

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



LEGISLAÇÃO SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: HISTÓRICO, CONTROVÉRSIAS E PERSPECTIVAS

Maurício Boratto Viana
Consultor Legislativo da Área XI
Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial,
Desenvolvimento Urbano e Regional

ESTUDO

FEVEREIRO/2005



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E TEMAS CORRELATOS	4
LICENCIAMENTO AMBIENTAL, AIA, EIA/RIMA E AAE	4
LEGISLAÇÃO FEDERAL.....	8
OUTRAS RESOLUÇÕES DO CONAMA	10
3. ESTRUTURAÇÃO DO SISNAMA	14
4. OBRIGATORIEDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	17
5. COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	19
6. PROJETOS DE LEI SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	27
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	34
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	36
SITES CONSULTADOS	38

© 2005 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

LEGISLAÇÃO SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: HISTÓRICO, CONTROVÉRSIAS E PERSPECTIVAS

Maurício Boratto Viana

1. INTRODUÇÃO

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

A atual Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu art. 170, parágrafo único, que “*é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei*” (grifou-se). Ao mesmo tempo, em seu art. 225, § 1º, inciso IV, prevê que “... *incumbe 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*” (grifou-se).

Trata-se da primeira Constituição no mundo a exigir tal estudo ambiental prévio, dando voz ao princípio da precaução, o que significa dizer que o Poder Público, seja na esfera federal, estadual ou municipal, seja ao nível do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, não pode dele se afastar. A questão que ora se coloca é que o legislador federal pós-constitucional continua em débito com o mandamento da Carta Magna, uma vez que a lei ordinária prevista no art. 225, § 1º, inciso IV, até hoje não foi promulgada. Isso vem provocando insegurança jurídica nos atos administrativos de licenciamento ambiental e inúmeras demandas judiciais, principalmente por iniciativa do Ministério Público, de Organizações Não Governamentais – ONGs ambientalistas e do setor produtivo.

Em verdade, quase um quarto de século após a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 1981), que estruturou o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, os temas do licenciamento ambiental, da avaliação de impacto ambiental e do estudo de impacto ambiental continuam sendo regidos apenas de forma genérica, no âmbito

federal, pela própria lei citada e por sua regulamentação. Tratam também da matéria, entre outras, as Resoluções nº 001, de 1986, e 237, de 1997, ambas do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

Fora do âmbito federal, há ainda as legislações ambientais estaduais e algumas municipais abordando o assunto. Convém lembrar que, embora a Constituição Federal não o tenha feito expressamente quanto ao licenciamento ambiental, muitas das Constituições estaduais elevaram o tema ao nível constitucional dos Estados-membros, como é o caso das Constituições de São Paulo (art. 192, §§ 1º e 2º), Minas Gerais (art. 214, § 1º, inciso IV e § 2º), Paraíba (art. 228), Mato Grosso (arts. 265 e 266) e Amazonas (art. 234, § 1º).

Em decorrência desse vácuo legislativo em nível federal, encontram-se em tramitação no Congresso Nacional algumas proposições com o objetivo de regular a matéria. A mais conhecida delas é o Projeto de Lei nº 710, de 1988 – PL 710/88 (de autoria do então Deputado Fabio Feldmann), que há mais de seis anos encontra-se pronto para a Ordem do Dia no Plenário da Câmara dos Deputados. Em face de seu longo tempo de tramitação, todavia, o texto original e os substitutivos aprovados nas comissões temáticas da Casa encontram-se bastante defasados.

Por essa razão, foram recentemente apresentados dois outros projetos de lei, o PL 3.729/04 (do Deputado Luciano Zica) e o PL 3.957/04 (da Deputada Ann Pontes), com o intuito de oferecer uma versão atualizada para o tema. Além desses, destaca-se também o PLP (Projeto de Lei Complementar) 12/03 (do Deputado Sarney Filho), que fixa normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no que se refere às competências comuns previstas nos incisos VI e VII do art. 23 da Constituição, entre as quais a de efetuar licenciamento ambiental.

O objetivo deste estudo é, sem nenhuma pretensão de esgotar a matéria, fazer um levantamento histórico sobre as principais normas relativas ao licenciamento ambiental e temas correlatos, tecer considerações sobre as controvérsias ainda hoje existentes e traçar um quadro acerca das perspectivas legislativas em face das proposições específicas ora em tramitação nesta Casa.

2. LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E TEMAS CORRELATOS

- **LICENCIAMENTO AMBIENTAL, AIA, EIA/RIMA E AAE**

A primeira questão que se apresenta acerca da matéria em foco diz respeito à relação entre o licenciamento ambiental, a Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA

e a Avaliação Ambiental Estratégica – AAE, entre outros temas correlatos, bem assim a forma como são tratados na legislação federal.

Conforme conceituado no item introdutório, o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente concede ou não licença ambiental para empreendimentos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. Atualmente, são estas as licenças ambientais previstas na legislação pátria, conforme a regulamentação da Lei 6.938/81 (atual Decreto nº 99.274, de 1990, em seu art. 19):

I. Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II. Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do projeto executivo aprovado; e

III. Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o fundamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.”

Em síntese, a LP atesta a viabilidade ambiental do empreendimento e estabelece as condicionantes a serem atendidas nas etapas posteriores, a LI autoriza o início de sua implantação, de acordo com o projeto executivo, e a LO autoriza o início da atividade, cumpridas as exigências anteriores.

No que tange à natureza jurídica da licença ambiental, existe ainda hoje acalorada discussão na doutrina: seria ela, de fato, uma licença, ou uma autorização? Ou seja, segundo os preceitos do Direito Administrativo, teria ela caráter vinculativo, isto é, seria emitida obrigatoriamente, se cumpridas as exigências legais pelo empreendedor, ou seria ela um ato precário e discricionário, emitido ou revogado pela Administração Pública por motivo de conveniência e oportunidade? A doutrina consultada divide-se praticamente ao meio quanto a essa questão.¹

Analisando as considerações tecidas pelos ilustres autores, chegamos à conclusão de que a licença ambiental tem, de fato, natureza jurídica de licença, embora não haja uma transposição plena dos princípios do Direito Administrativo para o Direito Ambiental. É

¹ São favoráveis à natureza jurídica de licença, entre outros: OLIVEIRA, 1999: 28; MILARÉ, 2001: 361-364; FINK et alii, 2002: 9-12; QUEIROZ, 2004: 1908-1909; e FULDAUER, 2004: 3789. Ao contrário, são partidários de seu caráter autorizativo, entre outros: FREITAS, 1993: 63; MELO, 1998: 185-188; DIAS, 1999: 36; MUKAI, 2002: 89-90; SOBRINHO, 2002; MACHADO, 2003: 258-259; CRUZ, 2004: 3761; e GERÔNIMO, 2004: 3813-3823. Há, ainda, aqueles que consideram ter a licença ambiental natureza ora de licença, ora de autorização (entre outros: OLIVEIRA, 1990: 20-21; SILVA, 1994: 193; DAWALIBI, 2000: 179-187; e ANTUNES, 2004: 137-140).

que² esses ramos do Direito apresentam institutos distintos, às vezes até antagônicos em sua aplicação prática (ex: presunção de legalidade do ato administrativo *versus* precaução ambiental; direito adquirido pelo particular em decorrência de um ato administrativo *versus* supremacia do interesse público sobre o privado, etc.).

Em verdade, “o licenciamento ambiental foi concebido e deve ser entendido como se fosse um compromisso estabelecido entre o empreendedor e o Poder Público. De um lado o empresário se compromete a implantar e operar a atividade segundo as condicionantes constantes dos alvarás de licença recebidos e, de outro lado, o Poder Público lhe garante que durante o prazo de vigência da licença, obedecidas suas condicionantes, em circunstâncias normais, nada mais lhe será exigido a título de proteção ambiental”.³ (grifo no original).

Na prática, por exemplo, não é a existência de um estudo favorável à viabilidade ambiental de certo empreendimento que lhe confere automaticamente a LP, mas sim o ato da expedição da licença pelo órgão competente. Além disso, o parecer conclusivo deste – desde que, é óbvio, motivado tecnicamente – pode, ao revés, ser contrário ao do estudo, levando à denegação da licença. Da mesma forma, a obtenção de uma LO não garante ao empreendedor o direito de operar *ad eternum* sob as condições então estabelecidas, devido ao prazo de validade da licença e ao poder revisor do órgão competente (Lei 6.938/81, art. 9º, inciso IV).

O certo é que a emissão dessa licença ambiental faz nascer (para os que defendem sua natureza constitutiva) ou simplesmente declara (para os partidários de sua índole declaratória) o direito subjetivo do empreendedor, que, então, se sente seguro para injetar os (em geral) altos investimentos na implantação e operação de sua atividade. Ele assim o faz sabendo que só estará sujeito à perda da licença se descumprir as condicionantes e que estas, em princípio, não serão alteradas, nem lhe serão imputados custos adicionais sem a sua anuência, pelo menos até a época da renovação.

Além disso, expedida a licença, não pode a Administração Pública retirá-la a seu bel-prazer, sob a alegação de conveniência e oportunidade, como no caso da autorização, a não ser com prévia e cabal indenização ou em razão de vícios no processo licenciatório ou pela superveniência de outro fato de alta gravidade. Assim, pois, com todo o respeito pelos entendimentos contrários, o simples fato de a licença ambiental ter prazo de validade – ou seja, necessitar de renovação – não lhe dá caráter de autorização, mantendo-se sua natureza de licença.

