

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS - CEJURPS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – CPCJ
PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA – PMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL – ESTUDO COMPARADO
ENTRE OS PROCEDIMENTOS ADOTADOS
NA ESPANHA E NO BRASIL**

CEZAR MONTEIRO PIRAJÁ JUNIOR

Itajaí, julho de 2010

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – CPCJ
PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA – PMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL – ESTUDO COMPARADO
ENTRE OS PROCEDIMENTOS ADOTADOS
NA ESPANHA E NO BRASIL**

CEZAR MONTEIRO PIRAJÁ JUNIOR

Dissertação submetida ao Programa de Mestrado
em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do
Itajaí – UNIVALI e Universidad de Alicante - UA,
como requisito parcial à obtenção dos Títulos de
Mestre em Ciência Jurídica e de Mestre em Direito
Ambiental e Sustentabilidade.

Orientador: Professor Dr. Zenildo Bodnar

Itajaí, julho de 2010

AGRADECIMENTOS

Prof. Dr. Zenildo Bodnar pelas valiosas orientações;

Prof. Dr. Paulo Márcio Cruz pelo essencial apoio;

Profa. Dra. Karine de Souza Silva, pelo apoio e
incentivo sempre;

Prof. Dr. German Martín Valencia, pela
generosidade e acolhida;

Prof. Dr. Ramón Martín Mateo, pelo exemplo de
humildade científica;

Prof. Msc. Clóvis Demarchi, pela correção
metodológica;

Jaqueline Moretti Quintero, Lucilaine Ignácio da Silva
e Alexandre Zarske de Mello da Secretaria do
Mestrado em Ciência Jurídica da Univali; mais

Alicia S. Jerez Cedrón Secretária do Máster en
Derecho Ambiental Y de La Sostenibilidad e Fini
Brotons Galiana do CEDIP, Universidade de
Alicante,

todos, por me socorrerem nas dificuldades; e
aos professores do Mestrado em Ciência Jurídica da
Univali e do Máster en Derecho Ambiental Y de La
Sostenibilidad da Universidade de Alicante, por
marcarem este período de minha vida, me fazendo
sentir orgulhoso e honrado.

Dedico este trabalho a Claudia pois sem seu apoio e compreensão eu não teria atingido um objetivo tão precioso em minha vida.

Ao meu saudoso pai, exemplo de dignidade e honradez.

A Juliana e Cezar Neto, razão maior de minha existência desde o dia em que nasceram.

Aos meus irmãos pelo incentivo e apoio.

Laudato si, misignore, per sora nostra matre terra,
Laquale ne sustenta et governa,
et produce diversi fructi
con coloriti flori et herba.

San Francesco di Assisi

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a coordenação do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí, Julho de 2010

Cezar Monteiro Pirajá Junior
Mestrando

PÁGINA DE APROVAÇÃO

SERÁ FORNECIDA PELA SECRETARIA DO CPCJ APÓS A DEFESA

ROL DE CATEGORIAS

COMPETÊNCIA MATERIAL OU ADMINISTRATIVA

Competência são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções, suas tarefas, prestar serviços.¹

A competência material ou administrativa refere-se a ações administrativas ou ao poder-dever da Administração Pública de cuidar de assuntos de interesse público.²

CONTAMINAÇÃO

Introdução, no meio, de elementos em concentrações nocivas à saúde humana, tais como: organismos patogênicos, substâncias tóxicas ou radioativas. A ação ou efeito de corromper ou infectar por contato. Termo usado, muitas vezes, como sinônimo de poluição, porém quase sempre empregado em relação direta a efeitos sobre a saúde do homem.³

A introdução direta ou indireta, mediante a atividade humana, de substâncias, vibrações, calor ou ruído na atmosfera, na água, no solo, que possam ter efeitos prejudiciais para a saúde humana ou para a qualidade do meio ambiente, ou que possam causar danos aos bens materiais ou deteriorar ou prejudicar o desfrute e outras utilizações legítimas do meio ambiente.⁴

DANO AMBIENTAL

O dano ambiental é um dano extrapatrimonial específico e diverso dos demais danos extrapatrimoniais, causado a bens materiais e imateriais coletivos ou difusos, resultante da lesão ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁵

Dano ambiental significa, uma primeira acepção, uma alteração indesejável ao conjunto de elementos chamados meio ambiente, como, por exemplo, a poluição

¹ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p.72

² GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009. p 85.

³ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 4.ed. São Paulo: RT, 2005. p.1068

⁴ Conceito legal extraído do artigo 3º da Lei 16/2002, da Prevenção e Controle Integrados da Contaminação.

⁵ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. p.93

atmosférica; seria, assim, a lesão ao direito fundamental que todos têm de gozar e aproveitar do meio ambiente apropriado. Em sua segunda conceituação, dano ambiental engloba os efeitos que esta modificação gera na saúde das pessoas e em seus interesses.⁶

DIREITO COMUNITÁRIO

O Direito Comunitário constitui o alicerce que permitiu a posterior da União Européia e a estruturação de suas Comunidades. Traduziu-se numa iniciativa histórica singular para a Europa e para o mundo, por ter redesenhado o cenário das sociedades existentes antes da Segunda Guerra Mundial, cujas bases eram assentadas, fundamentalmente, nos ordenamentos jurídicos nacionais. Esse arcabouço político-jurídico evoluiu e transformou-se num Direito autêntico, superior e diretamente vinculado aos ordenamentos jurídicos nacionais.⁷

DIRETIVA

Diretiva representa um método de ação indireta, ou seja, trata-se de uma legislação em duas etapas distintas, assemelhando-se, à primeira vista, com a lei-marco ou a que se completa com decretos de aplicação. As diferenças cruciais, entretanto, residem no fato de que a diretiva, além de impor aos seus destinatários apenas uma obrigação de resultado, seu efeito direto para os particulares é algo ainda extremamente limitado no âmbito do ordenamento comunitário.⁸

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação

⁶ LEITE, José Rubens Morato. **Direito ambiental contemporâneo**. Bello Filho, Ney de Barros. Barueri, SP: Manole, 2004. p.94

⁷ SILVA, Karine de Souza. **Direito da comunidade européia: fontes, princípios e procedimentos**. Ijuí (RS), Unijuí, 2005. p.25

⁸ SILVA, Karine de Souza. **Direito da comunidade européia: fontes, princípios e procedimentos**. p.137

ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.⁹

MEIO AMBIENTE

Meio Ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.¹⁰

POLUIÇÃO

A degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e, e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.¹¹

⁹ Conceito extraído do artigo 1º, inciso I da Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 20

¹¹ Conceito legal extraído do artigo 3º, inciso III da Lei 6.938/1981.