De volta aos temas correlatos ao licenciamento ambiental, a Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, realizada mediante diferentes métodos e em etapas sucessivas, é o conjunto de procedimentos para o exame sistemático das alterações provocadas no meio ambiente por um empreendimento, com a apresentação adequada dos resultados ao público e aos órgãos decisores e a garantia da adoção das medidas de proteção ambiental, caso venha a ser

² Conforme detalhado em: OLIVEIRA, 1999: 21-37; e ANTUNES, 2004: 137-140.

³ OLIVEIRA, 1999: 47.

implantado. Trata-se, igualmente, de um instrumento do processo de planejamento e de tomada de decisão, seja no âmbito governamental, seja na iniciativa privada.

Já o Estudo de Impacto Ambiental – EIA é apenas um dos elementos do processo de AIA, uma espécie do gênero, sendo exigido, segundo o mandamento constitucional, apenas para obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Existem vários outros estudos específicos ou mais simplificados, tais como o Relatório Ambiental Preliminar – RAP, o Relatório de Controle Ambiental – RCA, o Plano de Controle Ambiental – PCA, o Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD, Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e outros. E essa tem sido a tendência dos últimos anos, a de substituir a exigência do EIA por outros estudos de menor complexidade.

Tecnicamente, o EIA é realizado por equipe multidisciplinar, previamente à implantação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Segundo a Resolução Conama 001/86, ele compõe-se, no mínimo, de: descrição do projeto e suas alternativas; diagnóstico ambiental da área de influência nos meios físico, biótico e socioeconômico; prognóstico dos impactos ambientais emergentes; proposição de medidas minimizadoras e compensatórias dos impactos negativos e potencializadoras dos positivos; e programa de monitoramento.

O EIA sempre vem acompanhado do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, documento que, obrigatoriamente, reflete seus aspectos mais relevantes e conclusões e é escrito em linguagem leiga, sendo ambos disponibilizados ao público. O cidadão, pois, além de ter garantido o acesso ao conteúdo do EIA/RIMA, também pode participar do licenciamento ambiental do empreendimento no âmbito de audiência(s) pública(s), parte(s) integrante(s) do processo, nos casos previstos em regulamento (Resolução Conama 09/87).

Um levantamento das principais limitações dos EIAs/RIMAs no Brasil indica, entre outras: diagnósticos desnecessariamente enciclopédicos, prognósticos multi-, inter- e transdisciplinares precários, medidas ambientais nem sempre eficazes e monitoramentos pós-licenciatórios praticamente inexistentes. Por essa razão, alguns autores⁴ defendem que a Avaliação Ambiental Estratégica – AAE é um método mais eficaz que a AIA para garantir a sustentabilidade econômica, social e ambiental no processo de desenvolvimento econômico.

A AAE ainda não foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio, mas seus procedimentos vêm sendo cada vez mais adotados em países do chamado Primeiro Mundo, tais como a Austrália, o Canadá, a Holanda e os Estados Unidos. O termo é usado para o processo de avaliação ambiental aplicado a políticas, planos e programas governamentais, sejam eles regionais ou setoriais, de modo que a variável ambiental seja considerada desde o início do processo de planejamento.

⁴ Ver, entre outros: OLIVEIRA & BURSZTYN, 2001.

Assim, a AAE torna-se uma ferramenta flexível, que afeta várias decisões incrementais tomadas durante a elaboração das políticas, planos e programas, e não exatamente a decisão final. Com isso, ela introduz a variável ambiental de forma mais efetiva e integrada nas diversas ações, identificando e prevendo, além dos impactos diretos, também os cumulativos e sinérgicos em todo o processo de planejamento.

Em síntese, o licenciamento ambiental é, no âmbito do Sisnama, o principal instrumento de controle ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente poluidores ou degradadores do meio ambiente. Já a AIA, além de constituir um instrumento do processo de tomada de decisão, é predominantemente utilizada no licenciamento ambiental, sendo o EIA/RIMA apenas um de seus elementos. A AAE, por sua vez, embora ainda não introduzida na legislação pátria, tem um alcance mais amplo que a AIA, sendo complementar a ela, abrangendo também políticas, planos e programas governamentais, ou seja, não se restringindo a um só empreendimento.

- **LEGISLAÇÃO FEDERAL**

O licenciamento ambiental, a AIA e o EIA/RIMA foram introduzidos no ordenamento jurídico pátrio, de forma genérica, a partir da década de 70 do século passado, em razão da emergente conscientização da sociedade civil quanto aos problemas de degradação ambiental. Esses instrumentos também constituíram uma resposta aos organismos financiadores internacionais, que, àquela época, começaram a exigí-los como condição de financiamento de projetos.

Um dos primeiros diplomas legais nacionais a abordar o tema foi o Decreto-Lei nº 1.413, de 1975 (regulamentado pelo Decreto nº 76.389, de 1975) que, além de possibilitar uma base legal para o licenciamento ambiental, deu poder aos Estados e Municípios de criar seus próprios sistemas de licenciamento para a localização e o funcionamento de indústrias potencialmente causadoras de degradação ambiental, reservando para a União, contudo, o licenciamento daquelas consideradas de interesse para o desenvolvimento e a segurança nacionais. Assim, já em meados daquela década, começaram a surgir normas estaduais a respeito de licenciamento ambiental, criando colegiados com poderes deliberativos.

Posteriormente, em nível federal, a Lei nº 6.803, de 1980, estabeleceu diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. Em seu art. 9º, dispôs que “o licenciamento para implantação, operação e ampliação de estabelecimentos industriais, nas áreas críticas de poluição, dependerá da observância do disposto nesta Lei (...)” e, em seu art. 10, § 3º, tornou obrigatória a apresentação de “estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto” para a localização de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos e instalações nucleares.

Mas a norma que se considera a verdadeira introdutora do tema do licenciamento ambiental e correlatos na ordem jurídica interna é a já citada Lei 6.938/81. Seu art.

9º cita expressamente “a avaliação de impactos ambientais” (inciso III) e “o licenciamento (...) de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras” (inciso IV) como instrumentos da PNMA. Já seu art. 10 prevê que “a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva e potencialmente poluidoras, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento (...)”.

A Lei 6.938/81 foi regulamentada pelo Decreto nº 88.351, de 1983, posteriormente revogado pelo Decreto nº 99.274, de 1990. Desde sua redação original, o decreto já vinculava a utilização da AIA aos sistemas de licenciamento ambiental de atividades poluidoras ou modificadoras do meio ambiente. O mesmo decreto estabeleceu que os critérios para a realização do EIA seriam baixados por atos do Conama, conselho este também criado pela Lei 6.938/81, em seu art. 6º. E foi justamente a precitada Resolução Conama 001/86 que fixou definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da AIA como um dos instrumentos da PNMA.

Além disso, a Resolução 001/86 estipulou o rol de atividades modificadoras do meio ambiente sujeitas a licenciamento pelo órgão estadual do Sisnama (o federal atua em caráter supletivo, nos termos do art. 10 da Lei 6.938/81) mediante a elaboração de EIA/RIMA, mas sem fazer referência expressa à significância do impacto. Ela também estabeleceu o já mencionado escopo mínimo desses estudos, que deveriam ser realizados por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto.

Mais de uma década após, a Resolução Conama 237/97, que constitui a atual disciplina básica do licenciamento ambiental, detalhou os empreendimentos e atividades sujeitos a ele, bem como as competências nos níveis federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. Aos Municípios caberia licenciar empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e aqueles delegados pelo Estado por instrumento legal ou convênio, o que ainda hoje vem gerando polêmica.

Da mesma forma, ela ampliou o rol das atividades sujeitas a licenciamento e o escopo dos estudos ambientais, estabeleceu prazos tanto para a análise quanto para a vigência das licenças e retirou a obrigatoriedade da independência da equipe técnica responsável pelos estudos ambientais em relação ao empreendedor. As questões de competência por ela estabelecidas são analisadas em item seguinte.

Em síntese, qualquer empreendimento potencialmente poluidor ou degradador do meio ambiente sujeita-se a licenciamento ambiental, em tese, com a obtenção sucessiva de LP, LI e LO. Mesmo aquele que não cause impacto ambiental significativo está sujeito a licenciamento, embora dispense a elaboração de EIA/RIMA, substituído por outro estudo mais simplificado ou específico.

Por fim, cabe ainda lembrar que, nos termos do art. 60 da Lei nº 9.605, de 1998 (“Lei de Crimes Ambientais”), *“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”* sujeita o infrator a pena de detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. Além desse artigo, a Lei 9.605/98 prevê ainda, nos arts. 66 a 69, alguns crimes contra a administração ambiental e, no art. 70, a infração administrativa ambiental, que também podem ocorrer no âmbito do processo de licenciamento.

- **OUTRAS RESOLUÇÕES DO CONAMA**

Ao longo das últimas duas décadas, o Conama, como órgão normativo, consultivo e deliberativo do Sisnama (arts. 6º, inciso II, e 8º, inciso I, da Lei 6.938/81), editou – e continua elaborando – uma extensa série de resoluções sobre licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos específicos, além das Resoluções 001/86 e 237/97, que apresentam caráter genérico. São elas, as principais⁵:

- a Resolução 02/85, que trata de providência para assegurar que a construção de barragens seja objeto de licenciamento ambiental pelos órgãos ambientais competentes;
- a Resolução 05/85, que explicita que o transporte, a estocagem e o uso do pentaclorofenol e pentaclorofenato de sódio (“Pó da China”) demandam licenciamento ambiental;
- a Resolução 001-A/86, que dispõe sobre transporte de produtos perigosos em território nacional;
- a Resolução 06/86, que aprova os modelos de publicação de pedidos de licenciamento ambiental, sua renovação e respectiva concessão;
- a Resolução 21/86, que dispõe sobre a apresentação pela Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN de RIMA das Centrais Termonucleares de Angra do Reis/RJ;
- as Resoluções 22/86, 28/86, 29/86, 02-A/93 e 36/94, que dispõem sobre a apresentação pela CNEN e por Furnas de EIA/RIMA das Usinas Nucleares de Angra II e III;
- as Resoluções 23/86 e 24/86, que tratam de providências para assegurar a elaboração de EIA/RIMA para fins de licenciamento das usinas hidrelétricas;

⁵ Disponíveis no *site* www.mma.gov.br/port/conama.

- a Resolução 06/87, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos de exploração, geração e distribuição de energia elétrica, especificando, entre outros pontos, a relação entre as diferentes fases de planejamento e implantação e a requisição de LP, LI e LO;
- a Resolução 09/87, que regula as audiências públicas referidas na Resolução 001/86;
- as Resoluções 10/87 (revogada) e 02/96, que dispõem sobre o ressarcimento (não inferior a 0,5% dos custos totais de implantação do empreendimento) de danos ambientais causados por obras de grande porte, com a implantação de unidade de conservação de domínio público e uso indireto;
- a Resolução 05/88, que define os empreendimentos referentes a sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e limpeza urbana que demandam licenciamento ambiental;
- a Resolução 06/88, que dispõe sobre o licenciamento de obras de resíduos industriais perigosos;
- a Resolução 08/88, que explicita a necessidade de licenciamento ambiental para certas atividades de extração mineral;
- a Resolução 15/89, que dispõe sobre o EIA referente ao uso do metanol como combustível em veículos automotores;
- a Resolução 20/89, que determina que o Ibama proceda supletivamente à exigência do EIA em relação à prospecção, lavra e beneficiamento do urânio de Lagoa Azul, BA;
- a Resolução 09/90, que trata do licenciamento ambiental de extração mineral de todas classes, exceto a II, e exige, entre outros pontos, a apresentação de Plano de Controle Ambiental (PCA) no ato de requerimento da LI;
- a Resolução 10/90, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de extração mineral da classe II (materiais de uso na construção civil), também exigindo o PCA;
- a Resolução 13/90, que dispõe sobre o licenciamento de atividades e obras no entorno de unidades de conservação;
- a Resolução 16/93, que obriga o licenciamento ambiental, junto ao Ibama, para as especificações, fabricação, comercialização e

distribuição de novos combustíveis e sua formulação final para uso em todo o País;

- a Resolução 11/94, que incumbe a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA de proceder a uma avaliação do sistema de licenciamento ambiental e de elaborar proposta de revisão;
- a Resolução 23/94, que institui procedimentos específicos para o licenciamento das atividades relacionadas à exploração e lavra de combustíveis líquidos e gás natural;
- a Resolução 24/94, que exige anuência prévia da CNEN para toda a importação ou exportação de material radioativo, sob qualquer forma e composição química, em qualquer quantidade;
- a Resolução 10/96, que trata do licenciamento ambiental em praias onde ocorre a desova de tartarugas marinhas;
- a Resolução 264/00, que dispõe sobre o licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para atividades de co-processamento de resíduos;
- a Resolução 265/00, que determina providência no sentido de avaliar-se o licenciamento ambiental das instalações industriais de petróleo e derivados;
- as Resoluções 273/00 e 319/02, que dispõem sobre o licenciamento de postos de combustíveis;
- a Resolução 279/01, que prevê licenciamento ambiental simplificado para empreendimentos elétricos de pequeno porte;
- a Resolução 281/01, que traz novas regras sobre modelos de publicação de pedidos de licenciamento;
- a Resolução 284/01, que trata do licenciamento ambiental de empreendimentos de irrigação;
- a Resolução 286/01, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos nas regiões endêmicas de malária;
- a Resolução 289/01, que trata do licenciamento ambiental de projetos de assentamentos de reforma agrária, e que teve o prazo estabelecido em seu art. 15 sucessivamente prorrogado pelas Resoluções 318/02 e 356/04;

- a Resolução 305/02, que regula o licenciamento ambiental de empreendimentos com Organismos Geneticamente Modificados – OGMs e seus derivados;
- a Resolução 306/02, que estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais, objetivando avaliar os sistemas de gestão e controle ambiental nos portos organizados e instalações portuárias, plataformas e suas instalações de apoio e refinarias;
- a Resolução 308/02, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de sistemas de disposição final de resíduos sólidos urbanos gerados em municípios de pequeno porte;
- a Resolução 312/02, que dispõe sobre o licenciamento ambiental dos empreendimentos de carcinicultura na zona costeira;
- a Resolução 334/03, que dispõe sobre os procedimentos de licenciamento ambiental de estabelecimentos destinados ao recebimento de embalagens vazias de agrotóxicos;
- a Resolução 335/03, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de cemitérios;
- a Resolução 347/04, que dispõe sobre a proteção do patrimônio espeleológico;
- a Resolução 349/04, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos ferroviários de pequeno potencial de impacto ambiental e a regularização dos empreendimentos em operação;
- a Resolução 350/04, que dispõe sobre o licenciamento ambiental específico das atividades de aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição.

Foram editadas, ainda, diversas resoluções (em especial, a partir do ano de 1994) relacionadas ao licenciamento ambiental de atividades florestais na Mata Atlântica.

Além dessas resoluções em nível federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios passaram igualmente a elaborar normas sobre licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades sob sua competência, que não são aqui analisadas por fugirem ao escopo básico deste estudo.

3. ESTRUTURAÇÃO DO SISNAMA

A estrutura do Sisnama foi estabelecida pelo art. 6º da Lei 6.938/81, que assim estatui:

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

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República⁶, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

(...)”.

Ocorre que, mesmo tendo sido instituído há mais de duas décadas, na prática o Sisnama ainda não se encontra inteiramente estruturado e articulado como um verdadeiro sistema nacional. Um dos problemas existentes é a indefinição quanto à competência

⁶ Atual Ministério do Meio Ambiente – MMA.

dos órgãos ambientais federados, conforme analisado em item seguinte. O maior deles, contudo, é a pouca importância que o Poder Público ainda atribui ao tema ambiental.

Como se vê do dispositivo supra, o Sisnama é muito bem concebido. Embora o ente superior seja o Conselho de Governo, na prática o órgão mais importante é o Conama, colegiado representativo dos diversos atores sociais envolvidos com a questão ambiental e composto pelo plenário de 101 membros, onze câmaras técnicas com sete membros cada e grupos de trabalho temporários. A função consultiva e deliberativa dos conselheiros, que tem caráter voluntário, não se confunde com a atribuição executiva, remunerada, a cargo do Ibama. Essa estrutura, composta por órgão colegiado e órgão executivo, repete-se, com adaptações, nos Estados, no Distrito Federal e em alguns Municípios.

Conforme percuciente estudo sobre os conselhos ambientais brasileiros⁷, todos os 26 Estados, além do Distrito Federal, possuem conselho estadual e respectivos órgãos executivos. No estudo é pormenorizado cada conselho, por região e por Estado, e fornecido um histórico de sua criação e funcionamento, bem como sua composição. Cita-se, ainda, se a capital do Estado e outros Municípios também são dotados de conselhos municipais, detalhando-se alguns deles, ao final.

Na nossa opinião, a atuação do Sisnama nas últimas décadas vem apresentando, em geral, resultados contraditórios, com honrosas exceções. Se, por um lado, houve um avanço inquestionável na atuação dos conselhos, ao se trazer a sociedade civil e o setor produtivo para partilharem as decisões na área ambiental, por outro, a capacidade dos respectivos órgãos executivos quanto a recursos materiais e humanos quase sempre esteve aquém do necessário para fazer valer tais decisões. No âmbito federal, por exemplo, o Conama já editou mais de trezentas resoluções, mas a fiscalização de seu cumprimento ainda é precária.

Em verdade, o Poder Executivo em qualquer esfera, mesmo em nível federal, ainda não teve, historicamente, a real preocupação de investimento na máquina de gestão ambiental. Dados do Ibama⁸ informam, por exemplo, que na área de licenciamento ambiental do órgão, no ano de 2002, havia apenas sete funcionários de carreira e 68 consultores contratados por convênio com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Desde 2003, contudo, o Ibama vem procedendo a uma ampla reestruturação na área de licenciamento ambiental. O quadro de analistas ambientais saltou, então, de sete para 74, em meados de 2004, devendo chegar a 224 até junho de 2005⁹. O órgão contará ainda com mais 25 especialistas contratados (além dos atuais 53) para tarefas técnicas específicas. Além disso, estão ocorrendo investimentos em infra-estrutura, informatização e ampliação de

⁷ Efetuado por RIBEIRO, 2002: 115-190.

⁸ Ver site www.amcham.com.br/download/informativo2004-10-06a_arquivo, p. 18.

⁹ Ver site www.joaopaulo1.com.br/ntc.asp?Cod=95.

acesso dos usuários ao andamento dos processos de licenciamento ambiental, bem como a edição de manuais com instruções de procedimento.

Ressalte-se, contudo, que o Ibama responde por apenas 1% do total dos licenciamentos de empreendimentos considerados de grande porte no Brasil, e que os órgãos estaduais de meio ambiente são os principais responsáveis pelo licenciamento ambiental. Assim, segundo o órgão federal, as reclamações do setor produtivo – em especial, do setor elétrico – constantemente veiculadas na mídia, relacionadas ao excesso de tempo para análise e deliberação das licenças ambientais, aos custos elevados do processo e ao grande número de requisitos solicitados, são devidas, em grande parte, ao anterior esquema de concessão de empreendimentos elétricos sem o prévio licenciamento ambiental.