SUMÁRIO

RESUMO.....	XII
ABSTRACT	13
INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1.....	17
INSTITUTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E PRINCÍPIOS DO DIREITO APLICADOS.....	17
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA.....	17
1.2 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO	26
1.3 PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	29
1.4 PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO	33
CAPÍTULO 2	40
ASPECTOS GERAIS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA ESPANHA.....	40
2.1 POLÍTICA AMBIENTAL E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS.....	40
2.2 CONCEITO E LEGISLAÇÃO APLICADA	45
2.2.1 Conceito	45
2.2.2 Legislação aplicada.....	47
2.3 ESPÉCIES, PROCEDIMENTOS E PRAZOS.....	50
2.3.1 Espécies.....	50
2.3.2 Procedimentos	51
2.3.3 Prazos.....	57
2.4 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL	57
CAPÍTULO 3	59
ASPECTOS GERAIS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL.....	59

3.1 POLÍTICA AMBIENTAL E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS.....	59
3.2 CONCEITO E LEGISLAÇÃO APLICADA	65
3.2.1 Conceito	65
3.2.2 Legislação aplicada.....	69
3.3 ESPÉCIES, PROCEDIMENTOS E PRAZOS.....	72
3.3.1 Espécies.....	72
3.3.2 Procedimentos	73
3.3.3 Prazos.....	75
3.4 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL	76
CAPÍTULO 4.....	80
ANÁLISE COMPARATIVA	80
4.1 PRECEDENTES DE IMPLANTAÇÃO DAS NORMAS NOS DOIS PAÍSES .	80
4.2 EM RELAÇÃO AOS PROCEDIMENTOS PROPRIAMENTE DITOS	82
CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS.....	94

RESUMO

O objetivo da presente pesquisa é comparar os procedimentos aplicados na Espanha e Brasil quanto ao uso do licenciamento como instrumento de política ambiental, buscando identificar os institutos básicos relacionados sem a pretensão de fazer um estudo a luz do Direito Comparado enquanto método. Para tanto, o trabalho foi dividido em quatro capítulos. No primeiro apresenta uma contextualização histórica das mudanças ocorridas na legislação ambiental até o ponto em que foi introduzido o licenciamento ambiental como importante instrumento de políticas públicas voltadas a proteção do meio ambiente. No capítulo dois é apresentada a estrutura de gestão ambiental, legislação e procedimentos administrativos adotada na Espanha. No terceiro capítulo é apresentada a estrutura de gestão ambiental, legislação e procedimentos administrativos adotada no Brasil no que diz respeito ao licenciamento ambiental. Finalmente no Capítulo 4 está uma análise comparativa dos pontos relevantes entre os procedimentos aplicados na Espanha e no Brasil. O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados pontos conclusivos destacados, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre o licenciamento ambiental como instrumento preventivo na preservação do meio ambiente hoje destacado como Direito Fundamental. Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação foi utilizado o Método Indutivo e o Relatório dos Resultados expresso também é composto na base lógica Indutiva. Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente, da Categoria, do Conceito Operacional e da Pesquisa Bibliográfica.

ABSTRACT

The objective of this research is to compare the procedures used in Spain and Brazil on the use of licensing as an instrument of environmental policy, seeking to identify the basic related institutes, though it is not intended as a study in light of Comparative Law as a method. The work is divided into four chapters. The first chapter presents a historical overview of the changes that have occurred in the environmental legislation, up to the point when environmental licensing was introduced as an important instrument of public policy, for environmental protection. The second chapter presents the structure of environmental management, legislation and administrative procedures adopted in Spain. The third chapter presents the structure of environmental management, legislation, and administrative procedures adopted in Brazil with regard to environmental licensing. Finally, the fourth chapter makes a comparative analysis between the main aspects of the procedures applied in Spain and Brazil. This Research Report concludes with some Final Remarks, in which some key, conclusive points are presented, followed by encouragement of further studies and reflections on environmental licensing as a preventive tool for environmental preservation, which has now become a Fundamental Right. With regard to the methodology, the Inductive Method was used in the Research phase, and the Report of the Results is also expressed using Inductive Logic. The Techniques of Referent, Category, Operational Concept and Bibliographic Research were also used at various stages of the research.

INTRODUÇÃO

O seu objetivo institucional é a obtenção dos títulos de Mestre em Ciência Jurídica pelo Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali e Máster en Derecho Ambiental y Sostenibilidad pela Universidad de Alicante - UA.

O seu objetivo científico é pesquisar e comparar os procedimentos aplicados na Espanha e Brasil quanto ao uso do licenciamento como instrumento de política ambiental, buscando identificar os institutos básicos relacionados sem a pretensão de fazer um estudo a luz do Direito Comparado enquanto método.

O tema repartição de competências merece destaque no presente trabalho em virtude de que uma das hipóteses da pesquisa que está sendo considerada é atuação integrada dos entes públicos quanto à concessão das licenças ambientais o que coloca em evidência a forma como o exercício das competências denominadas materiais ou administrativas, notadamente quando é sabido que as posições doutrinárias e jurisprudenciais apontam por diversos caminhos.

Para tanto, principia-se, no Capítulo 1, apresentado uma contextualização histórica das mudanças ocorridas na legislação ambiental até o ponto em que foi introduzido o licenciamento ambiental como importante instrumento de políticas públicas voltadas a proteção do meio ambiente. Neste mesmo capítulo são apresentados os princípios identificados como mais pertinentes ao objeto da pesquisa e a política ambiental aplicada nos dois países, considerando as diferenças existentes.

No Capítulo 2 é apresentada a estrutura de gestão ambiental, legislação e procedimentos administrativos adotada na Espanha. Foi considerada como particularidade da pesquisa aplicada as duas legislações que tratam do tema, uma aplicada a legislação comunitária e outra Espanha faz parte e outra a legislação nacional

No Capítulo 3, é apresentada a estrutura de gestão ambiental, legislação e procedimentos administrativos adotada no Brasil no que diz respeito ao licenciamento ambiental.

Finalmente no Capítulo 4 está uma análise comparativa dos pontos relevantes entre os procedimentos aplicados na Espanha e no Brasil.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados pontos conclusivos destacados, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre o licenciamento ambiental como instrumento preventivo na preservação do meio ambiente hoje destacado como Direito Fundamental.

Para a presente Dissertação foram levantadas as seguintes hipóteses:

a) A legislação brasileira estimula a ação integrada dos entes envolvidos no licenciamento ambiental.

b) As competências e limites estabelecidos na Constituição da República e legislação infraconstitucional são satisfatórios para o exercício da “competência ambiental integrada”.

c) Os procedimentos relativos ao Licenciamento Ambiental Integrado na forma como hoje está sendo aplicado na Espanha podem servir para aperfeiçoar o modelo aplicado no Brasil.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação¹² foi utilizado o Método Indutivo¹³, na Fase de Tratamento de Dados o

¹² “[...] momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido[...]. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica**. 10 ed. Florianópolis: OAB-SC editora, 2007. p. 101.

¹³ “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica**. p. 104.

Método Cartesiano¹⁴, e, o Relatório dos Resultados expresso na presente Dissertação é composto na base lógica Indutiva.

Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente¹⁵, da Categoria¹⁶, do Conceito Operacional¹⁷ e da Pesquisa Bibliográfica¹⁸.

¹⁴ Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) veja LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

¹⁵ “[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica**. p. 62.

¹⁶ “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia.” PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica**. p. 31.

¹⁷ “[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica**. p. 45.

¹⁸ “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica**. p. 239.

CAPÍTULO 1

INSTITUTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E PRINCÍPIOS DO DIREITO APLICADOS

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

No início desse trabalho busca-se introduzir dentro do tema abordado, os registros históricos que construíram as vertentes de cunho social, político e legal, retratando o homem e sua relação com o meio ambiente, consequências e causas que motivaram a mudança de postura marcada pela inserção a nível mundial de princípios erigidos a categoria de princípios ambientais aplicados no Direito internacional.