Nos Estados, a situação varia desde um patamar razoável de estruturação (casos daqueles situados nas Regiões Sudeste e Sul) até níveis bem baixos (como na Região Norte). Somando-se à estrutura tradicionalmente precária, fatores políticos também são responsáveis pela descontinuidade das ações de licenciamento ambiental. Exemplo atual notável é observado no Estado do Mato Grosso, no qual o licenciamento ambiental de propriedades rurais, implantado e operado com grande sucesso no início desta década, passou a apresentar resultados insatisfatórios na atual gestão administrativa, com novo aumento dos níveis de desmatamento.

Cabe aqui registrar outro exemplo. Desde o final da década de 90, a Companhia Vale do Rio Doce vem contratando alguns dos melhores técnicos da Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, de Minas Gerais, uma das mais conceituadas agências ambientais do País. Longe de quereremos aqui culpar essa ou aquela empresa – que, é óbvio, precisa reforçar seus quadros técnicos – pelo enfraquecimento dos órgãos de meio ambiente, mas o fato é uma demonstração cabal de que, com a ainda escassa importância atribuída pelo Poder Público ao tema ambiental e, conseqüentemente, às carreiras ligadas ao setor, fica difícil competir com a iniciativa privada, gerando efeitos deletérios ao interesse público.

A situação municipal, infelizmente, é ainda mais precária, com poucas exceções. Em documento preparado pelo Ministério do Meio Ambiente para a 1ª Conferência Nacional do Meio Ambiente¹⁰, ocorrida no final de 2003, consta que, até então, haviam sido criadas instâncias municipais de meio ambiente em apenas 10% dos Municípios, ou seja, em pouco mais de 500 deles. Essa realidade compromete a eficácia das ações de controle e fiscalização ambiental, razão pela qual o caminho a ser trilhado pela PNMA em direção à sustentabilidade ambiental depende, sem dúvida, do fortalecimento dos órgãos municipais.

¹⁰ Disponível no *site* www.mma.gov.br.

4. OBRIGATORIEDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Como se afirmou anteriormente, o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão competente concede ou não licença ambiental para empreendimentos ou atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou causadores de degradação ambiental. Também já foi dito que qualquer empreendimento ou atividade desse tipo está sujeito a licenciamento ambiental, mesmo o que não cause impacto ambiental significativo, embora, neste caso, dispense a elaboração de EIA/RIMA, que é substituído por estudo mais simplificado ou específico.

Conforme já referido, essa obrigatoriedade, de caráter genérico, foi introduzida, ainda sob a égide da Constituição anterior, pela Lei 6.938/81, em seu art. 10. Contudo, foi a Resolução Conama 001/86, em seu art. 2º, que, pela primeira vez, especificou que estariam sujeitas a licenciamento, com a elaboração e aprovação de EIA/RIMA, as “(...) atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

- I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;*
- II - Ferrovias;*
- III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;*
- IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso I, art. 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66 [obs.: revogado pela Lei 7.565/86];*
- V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;*
- VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;*
- VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;*
- VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);*
- IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;*
- X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;*
- XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;*
- XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, bulha, extração e cultivo de recursos hídricos);*

XIII - Distritos industriais e Zonas Estritamente Industriais - ZEI;

XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

XV - Projetos urbanísticos, acima de 100 hectares ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA¹¹ e dos órgãos municipais e estaduais competentes;

XVI - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia;

XVII - Projetos agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 hectares ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental;

XVIII - Nos casos de empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional.”

Assim, em tese, antes do advento da nova Carta Magna, o licenciamento ambiental de todas essas atividades estava sujeito à elaboração de EIA/RIMA. Observa-se, ainda, que alguns dos últimos incisos, apesar de estabelecerem um tamanho mínimo para que certas atividades se enquadrassem na obrigatoriedade do licenciamento, já abriam a possibilidade de que mesmo aquelas abaixo desse piso também fossem objeto de EIA/RIMA, desde que apresentassem relevância ambiental.

Por outro lado, também gerou muita polêmica no meio jurídico o fato de o Conama ter optado por apresentar uma listagem de atividades modificadoras do meio ambiente, de presumido maior potencial ofensivo, ainda mais com o uso da expressão “*tais como*” antes da enumeração. Estaria todo esse rol de atividades, então, revestido do caráter de obrigatoriedade? Haveria outras também obrigatórias?

Mais uma vez, a doutrina diverge quanto a essa questão¹². O entendimento majoritário ainda hoje é de que todas as atividades ali previstas necessitam, em tese, da elaboração de EIA/RIMA para licenciar-se, o que não impede que outras sejam a elas acrescidas. Com o passar dos anos, contudo, alguns órgãos ambientais passaram a dispensar a elaboração desse documento complexo nos casos de pequeno impacto potencial, mesmo que se tratasse de atividade incluída no rol do art. 2º.

¹¹ Atual Ibama.

¹² Ver, entre outros: OLIVEIRA, 1999: 182-194; MILARÉ, 2001: 328-333; ARAÚJO, 2002: 5-6; e MACHADO, 2003: 210-215.

Isso ocorreu porque, dois anos após o advento da resolução, a Constituição Federal introduziu dois novos conceitos vagos, ao estabelecer que estaria sujeita à elaboração de EIA/RIMA apenas a obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Socorrendo-nos mais uma vez das palavras do conceituado autor¹³, “*como saber, então, se uma obra ou atividade será potencialmente causadora de significativa degradação sem ter antes um estudo de impacto ambiental?*” Tal decisão está a cargo da atribuição discricionária e exclusiva do órgão ambiental competente.

Quase dez anos após a Constituição, o Conama elaborou a Resolução 237/97, que estabeleceu, em seu art. 2º, § 1º, que “*estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1 (...)*”. Tal relação incluiu extração e tratamento de minerais e uma extensa e variada relação de indústrias, além de diversas obras civis e serviços de utilidade, bem como transportes, terminais e depósitos, complexos turísticos e de lazer, atividades de parcelamento do solo e agropecuárias e, por fim, o uso de recursos naturais.

Mais importante que esse novo rol de atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, contudo, foi a previsão do § 2º do mesmo art. 2º, segundo o qual “*cabará ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade*”. Por outro lado, em seu art. 3º, parágrafo único, a resolução estatuiu que “*o órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento*”.

Assim, dando com uma mão e retirando com a outra, a Resolução 237/97, a despeito do extenso rol de seu Anexo 1, praticamente reconheceu a impossibilidade de se enumerar exaustivamente todas as hipóteses passíveis de elaboração de EIA/RIMA e repassou tal atribuição “*(...) ao órgão ambiental competente*”. Essa ainda é a situação vigente nos dias atuais. Resta agora analisar que órgão ambiental competente é esse.

5. COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A competência dos entes federados para o licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente causadores de poluição ou degradação ambiental é outro assunto que causa bastante polêmica ainda hoje. Ocorre que a legislação definiu, inicialmente, o órgão estadual como competente para proceder ao licenciamento ambiental, com atuação supletiva do órgão federal. Posteriormente, ela passou a fixar a competência também conforme a predominância do interesse (nacional, regional ou local), a titularidade do bem ou ainda a abrangência territorial do impacto ambiental potencialmente produzido.

¹³ Ver: MILARÉ, 2001: 329.

A Lei 6.938/81 estatuiu, em seu art. 8º, inciso I, que compete ao Conama “(...) estabelecer, mediante proposta do Ibama, normas e critérios para licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo Ibama.” (grifou-se) e, em seu art. 10, que tais empreendimentos “(...) dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do (...) Sisnama, e do (...) Ibama, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.” (grifou-se).

Portanto, o dispositivo legal, editado pela União, delegou sua competência para licenciar em favor da esfera estadual, reservando-se, todavia, o licenciamento “(...) no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.” (grifou-se), conforme previsto no § 4º do mesmo artigo, incluído posteriormente pela Lei nº 7.804, de 1989. Os Estados poderiam ser mais exigentes – estabelecendo outras condicionantes, por exemplo –, mas não exigir menos. Observa-se que, nos dispositivos mencionados, nada se falou sobre a competência do órgão local (municipal) do Sisnama.

A atuação municipal só foi citada no § 1º do art. 11, relativo a normas e padrões de licenciamento. Nele, estabeleceu-se que “a fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pelo (...) Ibama, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes.” (grifou-se). Ou seja, os órgãos locais poderiam elaborar normas e padrões ambientais, bem como fiscalizar e controlar as atividades capazes de provocar degradação ambiental (Lei 6.938/81, art. 6º, inciso VI e § 2º), mas não licenciá-las.

O regulamento da Lei 6.938/81 (Decreto 88.351/83, posteriormente revogado pelo Decreto 99.274/90) manteve, basicamente, a mesma orientação. Acrescentou, todavia, que a integração dos órgãos setoriais estaduais e locais do Sisnama poderia ser objeto de convênio (art. 13 do Decreto 99.274/90), bem como reservou à Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN a competência para o licenciamento dos estabelecimentos destinados a produzir materiais nucleares ou a utilizar a energia nuclear e suas aplicações, “(...) mediante parecer do Ibama (...)” (art. 20, § 4º).

Também a Resolução Conama 001/86 seguiu semelhante orientação quanto à competência para o licenciamento ambiental pelo órgão estadual, atuando o Ibama em caráter supletivo (art. 2º). No art. 3º, ressaltou que caberia ao Ibama o licenciamento de atividades que, por lei, fossem de competência federal, mas nos arts. 6º, parágrafo único, e 10, contudo, estatuiu que “(...) quando couber, o Município (...)” fixaria diretrizes adicionais ao EIA e manifestar-se-ia de forma conclusiva sobre o RIMA, respectivamente. Resta saber, nesses casos, quando caberia a intervenção do Município.

A orientação começou a mudar em 1988, quando a Constituição Federal estabeleceu, em seu art. 24, a competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (Municípios excluídos, a princípio) para, entre outros temas, “(...) proteção do meio ambiente e controle da poluição” (inciso VI, *in fine*). Nos parágrafos desse artigo, estatuiu que a

competência da União para legislar limita-se a normas gerais, o que não exclui a competência suplementar (se houver norma federal) ou plena (na ausência dessa norma) dos Estados, e ainda que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Aos Municípios, contudo, a Constituição reservou a competência para *“legislar sobre assuntos de interesse local”* (inciso I do art. 30) e *“suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”* (inciso II do mesmo artigo). Observa-se, pois, que, a partir de então, a Carta Magna fixou, definitivamente, num aspecto geral, o princípio da predominância do interesse, que vem norteando a repartição de competências para licenciamento em matéria ambiental entre as entidades componentes do Sisnama.

Por outro lado, a mesma Lei Suprema, em seu art. 23, estabeleceu a competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (agora, sim, aqui incluídos), entre outras matérias, para *“proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”* (inciso VI). Nossa Lei Maior dispôs ainda, no parágrafo único desse artigo, que *“lei complementar fixará 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”*.

Em tese, conforme esse dispositivo, somente lei complementar poderia, doravante, estabelecer as competências das três esferas federadas ou, no caso de leis preexistentes, que fossem elas recepcionadas como uma lei desse tipo. Não obstante, em 1997, sobreveio a Resolução Conama 237 que, ao invés de esclarecer definitivamente a questão, como era seu propósito inicial, trouxe ainda mais dúvidas, principalmente em decorrência das anteriores disposições da Lei 6.938/81 e de seu regulamento, bem como do art. 23 da Constituição Federal.

Segundo o art. 4º dessa Resolução, o Ibama licencia empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional:

- localizados ou desenvolvidos 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;
- localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados;
- cujos impactos ambientais ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;
- destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que

utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da CNEN¹⁴;

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

Por seu lado, os Estados e o Distrito Federal licenciam empreendimentos e atividades (art. 5º):

- 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 art. 2º do Código Florestal, 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;
- delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Por fim, os Municípios licenciam os empreendimentos ou atividades de impacto ambiental local e aqueles que lhe forem delegados pelo Estado por instrumento legal ou convênio (art. 6º).

Observa-se, portanto, que houve uma mistura do princípio da predominância do interesse (com a atribuição de competência à União para as matérias de interesse geral e aos Municípios para as de interesse local) com o da titularidade (como, por exemplo, no caso das atividades nucleares, que são de competência da União, conforme os arts. 21, inciso XXIII, e 225, § 6º, da Constituição) e ainda o da localização dos empreendimentos (como no caso dos situados em áreas de preservação permanente).

Vale ainda citar que a Resolução, em seu art. 7º, pretendendo eliminar a cumulatividade das licenças entre as unidades da Federação, estatuiu que os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência. Além disso, em seu art. 20, consignou que os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os conselhos de meio ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou à sua disposição profissionais legalmente habilitados.

Ora, impossível deixar de reconhecer as nobilíssimas intenções do Conama de proceder a uma partilha equânime da competência administrativa para o

¹⁴ Note-se, aqui, a divergência em relação ao estatuído no art. 20, §4º, do Decreto 99.274/90.

licenciamento ambiental entre as esferas federal, estadual e municipal, evitando-se, assim, a superposição de competências. Percebe-se, também, a tentativa de facilitar a vida do empreendedor ao impor uma instância única de licenciamento, bem como de obrigar o órgão ambiental à prestação do ato licenciatório de forma democrática e tecnicamente confiável (com o olhar pousado, naturalmente, na conhecida precariedade humana e material da maioria de nossos Municípios).

Todavia, muito ainda se discute no meio jurídico, tanto na doutrina quanto em várias instâncias do Poder Judiciário, se essas resoluções do Conama e a Lei 6.938/81 teriam sido recepcionadas em sua integralidade pela Constituição de 1988.

Quanto à Lei da PNMA, alega-se que:¹⁵

- uma lei federal não poderia criar, de cima para baixo, um sistema completo definindo de maneira nítida e exata os campos de ação dos diferentes níveis de governo, uma vez que a obrigatoriedade jurídica da participação ativa de cada um de seus órgãos só poderia advir da Lei Maior, o que tornaria inconstitucional o arcabouço do Sisnama previsto no seu art. 6º;¹⁶
- a União só poderia ter delegado funções da sua própria competência, mas não as da competência de outros entes federados, uma vez que essa atribuição emana diretamente da Lei Maior, o que tornaria possível a interpretação de que a delegação ao órgão estadual prevista no seu art. 10 também seria inconstitucional, a não ser que este seja interpretado conforme a Constituição.

Na mesma linha da Lei 6.938/81, alguns dispositivos da Resolução 001/86 também não teriam sido recepcionados pela Constituição Federal, tais como:

- que atribui ao Estado o licenciamento ambiental, com atuação supletiva do Ibama, afrontando a competência comum fixada pelo art. 23 da Lei Maior;
- que impõe a elaboração de EIA/RIMA para as atividades modificadoras do meio ambiente, contrariando o art. 225, §1º, inciso IV, que só o exige nos casos de significativa degradação ambiental.

Já os vícios da Resolução 237/97 seriam ainda maiores: ela, além de algumas impropriedades em relação a outras resoluções do próprio Conama, não só afrontaria

¹⁵ Ver, entre outros: VAN ACKER, 1997: 166-167; OLIVEIRA, 2004: 3851; e KRELL, 2004: 3775.

¹⁶ Cabe lembrar que, ao contrário do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, cuja instituição está prevista no art. 21, inciso XIX, da Carta Magna, o Sisnama não detém previsão constitucional, apesar de ter sido a Lei Maior elaborada posteriormente à estruturação do Conama, ocorrida em 1981.

diretamente dispositivo constitucional (no caso, o parágrafo único do art. 23), ao tentar fazer as vezes da lei complementar prevista, mas também o art. 10 da Lei 6.938/81, a pretexto de estabelecer critérios para o exercício da competência ali estabelecida. Assim, por exemplo, entre impropriedades, ilegalidades e inconstitucionalidades, destacar-se-iam:¹⁷

- parágrafo único do art. 3º da Resolução 237/97, ao dispor que “o órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento”, pode ser interpretado como uma revogação tácita do art. 2º da Resolução 001/86, que enumera as atividades modificadoras do meio ambiente que demandam EIA/RIMA;
- seu art. 4º, ao utilizar o critério da seleção e localização das atividades e empreendimentos que seriam de competência do órgão federal – no caso, o Ibama –, vai contra o § 4º do art. 10 da Lei 6.938/81, que confere a esse ente competência privativa para licenciar todo e qualquer empreendimento ou atividade de significativo impacto de âmbito nacional ou regional;
- seu art. 4º, inciso I, ao estabelecer, por exemplo, que compete ao Ibama licenciar empreendimentos e atividades localizadas ou desenvolvidas em unidades de conservação do domínio da União, não pode impedir que Estados e Municípios também os licenciem em seus territórios, uma vez que tal exclusividade não se coaduna com a competência cumulativa do licenciamento ambiental no Brasil; da mesma forma, do “mar territorial” citado deve ser excluída a porção integrada à Zona Costeira (cinco milhas marítimas, correspondentes a 11,1km, se de outra forma não dispuserem os Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro), na qual a competência é predominantemente estadual;
- seu art. 4º, inciso III, ao estatuir que compete ao Ibama o licenciamento de empreendimentos cujo impacto direto ultrapasse os limites de um ou mais Estados, entra em conflito com a metodologia tradicionalmente usada para AIA, que considera não apenas o impacto direto, mas também o indireto, conforme o art. 6º, inciso II,

¹⁷ Ver, entre outros: VAN ACKER, 1997: 165-169; OLIVEIRA, 1999: 95-111; ANDRADE, 1999: 105-115; MILARÉ, 2001: 366-367; ARAÚJO, 2002: 9-11; FINK *et alii*, 2002: 23-50; MACHADO, 2003: 260; KRELL, 2004: 3776-3779; ANTUNES, 2004: 145-148; SILVA, 2004: 69-76; e OLIVEIRA, 2004: 3852-3856.

da Resolução 001/86; além disso, ao utilizar a expressão “de um ou mais Estados” como sinônima de regional, vai contra o conceito exposto nos arts. 2º e 3º da Resolução Conama 06/87 (que, nesses casos, prevê o licenciamento pelos Estados envolvidos, e não pela União) e mesmo no art. 43 da Lei Maior (que considera a região como algo mais amplo);

- seu art. 4º, inciso IV, ao atribuir competência ao Ibama para licenciar empreendimentos relacionados a material radioativo ou energia nuclear, mediante parecer da CNEN, diverge do estatuído no art. 20, § 4º, do Decreto 99.274/90, que, por sua vez, diverge do estabelecido no § 4º do art. 10 da própria lei que regulamenta (a 6.938/81), com a nova redação dada pela Lei 7.804/89;
- seu art. 4º, § 2º, que permite ao Ibama delegar aos Estados a atribuição quanto ao licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, constitui óbvia renúncia ao poder-dever de controle e licenciamento por parte dos governos das unidades federadas, além de poder levar à submissão de um Estado a outro, por exemplo, nos casos em que o Ibama delegar o licenciamento a somente um deles;
- seu art. 5º, inciso II, por estatuir a competência do órgão estadual ou do Distrito Federal para o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no art. 2º do Código Florestal, não se coaduna com alguns incisos do art. 4º da mesma resolução (como, por exemplo, o caso de uma usina hidrelétrica situada em rio que divide dois Estados);
- seu art. 5º, parágrafo único, ao estabelecer regras para o órgão estadual ou do Distrito Federal, vai bem além das normas gerais para, concretamente, invadir a competência legislativa estadual de estabelecer sua organização administrativa e de legislar concorrentemente sobre proteção ambiental e combate à poluição, sendo nitidamente inconstitucional;
- seu art. 6º, ao prever a possibilidade de licenciamento ambiental pelos Municípios, entra em confronto com o art. 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que atribui tal competência aos Estados e, supletivamente, ao Ibama;