Os primeiros registros de eventos que podem servir como exemplos de iniciativas de caráter preventivo e outras de caráter corretivo, são bastante antigos e dentre estes figuram:

- a) Proclamação Real de 1306, do rei Eduardo I, proibindo em Londres o uso do carvão em fornalhas abertas, para evitar a poluição do ar e das águas;¹⁹
- b) Em 1605, o Regimento do Pau Brasil, proibia o corte dessa espécie, senão através de uma licença real.²⁰
- c) Em 1797 foi assinada a Carta Régia que ordenava a proteção por meio de severa fiscalização das matas e arvoredos localizados perto dos mares ou nas margens dos rios.²¹
- d) Em 1808, D. João VI funda o Jardim Botânico.²²

¹⁹ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Direito ambiental internacional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Thex, 2002. p.27

²⁰ "Parágrafo 1º. Primeiramente Hei por bem, e Mando, que nenhuma pessoa possa cortar, nem mandar cortar o dito páo brasil, por si, ou seus escravos ou Feitores seus, sem expressa licença, ou escrito do Provedor mór de Minha Fazenda, de cada uma das Capitâneas, em cujo districto estiver a mata, em que se houver de cortar; e o que o contrário fizer encorrerá em pena de morte e confiscação de toda sua fazenda." Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/historia-brasil/ult1702u52.jhtm>. Consulta em 01 de junho de 2010.

²¹ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 29

²² GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. p. 29

e) Em 1861 A Floresta da Tijuca já bastante desmatada em suas encostas, foi reflorestada por decisão de D. Pedro II, para garantir o suprimento de água para o Rio de Janeiro.²³

f) Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição do Mar por Óleo, em Londres no ano de 1954.²⁴

Não seria correto afirmar que estes registros históricos indiquem vocação protecionista muito menos ainda atos espontâneos. Algumas iniciativas surgidas serviram para combater as causas das alterações ambientais cujos reflexos já eram sentidos como foi o caso da proibição do uso de fornalhas abertas na Inglaterra em 1306 o motivo óbvio seria combater a poluição urbana, a exigência de autorização Real para o corte do pau brasil em 1605 que tinha mais motivações econômicas visando inibir o contrabando da espécie através do extenso litoral brasileiro do que preservar a mata atlântica existente à época, da mesma forma em relação a fiscalização das matas costeiras ou ciliares em 1797. No entanto é possível inferir outras de cunho conservacionistas como foi a criação do Jardim Botânico em 1808 e o reflorestamento da Floresta da Tijuca em 1861, ambas no Rio de Janeiro.

Em Paris, no ano de 1923, ocorreu o I Congresso Internacional para a Proteção da Natureza que pode ser considerado como a primeira iniciativa de reflexão mundial sobre o tema, até que em janeiro de 1970 a Assembléia Geral das Nações Unidas aceitou o convite do Governo da Suécia para realizar a Conferência de Estocolmo em 1972, sendo criada na oportunidade uma Comissão Preparatória com especialistas de vários países, dentre os quais um do Brasil. Segundo Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva, "na época, a realização de uma Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente não teve uma repercussão positiva entre os países em desenvolvimento; ao contrário, no caso de alguns, a reação foi francamente antagônica, como ocorreu com o Brasil." O citado autor aponta como fator mais importante para essas posições, "era que as questões ambientalistas tinham importância secundária para os países em desenvolvimento, onde os grandes desafios eram a pobreza e suas seqüelas, como a fome, a falta de moradia,

²³ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. p.29

²⁴ É considerado o primeiro tratado em defesa do meio ambiente e no combate a poluição.

de roupa, educação, escolas. Para eles os direitos políticos e civis não poderiam ter prevalência sobre os direitos econômicos e sociais." ²⁵

Citando Alexandre Kiss, Melissa Furlan lembra que "a preocupação internacional com a proteção do meio ambiente tem relação com a conscientização do mundo sobre a necessidade da proteção dos direitos humanos e deve ser estudada levando-se em consideração quatro fenômenos ocorridos."²⁶

a) a valorização das teses científicas sobre fatos relativos ao meio ambiente, com as discussões em foros diplomáticos internacionais, chegando a opinião pública graças a expansão dos meios de comunicação;

b) a democratização da relações internacionais, com a participação da opinião pública na feitura e aplicação dos grandes tratados internacionais;

c) a grande insegurança por que passava o mundo, com a ameaça da destruição maciça por meio da utilização de armas nucleares;

d) a ocorrência de catástrofes ambientais, como volumosos derramamentos de petróleo no mar, vazamentos de grandes nuvens tóxicas etc.

A Conferência de Estocolmo de 1972 foi pródiga na conscientização do mundo político de que já era o momento de ocorrer uma mudança de atitude em relação a convivência homem-meio ambiente e ainda teve o mérito de lançar as bases para o estabelecimento de Princípios ecológicos que serviriam tanto para o reconhecimento de que os problemas ambientais dos países em desenvolvimento eram distintos dos problemas dos países industrializados como para a formação do Direito Internacional Ambiental. Na Declaração de Estocolmo é possível identificar alguns Princípios que estão repercutindo até os nossos dias na comunidade ambiental internacional e também pertinentes ao propósito deste trabalho.

²⁵ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Direito ambiental internacional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Thex, 2002. p.29

²⁶ FURLAN, Melissa. **A função promocional do Direito no panorama das mudanças climáticas**: a idéia de pagamento por serviços ambientais e o princípio do protetor recebedor. Tese de Doutorado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo em 2008. p.21-22, citando Alexandre Kiss. Disponível em: www.ana.gov.br/Produagua/LinkClick.aspx?fileticket=JxvdBhDMQEY%3D&tabid=691&mid=1504. Acesso em 16 de jul. 2010.

O primeiro deles é o Princípio 1, que institui o direito a um meio ambiente sadio como direito fundamental da humanidade²⁷, no Princípio 4 está a atribuição de bem ambiental a flora e fauna silvestres e o grau de importância da conservação da natureza no planejamento do desenvolvimento econômico²⁸, o Princípio 8 propõe a inserção do homem no contexto do desenvolvimento econômico, social e do trabalho como elementos para a melhoria da qualidade de vida²⁹, já no Princípio 13 estão descritas as bases do que hoje a doutrina consagra como o Princípio do Desenvolvimento Sustentável,³⁰ finalmente no Princípio 21 o reconhecimento de que os Estados são soberanos quanto a exploração de seus recursos naturais, mas destaca também a responsabilidade destes quanto as consequências que extrapolem seu território³¹.

Uma das mudanças realmente significativas dos últimos anos – e que não poderia ter sido prevista nem mesmo por aqueles que planejaram o sistema econômico global do pós-guerra – é a crescente conscientização acerca da importância do meio ambiente físico e da grande ameaça que paira sobre os ecossistemas vulneráveis. Isso obrigou os governos a refletir sobre o grau de interdependência de seus países. O sistema das Nações Unidas merece crédito por haver ajudado a promover essa conscientização, e nesse aspecto a Conferência de

²⁷ “Princípio 1 - O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras.”

²⁸ “Princípio 4 - O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio representado pela flora e fauna silvestres, bem assim o seu “habitat”, que se encontram atualmente em grave perigo por uma combinação de fatores adversos. Em consequência, ao planificar o desenvolvimento econômico, deve ser atribuída importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres.”

²⁹ “Princípio 8 - O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar, na Terra, as condições necessárias à melhoria da qualidade de vida.”

³⁰ “Princípio 13 - A fim de lograr um ordenamento mais racional dos recursos e, assim, melhorar as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado da planificação de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade do desenvolvimento, com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano, em benefício de sua população.”

³¹ “Princípio 21 - De acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos, de acordo com a sua política ambiental, desde que as atividades levadas a efeito, dentro da jurisdição ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda a jurisdição.”