- seu art. 6º, in fine, ao prever a delegação de competência dos Estados aos Municípios, comete outro equívoco, assim como no caso do art. 4º, § 2º, uma vez que este é um poder-dever de cada ente federado;
- seu art. 7º, ao propor o licenciamento ambiental em um único nível de competência, fere a autonomia dos entes federados em sua competência para legislar concorrentemente com a União, sobre meio ambiente e controle da poluição (nos termos dos arts. 24 e 30 da Constituição Federal), só podendo ter seu objetivo alcançado mediante a celebração de convênios (nos termos do art. 13 do Decreto 99.274/90);
- seu art. 11, parágrafo único, ao incluir o empreendedor entre os responsáveis – administrativa, civil e penalmente – pelas informações apresentadas, juntamente com os profissionais que respondem pelos estudos ambientais, é de legalidade bastante discutível, uma vez que a responsabilização técnica só pode ser atribuída a quem é legalmente habilitado para tal, detentor de registro no órgão competente;
- seu art. 16, ao estatuir que o não-cumprimento dos prazos de licenciamento pelos órgãos competentes sujeita-os “(...) à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente (...)”, é outro verdadeiro atentado à autonomia dos entes federados;
- seu art. 20, ao consignar que os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os conselhos de meio ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou à sua disposição profissionais legalmente habilitados, afronta mais uma vez a autonomia desses entes.

A esse respeito, convém lembrar¹⁸ que diversas normas ambientais estaduais e municipais tiveram de ser adaptadas às normas federais. A legislação do Estado de São Paulo, por exemplo, previa inicialmente, no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos, apenas as Licenças de Instalação (LI) e de Funcionamento (LF). Ela teve que incluir, posteriormente, a LP, que, no nosso entender, é a licença mais importante das três, pois é a que define a viabilidade ambiental do empreendimento, enquanto as posteriores apenas estabelecem condicionantes para a sua correta implantação e operação.

¹⁸ Conforme citado em: ARAÚJO, 2002: 5.

O que se observa, na prática, é que o licenciamento ambiental no Brasil continua cumulativo, a despeito de entendimentos contrários¹⁹, havendo, ainda, os que defendem que os Municípios sequer têm competência licenciatória²⁰. Assim, embora a superposição de competências implique desperdício de recursos públicos, a realidade é que o licenciamento ainda pode ser exercido simultaneamente pelos três entes federados – União, Estados e Municípios, além do Distrito Federal –, pelo menos até que seja editada a lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Lei Maior. Daí, um dos entes poderá denegar a licença, mesmo que outro a tenha concedido.

No nosso entendimento, apenas a partir da lei complementar poder-se-á prever norma de cooperação que estabeleça as competências administrativas dos entes federados²¹, também a despeito de opiniões contrárias²². Nesse caso, sempre que possível, deverá-se fazer valer os princípios da preponderância de interesses, da descentralização e da subsidiariedade, segundo os quais as entidades federadas de maior abrangência territorial somente devem assumir as tarefas que os entes locais não quiserem ou não puderem cumprir de maneira eficiente.

6. PROJETOS DE LEI SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Conforme citado na Introdução deste estudo, tramitam na Câmara dos Deputados quatro projetos de especial interesse para a questão do licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades potencialmente causadores de poluição ou degradação ambiental. São eles: o PL 710/88, de autoria do Deputado Fabio Feldmann; o PL 3.729/04, do Deputado Luciano Zica; o PL 3.957/04, da Deputada Ann Pontes; e o PLP 12/03, do Deputado Sarney Filho. Começamos pela análise deste último.

- PLP 12/03 (DO DEPUTADO SARNEY FILHO)

Conforme pode ser observado no *site* da Câmara dos Deputados²³, o PLP 12/03 deu entrada nesta Casa em 20 de fevereiro de 2003, tendo sido inicialmente distribuído à então Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias – CDCMAM, posteriormente desmembrada na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS, onde recebeu parecer favorável do Deputado Ronaldo Vasconcellos, com diversas emendas. Antes que fosse votado o parecer, todavia, a Mesa Diretora da Casa acolheu ofício da

¹⁹ Ver, entre outros: OLIVEIRA, 2004: 3855.

²⁰ Ver, entre outros: OLIVEIRA, 1999: 109.

²¹ Ver, entre outros: VAN ACKER, 1997: 166; ANDRADE, 1999: 111; MACHADO, 2003: 260; ANTUNES, 2004: 142-146; e SILVA, 2004: 32-36.

²² Ver, entre outros: SILVA, 1992: 198; VITTA, 1998: 98; MUKAI, 2002: 20; e OLIVEIRA, 2004: 3846.

²³ *Site* www.camara.gov.br/sileg/prop_pesquisa.asp.

Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR (onde o projeto ainda se encontra), para que se manifestasse antes da CMADS.

Em síntese, o PLP 12/03 fixa normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no que se refere às competências comuns previstas nos incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal, entre as quais a de efetuar licenciamento ambiental de empreendimento ou atividade.

Entre os princípios para a cooperação estatuídos no art. 2º, destacam-se:

“(…)

V – a União atuará nos temas abrangidos por esta lei complementar, diretamente, nos casos de interesse nacional ou regional e, supletivamente, sempre que necessário à garantia do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado;

VI – os Municípios atuarão nos temas abrangidos por esta lei complementar nos casos de interesse exclusivamente local e, nos demais casos, sempre que necessário, em caráter preliminar, até a efetivação da atuação pelo ente federativo competente;

VII – os Estados e o Distrito Federal atuarão nos temas abrangidos por esta lei complementar em todos os casos não caracterizados como de interesse nacional, regional ou exclusivamente local.”

Nos artigos seguintes, o projeto de lei complementar fixa as competências dos entes do Sisnama. Destacam-se:

“Art. 7º Compete ao órgão colegiado a que se refere o inciso II do art. 4º²⁴:
(…)”

XII – determinar, em razão do descumprimento de norma ambiental ou obrigações estabelecidas em licença ambiental ou Estudo Prévio de Impacto Ambiental:

- . a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público federal;*
- . a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito na área federal; (...)*

Art. 8º Compete aos órgãos federais do Sisnama: (...)

XIV – efetuar o licenciamento ambiental de empreendimento ou atividade:

- . com significativo impacto ambiental regional ou nacional, assim reconhecido por decisão específica do órgão colegiado de que trata o inciso II do art. 4º;*
- . desenvolvido em dois ou mais Estados, conjuntamente no Brasil e em país limítrofe, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva;*

²⁴ Obs.: atualmente, o Conama.

- . *que afete terras indígenas ou unidade de conservação instituída pela União;*
- . *destinado a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilize energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações;*
- . *que envolva organismo geneticamente modificado;*
- . *militar, observada a legislação específica; (...)*

Art. 9º Compete aos órgãos estaduais e do Distrito Federal do Sisnama: (...)

VI – efetuar o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente causadores de poluição ou degradação do meio ambiente, salvo o previsto no inciso XIV do art. 8º;

Art. 10. Compete aos órgãos municipais do Sisnama: (...)

IV – efetuar o licenciamento ambiental, em substituição ao órgão estadual do Sisnama, no caso de empreendimento ou atividade cujo impacto ambiental circunscreva-se ao território do município, se assim for previsto por convênio com o órgão estadual;(...)”

Ao final dos arts. 8º, 9º e 10, consta ainda dispositivo estabelecendo que os órgãos ambientais dos entes federados poderão firmar convênios entre si para o desempenho das atribuições de cada um deles, entre as quais as referentes a licenciamento ambiental.

Da análise dos dispositivos supra, depreende-se, portanto, que é mantida a diretriz estabelecida pela Lei 6.938/81, ou seja, de manter nos Estados e no Distrito Federal a competência genérica de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente causadores de poluição ou degradação do meio ambiente.

Igualmente à Resolução 237/97, contudo, reserva-se à esfera federal a competência para o licenciamento ambiental de certos empreendimentos ou atividades com impacto regional ou nacional, bem como alguns de interesse direto da União. Por fim, aos Municípios reserva-se o licenciamento daqueles com impacto circunscrito ao seu território.

- **PL 710/88 (DO DEPUTADO FABIO FELDMANN) E OUTROS**

Conforme pode ser observado no *site* da Câmara dos Deputados (*loc. cit.*), o PL 710/88 deu entrada nesta Casa em 24 de maio de 1988, portanto há cerca de dezessete anos, ainda antes da promulgação da atual Constituição Federal. Ele foi inicialmente encaminhado à então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação – CCJR, onde, em 20/06/90, foi aprovado unanimemente o parecer do relator pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, foi aprovado com emendas.

Na então Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior – CDUI, só logrou aprovação em 20/11/96, na forma de um substitutivo, tendo sido, em seguida,

encaminhado à então Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias – CDCMAM, onde foi também aprovado unanimemente em 09/12/98, na forma de outro substitutivo, e em seguida enviado ao Plenário, onde ainda se encontra aguardando deliberação.