Estocolmo de 1972 foi o evento pioneiro.³² No mesmo sentido Vladimir Passos de Freitas também escreveu:

A Conferência de Estocolmo, 1972, foi o grande divisor de águas. Contendo 26 princípios, ela veio acompanhada de um plano de ação composto de 109 Resoluções. Passaram as nações a compreender que nenhum esforço, isoladamente, seria capaz de solucionar os problemas ambientais do Planeta.³³

Após a Conferência de Estocolmo foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), para em seguida serem editados vários Atos Multilaterais Internacionais, assinados também pelo Brasil, todos em síntese propondo medidas preventivas na defesa dos recursos naturais.³⁴ Em 1983 foi criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente, cuja primeira presidente foi Gro Harlem Brundtland da Noruega. A Comissão era composta por dez membros escolhidos entre representantes de países em desenvolvimento e dez de países desenvolvidos, para atuar sobre quatro temas principais³⁵ e teve como representante do Brasil o ambientalista Paulo Nogueira Neto. Teve atuação durante 3 anos visitando países, estabelecendo consultas e realizando reuniões deliberativas em diversas cidades, inclusive Brasília, encerrando suas atividades em 31 de dezembro de 1987, com a entrega do relatório denominado Relatório Brundtland, à Assembléia

³² COMISSÃO sobre Governança Global. **Nossa comunidade global**. Rio de Janeiro: FGV. 1996. p.109.

³³ FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. 3 ed. São Paulo: RT, 2005. p.39

³⁴ Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e outros Materiais e, 29 de dezembro de 1972, Convenção Para o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção, em 03 de março de 1973, Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (Marpol) em 02 de novembro de 1973 e outros mais. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=175> Consulta em 5 de junho de 2010.

³⁵ “a) propor estratégias de longo prazo para obter um desenvolvimento sustentável e daí em diante;
b) recomendar maneiras para que a preocupação com o meio ambiente se traduza em maior cooperação entre os países em desenvolvimento e entre países em estágios diferentes de desenvolvimento econômico social e leve à consecução de objetivos comuns e interligados que considerem as inter-relações de pessoas, recursos, meio ambiente e desenvolvimento;
c) considerar meios e maneiras pelos quais a comunidade internacional possa lidar mais eficientemente com as preocupações de cunho ambiental;
d) ajudar a definir noções comuns relativas a questões ambientais de longo prazo e os esforços necessários pra tratar com êxito os problemas da proteção e da melhoria do meio ambiente, uma agenda de longo prazo a ser posta em prática nos próximos decênios e os objetivos a que aspira a comunidade internacional.” GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. p.40

Geral das Nações Unidas.³⁶ Seguindo uma das orientações nele contido, as Nações Unidas resolveu confirmar a Conferência do Rio de Janeiro em 1992, que serviria dentre outras coisas para avaliar os progressos obtidos desde a Conferência de Estocolmo ocorrida em 1972.

A Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - denominada Rio/92, se caracterizou como uma reunião de cúpula já fortemente influenciada pela Conferência de Estocolmo de 1972 e pelo Relatório Brundtland. Durante sua realização, foram adotadas duas convenções multilaterais: A Convenção-Quadro sobre a Mudança do Clima e a Convenção sobre a Diversidade Biológica. Além disso estabeleceu dois importantes documentos, a Agenda 21 e a Declaração da Rio/92.

Em que pese os 20 anos decorridos, a Conferência do Rio, reafirmou em sua Declaração alguns postulados da Conferência de Estocolmo de 1972 principalmente os que tratavam do desenvolvimento sustentável, da limitação à soberania nacional, da responsabilidade, da cooperação e da precaução. Em relação ao Relatório Brundtland, a Rio/92 fixou a estreita relação entre a pobreza e a degradação do meio ambiente e apontou providências sérias e permanentes no que se refere à cooperação, na busca de maior equilíbrio entre os Estados, no campo do desenvolvimento sustentável.³⁷

Antes da realização destes eventos os Estados Unidos já tinha aprovado em 1969, entrando em vigor em janeiro de 1970, "The National Environmental Policy Act de 1969" criando a política nacional ambiental, buscando incentivar a produtiva e agradável harmonia entre o homem e o ambiente, a promoção de iniciativas para prevenir ou eliminar os danos ao ambiente e à biosfera e estimular a saúde e o bem-estar do homem, para enriquecer a compreensão dos sistemas ecológicos e recursos naturais importantes para a Nação e criando o Conselho de Qualidade Ambiental." (Tradução livre)³⁸

³⁶ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Direito ambiental internacional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Thex, 2002. p.34

³⁷ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. p.40

³⁸ "The purposes of this Act are: To declare a national policy which will encourage productive and enjoyable harmony between man and his environment; to promote efforts which will prevent or

A Lei da Política Ambiental dos Estados Unidos criou premissas pioneiras em matéria de legislação ambiental com enfoque na prevenção e monitoramento das atividades potencialmente poluidoras e em defesa da qualidade ambiental. Aponta também pela inserção do meio ambiente como bem coletivo e intrinsecamente ligado a qualidade de vida dos cidadãos americanos.

a) Necessidade de compatibilização entre a necessidade de desenvolvimento econômico-social e preservação do meio ambiente e a qualidade de vida das presentes e futuras gerações;³⁹

b) A utilização de todos os meios possíveis e compatíveis com outros aspectos essenciais da política nacional, para melhorar e coordenar os planos, funções, recursos e programas federais em relação as decisões que possam ter impacto sobre o meio ambiente; (tradução livre)⁴⁰

c) O impacto ambiental da ação proposta, efeitos ambientais adversos que não possam ser evitados caso a proposta seja implementada e alternativas para a ação proposta. (tradução livre)⁴¹

d) Atribuiu ao Conselho de Qualidade Ambiental competência para elaboração de estudos, levantamentos, pesquisas e análises

eliminate damage to the environment and biosphere and stimulate the health and welfare of man; to enrich the understanding of the ecological systems and natural resources important to the Nation; and to establish a Council on Environmental Quality." Disponível em: <http://ceq.hss.doe.gov/nepa/regs/nepa/nepaeqia.htm> Consulta em 20 de julho de 2010.

³⁹ Seg. 101 [42 USC § 4331]. 101 [42 USC § 4331]. (a) The Congress, recognizing the profound impact of man's activity on the interrelations of all components of the natural environment, particularly the profound influences of population growth, high-density urbanization, industrial expansion, resource exploitation, and new and expanding technological advances and recognizing further the critical importance of restoring and maintaining environmental quality to the overall welfare and development of man, declares that it is the continuing policy of the Federal Government, in cooperation with State and local governments, and other concerned public and private organizations, to use all practicable means and measures, including financial and technical assistance, in a manner calculated to foster and promote the general welfare, to create and maintain conditions under which man and nature can exist in productive harmony, and fulfill the social, economic, and other requirements of present and future generations of Americans. (A) O Congresso, reconhecendo o impacto profundo da atividade do homem sobre a inter-relação de todos os componentes do ambiente natural, especialmente as influências profundas do alto crescimento populacional da urbanização densidade, expansão industrial, exploração de recursos, e novas e expandir os avanços tecnológicos e reconhecendo ainda a importância crítica de recuperação e manutenção da qualidade ambiental para o bem estar geral e desenvolvimento do homem, diz que é a política continuada do Governo Federal, em cooperação com governos estaduais e locais, e outras organizações privadas e públicas em causa, de utilizar todos os meios possíveis e medidas, incluindo assistência técnica e financeira, de forma calculada para fomentar e promover o bem-estar geral, para criar e manter condições sob as quais o homem e a natureza podem viver em harmonia produtiva, e que preencham os requisitos sociais, econômicos e outros das presentes e futuras gerações de norte-americanos. (tradução livre)

⁴⁰ Seg. 102 [42 USC § 4332] Disponível em: <http://ceq.hss.doe.gov/nepa/regs/nepa/nepaeqia.htm>, consulta em 20 jul. 2010.