Pode-se dizer, em síntese, que o texto original e o substitutivo da CDUI já estão bastante ultrapassados, pois prevêm apenas a obrigatoriedade de elaboração do EIA/RIMA, não incorporando o conceito mais amplo do licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades potencialmente degradadores do meio ambiente, o que é feito pelo substitutivo da CDCMAM. Em linhas gerais, o projeto reflete o conteúdo das Resoluções 001/86 e 237/97 do Conama.

Entretanto, mesmo o substitutivo da CDCMAM necessita de alguns ajustes e atualizações. Como exemplo, políticas, planos e programas, de caráter transitório ou permanente, são incluídos como empreendimentos ou atividades sujeitos a licenciamento ambiental (art. 2º, parágrafo único, inciso I), mas não se estabelece um rito próprio para eles, o que seria necessário, uma vez que diferem bastante de empreendimentos e atividades particulares convencionais.

Da mesma forma, o art. 24, que trata da taxa de licenciamento ambiental, precisaria ter sua técnica legislativa corrigida de acordo com as exigências técnicas inerentes à matéria de cunho tributário, definido-se claramente fato gerador, base de cálculo e outros elementos conformadores do tributo.

Também a inclusão de outros instrumentos ambientais poderia ser estudada. Referimo-nos aqui, especificamente, ao seguro de responsabilidade civil, à auditoria ambiental e à análise de risco ambiental. Convém salientar que tais temas já são objeto de três outros recentes projetos de lei em tramitação nesta Casa, respectivamente o PL 937/03, do Deputado Deley, o PL 1.834/03, do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, e o PL 2.364/03, do Deputado Paulo Feijó. Todos eles acrescentam dispositivos à Lei 6.938/81, mas o mais adequado seria sua inclusão numa nova lei de licenciamento ambiental.

Esses ajustes e atualizações no PL 710/88, bem como outros porventura julgados necessários, poderão ser propostos mediante emendas de Plenário, tão logo aberto o prazo para tal.

Por fim, convém ainda salientar que ao PL 710/88 estão apensados dois projetos de lei: o PL 3.268/89, do então Deputado Koyu Iha, que torna obrigatório estudo prévio de impacto ambiental para obras ou atividades potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente, e o PL 1.288/91, do então Deputado José Felinto, que estabelece normas e procedimentos gerais para a construção de barragens, com vistas à conservação da ictiofauna. Desnecessário dizer que ambas as proposições também se encontram totalmente defasadas em relação à realidade atual.

- PL 3.729/04 (DO DEPUTADO LUCIANO ZICA)

Segundo a justificação do projeto de lei (que pode ser obtido no *site* da Câmara, *loc. cit.*), a proposição procura dar uma base consistente para o instituto jurídico do licenciamento ambiental. O conteúdo da proposta busca refletir e consolidar tecnicamente o resultado dos debates sobre o tema que já vêm ocorrendo nesta Casa há alguns anos, no âmbito do processo relativo ao já antigo PL 710/88, levando em consideração, em especial, o substitutivo adotado pela então CDCMAM.

Ainda segundo a justificação, foram inseridos no texto vários aperfeiçoamentos importantes para adequar as proposições existentes na Casa ao tempo. As adequações refletem sobre:

- licenciamento ambiental de planos e programas, que não elimina a necessidade de licenciamento de cada um dos empreendimentos que os compõem;
- a possibilidade de o licenciador exigir a contratação de seguro de responsabilidade civil por dano ambiental;
- a possibilidade de o licenciador exigir o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA integrado, envolvendo um conjunto de empreendimentos;
- a obrigatoriedade de divulgação das informações sobre os licenciamentos ambientais pela internet, medida inspirada em projeto de lei de autoria do nobre Senador Aloizio Mercadante;
- a previsão da taxa de licenciamento ambiental federal, para a qual foram utilizados valores hoje previstos pelo anexo da Lei nº 9.960, de 2000, diante da impossibilidade de serem eles fixados por regulamento.

Segundo a parte final da justificação do projeto de lei, seu autor acredita que, com a transformação da proposta em lei, estar-se-á assegurando um avanço significativo no corpo de leis ambientais do Brasil. Com regras claras e racionais sobre o tema, serão esvaziadas as críticas comuns de parte dos representantes dos setores produtivos, que colocam a licença ambiental, numa visão míope, como um empecilho ao desenvolvimento.

Concluindo, o autor afirma que, na verdade, o licenciamento ambiental e os estudos e análises que o compõem são os únicos meios de garantir que empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental sejam implantados com os devidos cuidados técnicos ou, quando necessário, terão sua negação por parte do órgão licenciador em prol do interesse coletivo social de qualidade de vida e ambiental. E, segundo ele, o EPIA é o único

instrumento de prevenção ambiental do Sisnama, sendo que a não observância desse princípio pode fazer com que o dano ambiental atenda ao princípio da irreversibilidade.

- PL 3.957/04 (DA DEPUTADA ANN PONTES)

Segundo a justificação do projeto de lei (que também pode ser obtido no *site* da Câmara, *loc. cit.*), a proposição objetiva adequar o PL 710/88 e seus substitutivos a certos aspectos inerentes ao processo de licenciamento ambiental que já têm sido praticados no âmbito da União, dos Estados e mesmo de Municípios. Também busca incorporar conceitos que vêm sendo debatidos em diversos fóruns de discussão sobre o tema do licenciamento, alguns dos quais, aliás, também objeto de proposições em tramitação nesta Casa.

Ainda segundo a justificação, alguns dispositivos incluídos na proposição visam, portanto, simplificar o licenciamento ambiental de empreendimentos, ao passo que outros objetivam adequá-los ambientalmente à sua área de implantação, bem como dar maior transparência ao processo de licenciamento. Entre as alterações previstas, destacam-se:

- estabelecimento formal de que o licenciamento ambiental é conduzido em uma única esfera de competência, preferencialmente no âmbito dos Estados e do Distrito Federal;
- a possibilidade de que políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental também sejam submetidos a licenciamento ambiental, em etapa única;
- a determinação de que apenas o empreendimento potencialmente causador de significativo impacto ambiental está sujeito à elaboração e aprovação de EIA/RIMA para a obtenção de LP, LI e LO;
- a obrigatoriedade de que, no ato de aprovação do EIA/RIMA, constem as condicionantes ambientais do empreendimento, compostas pelas ações ambientais propostas pelo empreendedor, advindas das audiências públicas ou eventualmente estabelecidas pelo licenciador;
- a possibilidade de que se exija apenas um EIA/RIMA para o conjunto de empreendimentos de natureza semelhante localizados na mesma área de influência, dispensando a elaboração de EIAs/RIMAs individuais;
- a previsão de que, para os demais empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental não significativo, o EIA/RIMA possa ser substituído por estudo ambiental específico ou o empreendimento ser dispensado de licenciamento ambiental,

devendo, neste caso, ser submetido a processo de cadastramento ambiental, de natureza autodeclaratória;

- a possibilidade de cadastramento ambiental também de empreendimento situado na mesma área de influência e em condições semelhantes às de outro já licenciado pelo mesmo empreendedor;
- a hipótese de que o licenciador exija do empreendedor, conforme o tipo de empreendimento: a manutenção em caráter permanente de equipe técnica especializada, a realização periódica de auditorias ambientais, a análise de risco ambiental, o plano de contingência e a comprovação de sua idoneidade econômico-financeira;
- a previsão da adoção de uma nova estratégia de relacionamento do licenciador com os empreendedores, de forma a propiciar a classificação destes como colaboradores, assessorados ou controlados;
- a possibilidade de que o órgão local do Sisnama possa atuar como licenciador, desde que o Município possua legislação ambiental própria, plano diretor, conselho municipal de meio ambiente com caráter deliberativo e equipe técnica multidisciplinar capacitada;
- a obrigatoriedade de que o empreendedor entregue o RIMA ao licenciador em meio digital, além de documento impresso ou audiovisual, a fim que ele possa ser disponibilizado na internet e facilmente acessado pelos interessados;
- a determinação de que o órgão seccional do Sisnama mantenha cadastro completo e disponibilize na internet informações sobre todos os empreendimentos licenciados ou em processo de licenciamento no território de sua competência;
- a obrigatoriedade de condicionar à licença ambiental de empreendimento potencialmente causador de impacto ambiental a concessão de financiamentos e incentivos de qualquer natureza, incluindo benefícios fiscais ou financeiros por parte do Governo federal, bem como concessões de serviços e obras públicas e permissões de serviços públicos;
- a convocação imediata a cadastramento ambiental de todos os empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental

já implantados, em ampliação ou em operação sem as devidas licenças, sob pena de sanções civis, administrativas e penais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A incorporação da AIA e de seus instrumentos, entre os quais o EIA/RIMA, no âmbito do processo de licenciamento ambiental, a partir do início da década de 80 do século passado, representou extraordinário avanço no controle e fiscalização dos empreendimentos e atividades potencialmente poluidores ou causadores de degradação ambiental no Brasil. A estruturação do Sisnama, estabelecida pela Lei 6.938/81, prevê uma participação razoavelmente paritária da sociedade civil organizada e do setor produtivo nas decisões ambientais, com um controle social que dificilmente é observado em outros países.

Por outro lado, como visto, falhas ainda existem, tais como a necessidade de fortalecimento dos órgãos executivos do Sisnama, nas três esferas da Federação, e uma melhor capacitação na ponta do sistema, ou seja, nos Municípios, que, em sua grande maioria, ainda não dispõem de estruturas mínimas de gestão ambiental. Outra crítica que pode ser feita ao processo de licenciamento ambiental é que ele, em geral, restringe-se a empreendimentos individuais, passando ao largo de políticas, planos e programas governamentais, o que poderia ser corrigido com a adoção da AAE.

No plano jurídico, a despeito da elevação do tema ambiental ao nível constitucional, até mesmo no que diz respeito à obrigatoriedade de elaboração de EIA, o quadro normativo permanece confuso. Isso se deve ao fato de que a Lei 6.938/81 e seu regulamento só tratam do licenciamento ambiental de maneira genérica, estando o tema ainda regido por resoluções do Conama, de constitucionalidade e legalidade questionáveis. Tal insegurança jurídica prejudica o controle ambiental e provoca retração no empresariado, impedindo o pleno desenvolvimento sustentável.

Assim, a regulamentação do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal e a edição de uma lei federal sobre licenciamento ambiental são consideradas fundamentais para melhor cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e, em especial, para o fortalecimento do Sisnama. Sem tais leis, que estão atreladas uma à outra, e com base apenas na estrutura normativa hoje existente, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente poluidores ou causadores de degradação ambiental continuará sujeito à superposição de atribuições governamentais e a desgastantes processos judiciais.

Durante o Seminário “*Repartição de Competências – A Regulação do art. 23 da Constituição Federal e o Fortalecimento do Sisnama*”, ocorrido no Rio de Janeiro, em 20-21/10/04²⁵, recomendou-se que a repartição de competências tenha como fundamento a abrangência e a magnitude dos impactos ambientais, e não a titularidade dos bens afetados, e que a regulamentação do parágrafo único do art. 23 evite alteração nas disposições da Lei 6.938/81, em especial quanto às competências do Conama.

Também entendemos que a competência comum estabelecida pelo citado artigo da Constituição Federal deve pautar-se, quanto ao licenciamento ambiental, pelo critério da predominância do interesse, dando voz aos princípios da descentralização e da subsidiariedade e tendo como regra geral a abrangência e a magnitude dos impactos ambientais. Excepcionalmente, contudo, há que considerar as hipóteses em que a própria Lei Maior atribui ao ente federado a titularidade dos bens afetados, como nas atividades nucleares, cuja exploração é monopólio da União.

Nesse aspecto, é importante também que haja uma clara definição da competência para o licenciamento de empreendimentos e atividades que provoquem impactos ambientais em bens da União, como é o caso das terras indígenas e das unidades de conservação de domínio da União. Conforme demonstrado por Sílvia Cappelli em exposição²⁶ no citado seminário, a maioria das decisões judiciais relativas a essa questão, todavia, têm sido tomadas com base na dominialidade dos bens, ou seja, com uma visão patrimonialista na definição da competência.

Ainda quanto a esse aspecto, pelo menos parece pacificado o entendimento de que, nas áreas constitucionalmente consideradas como patrimônio nacional (art. 225, § 4º), é desnecessária a atuação do Ibama como regra geral²⁷, a não ser, é óbvio, nos casos do art. 4º da Resolução 237/97. Em verdade, esse tratamento especial dado pela Lei Maior a alguns dos biomas brasileiros não acarreta a transferência para o domínio da União da titularidade das áreas particulares ou mesmo públicas dos Estados e Municípios.

Outros pontos que carecem ainda de melhor definição dizem respeito aos critérios de delegação de competência e da ação supletiva do ente federado. Também os Municípios necessitam de previsão em lei, e não apenas em resolução, como hoje, para que possam exercer sua competência licenciatória sem maiores questionamentos jurídicos.

Por fim, cabe ainda salientar que a 1ª Conferência Nacional de Meio Ambiente²⁸, realizada em Brasília, em 28-30/11/03, definiu como prioridade um maior investimento no fortalecimento da ponta do Sisnama, ou seja, nos Municípios, não só por ainda

²⁵ Ver dados no *site* www.mma.gov.br/?id_estrutura=23&id_conteudo=1659.

²⁶ Disponível no *site* www.mma.gov.br/estruturas/DAI/arquivos/silviacappelliart23.pdf, *slide* 19.

²⁷ Ver, entre outros: SILVA, 1994: 174; STAUT JUNIOR, 2004: 3861-3871; e CAPPELLI, mesmo *site*, *slide* 18).

²⁸ Informações disponíveis no *site* www.mma.gov.br/conferencianacional.

contarem com insuficientes estruturas e instrumentos de gestão, mas também por eles receberem maiores atribuições na área ambiental com o processo de descentralização.

No âmbito do Poder Executivo, as Comissões Técnicas Tripartites Nacional e Estaduais, compostas por representações paritárias dos órgãos e entidades ambientais da Federação, vêm realizando reuniões com o intuito de buscar caminhos para a promoção da gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federados. No âmbito do Legislativo, o PLP 12/03 e os PLs 710/88, 3.729/04 e 3.957/04 são, seguramente, bons pontos de partida para toda essa discussão a respeito de competências comuns e licenciamento ambiental.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ANDRADE, Filipe Augusto Vieira de. Resolução Conama 237, de 19.12.1997: um ato normativo inválido pela eiva da inconstitucionalidade e da ilegalidade. In: Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 13, ano 4, jan-mar/1999, p. 105-115.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Licenciamento ambiental e legislação. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. Brasília, set./2002 (site: www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec)

CRUZ, Ana Paula Fernandes Nogueira da. Licenciamento ambiental irregular em áreas de preservação permanente. In: Revista de Direitos Difusos, vol. 27, ano V, set-out/2004, p. 3751-3763.

DAWALIBI, Marcelo. Licença ou autorização ambiental? In: Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 17, ano 5, jan-mar/2000, p. 179-187.

DIAS, Edna Cardoso. Manual de crimes ambientais. Belo Horizonte: Mandamento, 1999.

FINK, Daniel Roberto et alii. Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FREITAS, Vladimir Passos de. Direito administrativo e meio ambiente. Curitiba: Juruá, 1993.

FULDAUER, Bernard Anton. A natureza jurídica das licenças ambientais e urbanísticas. In: Revista de Direitos Difusos, vol. 27, ano V, set-out/2004, p. 3783-3795.

GERÔNIMO, Gabrielly Pena. A natureza jurídica da licença ambiental. In: Revista de Direitos Difusos, vol. 27, ano V, set-out/2004, pp. 3813-3823.

KRELL, Andreas J. Problemas do licenciamento ambiental no Sistema Nacional do Meio Ambiente. In: Revista de Direitos Difusos, vol. 27, ano V, set-out/2004, p. 3765-3781.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 11^a ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELO, João Alfredo Telles. O licenciamento no direito administrativo-ambiental brasileiro: os requisitos procedimentais da avaliação de impacto ambiental. In: Temas de Direito Ambiental e Urbanístico. Ano II, n^o 3, 1998, p. 179-197.

MILARÉ, Édís. Direito do ambiente. 2^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MUKAI, Toshio. Direito ambiental sistematizado. 4^a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. O licenciamento ambiental. São Paulo: Iglu, 1999.

OLIVEIRA, Aparecida Antônia de & BURSZTYN, Marcel. Avaliação de impacto ambiental de políticas públicas. In: Interações/Revista Internacional de Desenvolvimento Local. V. 2, n^o 3, set/2001, p. 45-56 (site www.desenvolvimentolocal.ucdb.br/RevistaInteracoes/edicoes_numero3.htm)

OLIVEIRA, Heli Alves de. Da responsabilidade do Estado por danos ambientais. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt d^o. O licenciamento ambiental municipal e o autolicensing. In: Revista de Direitos Difusos, vol. 27, ano V, set-out/2004, p. 3841-3860.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Processo administrativo de licenciamento ambiental. Licenciamento ambiental da atividade agropecuária. Exigência de licenciamento para a obtenção de crédito rural. In: Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU. Belo Horizonte, ano 3, n^o 17, set-out/2004, p. 1903-1910.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. Os conselhos ambientais estaduais e municipais e seus resultados. In: Diálogos de política social e ambiental: aprendendo com os conselhos ambientais brasileiros – 1^a parte. BID/MMA. Brasília, 2002, p. 115-190.

SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, Paulo Régis Rosa da. Repartição constitucional de competências em matéria ambiental. In: Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre: Nova Fase, v. 1, n^o 27, 1992, p. 193-199.

SILVA, Vicente Gomes da. Legislação ambiental comentada. 2^a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SOBRINHO, Adelgício de Barros Correia & ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. Licenciamento ambiental: uma visão simplificada. *In*: Jus Navigandi, Teresina, ano 6, nº 53, jan/2002 (site www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2523).

STAUT JÚNIOR, Sebastião Vilela. A competência administrativa para licenciamento ambiental em face das disposições do artigo 225, parágrafo 4º, da Constituição Federal – Áreas de patrimônio nacional. *In*: Revista de Direitos Difusos, vol. 27, ano V, set-out/2004, p. 3861-3871.

VAN ACKER, Francisco Thomaz. Breves considerações sobre a Resolução 237, de 19.12.1997, do Conama, que estabelece critérios para o licenciamento ambiental. *In*: Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 8, ano 2, out-dez/1997, p. 165-169.

VITTA, Heraldo Garcia. Da divisão de competências das pessoas políticas e o meio ambiente. *In*: Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 10, ano 3, abr-jun/1998, p. 93-101.

SITES CONSULTADOS

www.camara.gov.br/sileg/prop_pesquisa.asp

www.amcham.com.br/download/informativo2004-10-06a_arquivo

www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec

www.desenvolvimentolocal.ucdb.br/RevistaInteracoes/edicoes_numero3.htm

www.joaopaulo1.com.br/ntc.asp?Cod=95

www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2523

www.mma.gov.br

www.mma.gov.br/conferencianacional

www.mma.gov.br/estruturas/DAI/_arquivos/silviacappelliart23.pdf

www.mma.gov.br/?id_estrutura=23&id_conteudo=1659