⁴¹ Seg. 102 [42 USC § 4332] Disponível em: <http://ceq.hss.doe.gov/nepa/regs/nepa/nepaeqia.htm>, consulta em 20 jul. 2010.

relativas aos ecossistemas e a qualidade ambiental gerando o Relatório Anual de Qualidade Ambiental. (tradução livre)⁴²

Entre a realização da Conferência de Estocolmo em 1972 e a Conferência do Rio de Janeiro em 1992, o Direito Ambiental brasileiro evoluiu bastante, com aprovação de diversos institutos legais criando o licenciamento ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, dentre os quais o Estado do Rio de Janeiro que aprovou o Decreto-Lei nº 134 em 16 de junho de 1975⁴³, o Decreto Lei Federal 1.413 de 14 de agosto de 1975⁴⁴ que também trata do tema repartição de competências, em seguida o Estado de São Paulo com a Lei 997/76⁴⁵, em 03 novembro de 1980, o Estado da Bahia promulgou a Lei 3.858, instituindo a Política Estadual do Meio Ambiente através do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais.⁴⁶

Constata-se que apesar de já existirem diversas legislações estaduais tratando do tema licenciamento ambiental, este só começou a ser exigido no plano federal a partir da Lei 6.803/80⁴⁷ de 2 de julho de 1980, que dispôs sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição,

⁴² Seg. 204 [42 USC § 4344] Disponível em: <http://ceq.hss.doe.gov/nepa/regs/nepa/nepaeqia.htm>, consulta em 20 jul. 2010.

⁴³ Disponível em: http://www.inea.rj.gov.br/l_estadual/lei134.asp Consulta em 10 jul. 2010

⁴⁴ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=122915> Consulta em 10 jul. 2010

⁴⁵ Disponível em: http://www.cetesb.sp.gov.br/Institucional/documentos/lei_997_1976.pdf Consulta em 10 jul. 2010

⁴⁶ Disponível em: http://www2.casacivil.ba.gov.br/NXT/gateway.dll/legsegov/leiord/leiordec1980/leiord1980/leiord1980nov/lo19803858.xml#LO_3_858 Consulta em 10 jul. 2010

⁴⁷ “Art. 9º O licenciamento para implantação, operação e ampliação de estabelecimentos industriais, nas áreas críticas de poluição, dependerá da observância do disposto nesta Lei, bem como do atendimento das normas e padrões ambientais definidos pela SEMA, pelos organismos estaduais e municipais competentes, notadamente quanto às seguintes características dos processos de produção:

- I - emissão de gases, vapores, ruídos, vibrações e radiações;
- II - riscos de explosão, incêndios, vazamentos danosos e outras situações de emergência;
- III - volume e qualidade de insumos básicos, de pessoal e de tráfego gerados;
- IV - padrões de uso e ocupação do solo;
- V - disponibilidade nas redes de energia elétrica, água, esgoto, comunicações e outros;
- VI - horários de atividade.

Parágrafo único. O licenciamento previsto no caput deste artigo é da competência dos órgãos estaduais de controle da poluição e não exclui a exigência de licenças para outros fins.”

instituindo o Estudo de Impacto Ambiental no artigo 9º, dispositivos estes que antecederam a edição da Lei 6.938/81 da PNMA em 31 de agosto de 1981. Finalmente em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a atual Constituição da República, com o artigo 225 inteiramente dedicado ao meio ambiente, com destaque para o parágrafo § 1º inciso IV⁴⁸ que deu status de norma constitucional a exigência do licenciamento ambiental, concluindo assim o histórico de como surgiu este importante instrumento de gestão ambiental.

Finalmente o Tratado da União Européia⁴⁹ assinado em 7 de fevereiro de 1992, em Maastricht na Holanda, traz nos artigos 174 a 176, as linhas gerais da política ambiental comunitária, cujos objetivos estabelecidos visavam precipuamente a preservação, a proteção e a melhoria do meio ambiente; a proteção da saúde das pessoas, a utilização prudente e racional dos recursos naturais; a promoção no plano internacional de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, embora desde 27 de junho de 1985 o Conselho da Comunidade Européia tenha aprovado a Directiva 85/337/CEE que tratava da avaliação dos efeitos de projetos públicos e privados no meio ambiente. Em 24 de setembro de 1996 foi aprovada a Diretiva 96/61 do Conselho da Comunidade Européia relativa a prevenção e ao controle integrado da contaminação implantando assim o licenciamento ambiental como instrumento da política ambiental européia.⁵⁰

Estão sendo apresentados no seguimento deste capítulo três princípios reconhecidos como princípios basilares do Direito ambiental internacional e bastante difundidos em muitos países. Estes guardam maior identidade com o licenciamento ambiental tanto na Espanha quanto no Brasil, como pretende-se demonstrar a seguir. Os princípios eleitos dentro dos limites temáticos da pesquisa, surgiram como força compensatória aos muitos anos de conflituosa e porque não dizer danosa relação do homem com a natureza, seja em decorrência da busca descontrolada por desenvolvimento econômico, colocando de lado a questão das

⁴⁸ “ IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;”

⁴⁹ Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:PT:pdf>

⁵⁰ A criação de legislação específica na Espanha será tratada no capítulo 2 do trabalho.

repercussões ao meio ambiente, seja pelas conseqüências de outros eventos que também tiveram efeitos gravíssimos sobre a vida humana, o meio ambiente e o próprio processo produtivo industrial à época, como foi o caso das duas grandes Guerras Mundiais.

1.2 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

Dentre os princípios difundidos na proteção do meio ambiente o princípio da prevenção figura com destaque posto que está voltado exatamente a prevenir a ocorrência de danos ambientais significativos, através de instrumentos próprios, e porque não dizer oportunos como é o caso do licenciamento ambiental que deve ser aplicado previamente com vistas a avaliar em todos os aspectos o impacto ambiental do empreendimento a ser instalado.

Aplicação deste princípio ganhou maior amplitude ao ser inserido em diversos compromissos por países membros das Nações Unidas, exemplo citado por Vicente Gomes da Silva em seu livro *Legislação Ambiental Comentada*⁵¹, apontando umas das formas de aplicação de tal princípio conforme previsto no preâmbulo da Convenção de Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, assinada em 1989.

As partes da presente Convenção, atentas também ao fato de que a maneira mais eficaz de proteger a saúde humana e o meio ambiente dos perigos que esses resíduos representam é a redução ao mínimo de sua geração em termos de quantidade ou potencial de seus riscos e determinadas a proteger o meio ambiente contra os efeitos adversos que podem resultar da geração e administração de resíduos.

No mesmo sentido consta dos objetivos da Convenção sobre a diversidade biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 no Rio de Janeiro, dispositivo sobre a utilização sustentável dos recursos ambientais e sua conservação ao que se presta a aplicação do princípio da prevenção evitando sua deterioração.

Os objetivos desta Convenção, a serem cumpridos de acordo com as disposições pertinentes, são a conservação da diversidade biológica,

⁵¹ SILVA, Vicente Gomes da. **Legislação ambiental comentada**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 27

a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização (...)

Sobre o Princípio da Prevenção assim se manifestou Édis Milaré: “O princípio da prevenção é basilar em Direito Ambiental, concernindo à prioridade que deve ser dada às medidas que evitem o nascimento de atentados ao ambiente, de modo a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade.”⁵² O citado autor ao chamar a atenção para as possíveis diferenças entre o princípio da prevenção e o princípio da precaução, adota o princípio da prevenção como forma simplificadora, uma vez que prevenção, pelo seu caráter genérico, englobaria precaução, de caráter possivelmente específico, citando o princípio 15 da Convenção sobre meio ambiente e desenvolvimento resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente realizada no Rio de Janeiro em 1992.

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

Na doutrina espanhola a autora Silvia Jaquenod de Zsögön⁵³ traz a lição de que existem características que diferenciam o princípio da prevenção do princípio da precaução. Ela destaca de modo objetivo que o princípio da prevenção se caracteriza pelo risco certo e dano duvidoso obrigando ao agente a obrigação de adotar as medidas necessárias em face da certeza científica dos riscos contidos na atividade enquanto que o princípio da precaução é caracterizado pelo risco duvidoso, deixando ao agente a conveniência pela adoção de medidas preventivas, portanto sem obrigação, exatamente pela ausência de certeza científica a respeito dos riscos da atividade a ser desenvolvida.

O princípio da prevenção norteia o licenciamento ambiental e faz deste seu principal instrumento de aplicação pois age prevenindo possíveis danos ambientais posto que é uma exigência legal para determinadas atividades cujo

⁵² MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 4.ed. São Paulo: RT, 2005, p.166.

⁵³ ZGÖGÖN, Jaquenod Silvia. **Derecho Ambiental**. Madri: Dykinson, 2004, p.438.

potencial de impacto ambiental é conhecido, conforme dita a Lei 6.938/81, de 31 de agosto de 1981 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, artigo 9º inciso IV:

São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

[...]

IV o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

A citada norma estabelece no artigo 2º que:

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, **melhoria e recuperação da qualidade ambiental** propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: (Sem destaque no original.)

Do enunciado pode-se extrair a concepção de que a preservação sendo um objetivo da política ambiental brasileira, do qual o licenciamento ambiental é um instrumento, trazia desde aquela época, a constatação da necessidade de melhoria e recuperação da qualidade ambiental, ou seja, o reconhecimento de que a utilização dos recursos naturais já careciam de tais providências visando assegurar as condições o desenvolvimento sócio-econômico preconizado.

O Princípio da Prevenção orienta no sentido de que, tanto as políticas ambientais estabelecidas como os instrumentos utilizados na sua efetivação devem ter o caráter de ação preventiva, obrigando que sejam adotadas medidas preventivas assim, a Lei 6.938/81 ao ser recepcionada pela Constituição da República de 1988, foi mais valorizada ainda pela inserção no artigo 225, do inciso IV⁵⁴ quanto a obrigação de exigir das obras ou atividades potencialmente poluidoras o estudo prévio de impacto ambiental, além do inciso V,⁵⁵ que trata do controle da

⁵⁴ "Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, que se dará publicidade."

⁵⁵ "Inciso V - Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

produção da comercialização, e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a qualidade de vida e o meio ambiente.

A Constituição Espanhola de 1978 no artigo 45 também instituiu direitos e obrigações difusas entre a comunidade e o poder público na defesa do meio ambiente, norteando-se pela aplicação do princípio da prevenção.

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.⁵⁶

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.⁵⁷

Na legislação infraconstitucional espanhola consta o Real Decreto Legislativo nº 1 de 11 de janeiro de 2008, que tem por objeto estabelecer o regime jurídico aplicável a avaliação de impacto ambiental de projetos relativos a realização de obras, instalações ou qualquer outra atividade compreendida em seus anexos. A mencionada norma reafirma o papel preventivo desempenhado pelo estudo de impacto ambiental nos moldes da legislação brasileira como parte do processo de licenciamento ambiental ao fixar no capítulo primeiro item 2:

Esta ley pretende asegurar la integración de los aspectos ambientales en el procedimiento de autorización o aprobación de aquél por el órgano sustantivo.⁵⁸

1.3 PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Este segundo princípio trazido ao objetivo deste trabalho é um dos mais difundidos no mundo e também um dos mais abrangentes na sua concepção. Nele há o reconhecimento de que o atendimento das necessidades essenciais do ser humano depende do crescimento econômico, cujos valores

⁵⁶ Tradução livre: “Todos tem direito a desfrutar de um meio ambiente adequado para o desenvolvimento da pessoa, assim como o dever de conservá-lo.”

⁵⁷ Tradução livre: “Os poderes públicos velarão pela utilização racional de todos os recursos naturais, com o fim de proteger e melhorar a qualidade de vida e defender e restaurar o meio ambiente, apoiando-se na indispensável solidariedade coletiva.”

⁵⁸ “Esta lei pretende assegurar a integração dos aspectos ambientais ao procedimento de autorização ou aprovação deste pelo órgão encarregado.” (Tradução livre)

estimulam os padrões de consumo, o que deve ser feito considerando o aumento da densidade populacional, os recursos ambientais disponíveis e sua capacidade de auto-recomposição para não comprometer o atendimento de gerações presentes e futuras.

Discorrendo sobre este importante princípio Terence Dornelles Trennepohl enaltece que o mesmo “contempla as dimensões humana, física, econômica, política, cultural e social em harmonia com a proteção ambiental”.⁵⁹ O autor aponta também que o desenvolvimento sustentável é aquele que busca atender os anseios e direitos presentes e futuros quanto a qualidade do meio ambiente, apontando também que o caminho para atingir-se este anseio é a cooperação de todos na tarefa essencial para a erradicação das desigualdades sociais.

A Conferência do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento se transformou num marco na criação do princípio do desenvolvimento sustentável fazendo com que a tese do desenvolvimento sustentável se consolidasse e permeasse muito documentos em especial a Declaração da Rio 92⁶⁰, que foi assinada na ocasião por 179 Chefes de Estado e de Governo. Nela conclui-se de que não poderia haver crescimento sustentável se paralelamente não fossem criadas as condições de para que os seres humanos tenham uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza⁶¹, que o direito ao desenvolvimento seja exercido de modo a permitir que o atendimento das gerações atuais e futuras⁶² e que a proteção ambiental se constitua em parte integrante do processo de desenvolvimento.⁶³

⁵⁹ TRENNEPOHL, Terence Dorneles. **Fundamentos do Direito Ambiental**. Salvador: JusPODIVM. 2006, p. 13

⁶⁰ Disponível em: <http://www.vitaecivilis.org.br/anexos/Declaracao_rio92.pdf> Acesso em 22.06.2010

⁶¹ “Princípio 1 Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.”

⁶² “Princípio 3 - O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.”

⁶³ “ Princípio 4 - Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.”

No tocante a jurisprudência o princípio do desenvolvimento sustentável já está entronizado nas decisões da Corte maior brasileira que numa delas assim se manifestou:

O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações⁶⁴.

Compreendendo-se de que a aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável deve ser feita através da fixação de mecanismos próprios a cada país a Carta Rio 92 preconizou em seu princípio 2:

Princípio 2

Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do Direito Internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

Do Relatório da Conferência brotou o seguinte enunciado:

A humanidade é capaz de tornar o desenvolvimento sustentável - de garantir que ele atenda as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem as suas. O conceito de desenvolvimento sustentável tem é claro, limites - não limites absolutos, mas limitações impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social, no tocante aos recursos ambientais e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos da atividade humana. Mas tanto a tecnologia quanto a organização social podem ser geridas e aprimoradas a fim de proporcionar uma nova era de crescimento econômico.⁶⁵

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno, ADI-MC 3540/DF, Rel. Min. Celso de Mello, **Diário da Justiça**. Brasília, 03.02.2006, p. 14

⁶⁵ Relatório da Cnumad p.9

Embora o conceito de desenvolvimento sustentável que fundamenta o princípio do mesmo nome, seja bastante difundido a ponto de converter-se num objetivo mundial prioritário, em sentido contrário o conceito tem recebido críticas conforme nos diz Miguel Verdú Amorós, quando aponta que as causas dessas críticas quanto ao conceito seriam a sua generalidade ou falta de precisão de seu conteúdo e o modo de levá-lo a prática, sua universalização, incluso vulgarização, enquanto que seu emprego constante ou abuso deste, o degrada, se fazemos uma utilização ou interpretação jurídica inadequada.⁶⁶

Para Amorós⁶⁷ o desenvolvimento

só será sustentável se houver integração e equilíbrio entre suas três dimensões, a econômica, social e ambiental, ou seja, é preciso compatibilizar o crescimento econômico, com a equidade social e com a proteção ambiental pois a questão ambiental se converteu num problema global, enquanto aponta que no momento atual há um predomínio do componente econômico sobre os demais.

O mesmo autor cita decisão do Tribunal Supremo da Espanha que reconhece a importância da integração da políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável ao assinalar em sentença que "a integração ambiental nas políticas econômicas e sociais constituem um dos pilares da denominada "Estratégia Comunitária para o Desenvolvimento Sustentável" aprovada no Conselho Europeu de Gotemburgo de junho de 2001".⁶⁸

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável serve também para nortear o licenciamento ambiental na medida em que este valioso instrumento de política ambiental atuará na busca de compatibilizar a necessidade do desenvolvimento econômico para atender as necessidades da população com a preservação dos recursos naturais do planeta através de procedimento complexo, tema este que será tratado em capítulos próprios.

A autora Norma Sueli Padilha referindo-se ao artigo 225 da Constituição da República de 1988, escreve: [...] ainda que não faça uso expresse

⁶⁶ AMORÓS, Miguel Verdú. **Concepto y Formulación del Principio de Integración Ambiental**. Pamplona: Aranzadi, 2008, p. 132.

⁶⁷ AMORÓS, Miguel Verdú. **Concepto y Formulación del Principio de Integración Ambiental**. p.133

⁶⁸ AMORÓS, Miguel Verdú. **Concepto y Formulación del Principio de Integración Ambiental**. p.41

do termo "desenvolvimento sustentável", adota a proposta do compromisso de sustentabilidade ambiental, ao consagrar, pela primeira vez, em um texto constitucional, a adoção do direito ao equilíbrio do meio ambiente [...], e segue, " o compromisso de sustentabilidade ambiental albergado pela Constituição Federal de 1988 está representado na adoção constitucional de um modelo de desenvolvimento econômico que leve em conta a vertente da proteção do meio ambiente, ou seja, que concilie o desenvolvimento com o respeito à proteção do meio ambiente, conforme o disposto no Título VII Capítulo I do Texto Constitucional[...]."⁶⁹

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

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

1.4 PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

Cooperar é agir conjuntamente. É somar esforços. A cooperação surge como uma palavra chave quando há um inimigo a combater, seja a pobreza, seja a poluição, a seca, ou ainda a reconstrução de um Estado ou região em período de pós-guerra. Na luta contra a poluição e a degradação do meio ambiente, e considerando que, por sua natureza, os recursos naturais não se submetem necessariamente às fronteiras políticas, cabe aos Estados que os compartilham atuar de forma coordenada, mesmo no que se refere às ações internas, para evitar a ocorrência de danos, assim como para racionalizar as medidas de proteção que se fizerem necessárias.⁷⁰

O artigo 225, caput da Constituição da República de 1988, consagra o Princípio da Cooperação a partir do momento em que reconhece o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas também atribui ao Público e a Coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo.

⁶⁹ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p.246

⁷⁰ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009. p.58

Ora, uma das áreas de interdependência entre as nações é a relacionada com a proteção do meio ambiente, uma que as agressões a ele infligidas nem sempre se circunscrevem aos limites territoriais, espalhando-se também não raramente, a outros vizinhos ou ao ambiente global do planeta.⁷¹

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações

A obrigação coletiva de auxiliar, ajudar, cooperar, depende de um elemento essencial que é o

o acesso a essa participação, evitando a formação de monopólios institucionais de defesa ambiental e possibilitando a pluralidade prevista constitucionalmente. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades possibilita a troca de informações e a cooperação facilita a efetiva defesa ambiental.⁷²

No campo do Direito internacional, a partir do reconhecimento de que a proteção ambiental não estabelece limites fronteiriços, o Estado brasileiro tem dentro seus princípios fundamentais o da Cooperação Internacional que vem ao encontro do preconizado pelo Princípio do Desenvolvimento Sustentável, tratado anteriormente.⁷³

A Lei da PNMA evidencia que não só o acesso a informação é essencial para permitir a participação da comunidade.

No art. 2º inciso X⁷⁴, estabelece como princípio, a educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, tem como objetivo capacitá-la para permitir sua participação ativa na defesa do meio

⁷¹ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 4.ed. São Paulo: RT, 2005, p.172

⁷² SÉGUIN, Elida. **O Direito Ambiental: Nossa Casa Planetária**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p.295.

⁷³ “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

[...] IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; “

⁷⁴ “Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: [...] X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente”.

ambiente. A cooperação difundida na legislação infraconstitucional brasileira também extrapola os limites nacionais ao fixar que esta deve se estabelecer no nível internacional conforme dispõe o art. 77 da Lei 9.605/98.⁷⁵

A aplicação do Princípio da Cooperação a nível internacional cada dia mais se materializa se leva-se em conta "que o Meio Ambiente é um bem transnacional e que os fenômenos naturais desconhecem fronteiras políticas, a maioria dos princípios do Direito Ambiental é oriunda de relações internacionais. O Planeta é uma sistema fechado, onde uma ação pode repercutir em outra região." ⁷⁶

Reforçando a importância da participação coletiva⁷⁷

é fundamental o envolvimento do cidadão no equacionamento e implementação da política ambiental, dado que o sucesso desta supõe que todas as categorias da população e todas as forças sociais, conscientes de suas responsabilidades, contribuam para a proteção e a melhoria do ambiente, que, afinal, é bem e direito de todos.⁷⁸

O Princípio da Cooperação na Espanha foi consolidado por um caminho diferente do Brasil, mas tendo o mesmo sentido conforme pode-se constatar do enunciado do artigo 45 da Constituição Espanhola quando preconiza a "indispensável solidariedade coletiva" para proteção dos recursos naturais, intitulando-o de Princípio da Solidariedade, ou seja, sentido moral que vincula o indivíduo à vida, aos interesses dum grupo social, duma nação, ou da humanidade.⁷⁹

Artículo 45.

⁷⁵ "Capítulo VII - Da Cooperação Internacional Para a Preservação do Meio Ambiente Art. 77, resguardados a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes, o Governo brasileiro prestará, no que concerne ao meio ambiente, a necessária cooperação a outro país, sem qualquer ônus, quando solicitado para:[...]"

⁷⁶ SÉGUIN, Elida. **O Direito Ambiental: Nossa Casa Planetária**. p.64.

⁷⁷ Nesse sentido merece destaque o art.3º da Resolução CONAMA 237 de 19.12.1997 que afirma que " A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), **ao qual se dará publicidade, garantida a realização de audiências públicas**, quando couber, de acordo com a regulamentação." (sem destaque no original)

⁷⁸ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. p.162

⁷⁹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Curitiba: Positivo; 2008. Verbete Solidariedade p.747.

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Nesse sentido também que Antonio Enrique Perez Luno⁸⁰, aponta que o citado preceito constitucional espanhol indica que

natureza e sociedade formam uma unidade inseparável cujas manifestações externas flutuarão de acordo com o desenvolvimento dos sistemas econômicos de produção, as formas de organização social e a evolução dos conhecimentos científicos e técnicos.

Para tornar eficaz a aplicação do Princípio da Cooperação,

a correta informação em matéria ambiental cria consciência através do conhecimento. Esta informação deverá permitir alcançar um grau minimamente aceitável de sensibilização, formação e consciência pública, com relação ao valor que tem os recursos naturais. Uma vez assumida a autêntica realidade da situação, será fácil contar com uma participação pública ativa e plenamente responsável de suas decisões. No entanto, esta formação da consciência pública dependerá quase que totalmente da vocação que exista de informar por parte dos órgãos competentes. (tradução livre).⁸¹

Amplia-se a importância da aplicação desse princípio para a efetividade da tutela ambiental, se deriva das próprias exigências da justiça distributiva, o que é válido tanto em escala extra como intracomunitária e nacional. (tradução livre).⁸²

O Princípio da Cooperação, sendo o último dos três princípios objeto da pesquisa efetuada e que dão suporte ao instituto do licenciamento ambiental, figura dentro dos procedimentos do licenciamento em vários momentos pois serve também de elo entre o Poder Público e a coletividade na defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a que ambos tem o dever de defender para as presentes e futuras gerações.

⁸⁰ LUNO, Antonio Enrique Perez. **Comentários a la Constitución Española de 1978**. Organizador VILLAAMIL, Alzaga Óscar. Madrid: Edersa; 1996. Tomo IV. p.238.

⁸¹ ZGÖGÖN, Jaquenod Silvia. **Derecho Ambiental**. Madri: Dykinson, 2004, p.279.

⁸² MATEO, Ramón Martín. **Manual de Derecho Ambiental**. 3 ed. Navarra: Editorial Aranzadi, 2003. p.44

Estimular a cooperação da comunidade para que esta possa efetivamente corresponder a sua responsabilidade de também proteger o meio também ganha amplitude no artigo 2º, inciso X da Lei 6.938/81:

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

[...] X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Desta forma, capacitar e informar são dois mecanismos que servem para materializar o Princípio da Cooperação, pelo dever legal imputado as partes mais diretamente envolvidas, posto que, se no primeiro momento cabe ao Poder Público, no exercício do poder de polícia e da competência legal que lhe são conferidos executar os procedimentos necessários a análise da atividade sujeita ao licenciamento tendo como base os elementos instrutores, conceituados de Estudos Ambientais⁸³, no segundo momento oportuniza a participação da coletividade cooperando nessas atividades a partir do momento em que é dado conhecimento público do pedido de licenciamento formulado, até mesmo porque ela é a destinatária do bem jurídico protegido. Nesse sentido é que a Constituição da República de 1988 garante a todos o acesso aos documentos que constituem o pedido, nos termos previstos pelo artigo 5º inciso XXXIII,⁸⁴ antes mesmo da realização da audiência pública⁸⁵ e também durante a audiência pública quando é dado conhecimento a todos os interessados do conteúdo do Relatório de Impacto

⁸³ “Resolução CONAMA 237/97 de 19 de dezembro de 1997 - Artigo 1º inciso III: Estudos Ambientais são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco”.

⁸⁴ “XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; “

⁸⁵ “Resolução CONAMA 1 de 23 de janeiro de 1986, Art. 11- Respeitado o sigilo industrial, assim solicitando e demonstrando pelo interessado o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive durante o período de análise técnica.”

Ambiental - RIMA, para dirimir dúvidas e colher sugestões a respeito da licença ambiental em fase de análise⁸⁶.

Da apresentação contextualizada dos registros históricos pode-se concluir que o direito ambiental se desenvolveu mais fortemente entre as décadas de 70 e 90, mas de forma distinta.

Na década de 70 foram aprovadas importantes normas ambientais nos países mais desenvolvidos, mas com uma característica e visão nitidamente setorializada dos problemas ambientais relevantes para o período. Normas dirigidas a proteção exclusiva de um só elemento do ambiente, como a atmosfera, as águas ou o tratamento de um único problema, por exemplo, a gestão dos resíduos.⁸⁷ Na Espanha o desenvolvimento setorial da legislação ambiental começou com a proteção da atmosfera com a Lei nº 38 de Proteção do Ambiente Atmosférico vigente entre 26 de dezembro de 1972 até 17 de novembro de 2007, quando foi derogada pela Lei nº 16 de 1 de julho de 2007, Lei de Prevenção e Controle Integrado da Contaminação.

A partir da década de 80 começaram a ocorrer movimentos contrários ao enfoque setorial que predominava desde a década anterior, questionando a eficácia do conjunto de medidas até então adotadas. A nova posição era marcada pela mudança nos métodos de luta contra a degradação ambiental adotando uma visão mais integral do conceito "ambiente" tendo como um dos vetores impulsionadores do movimento, o Relatório Brundtland.

A década de 90 foi classificada de década da consolidação do enfoque integrado. O triunfo das teorias do desenvolvimento sustentável deflagrou dentre outras coisas a adoção generalizada de medidas que utilizam o enfoque integrado na luta contra os danos ao meio ambiente, consolidado no âmbito das Nações Unidas na Declaração do Rio de 1992 através do capítulo 8 da Agenda 21

⁸⁶ “Resolução CONAMA 9 de 3 de dezembro de 1987, artigo 1º - A Audiência Pública referida na Resolução CONAMA nº 1/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.”

⁸⁷ PEREZ, Inmaculada Revuelta. **La autorización ambiental integrada**, Marcial Ponds, Madrid: 2003. p.24

Global,⁸⁸ que trazia uma estratégia desenhada para aplicação do enfoque integrado como uma das suas premissas essenciais.⁸⁹

Nos capítulos seguintes, 2 e 3, serão tratados os aspectos gerais do licenciamento ambiental aplicados na Espanha e Brasil.

⁸⁸ Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/cap08.pdf Consulta em 15 de julho de 2010.

⁸⁹ PEREZ, Inmaculada Revuelta. **La autorización ambiental integrada**. p.28

CAPÍTULO 2

ASPECTOS GERAIS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA ESPANHA

2.1 POLÍTICA AMBIENTAL E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

No ordenamento jurídico espanhol a edição de normas ambientais, começou com a Lei nº 38 de 26 de dezembro de 1972 de proteção do meio ambiente atmosférico⁹⁰ que foi editada já sob a influencia da Conferência de Estocolmo realizada em junho do mesmo ano, como bem reflete sua exposição de motivos.

[...] A preocupação com estas questões atingiu dimensões globais. A Organização das Nações Unidas declarou 1970 como "Ano de Proteção da Natureza", como um prelúdio para uma tentativa de sensibilização, que culminou neste ano com a reunião de Estocolmo da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. A universalidade do movimento de defesa sistemática da natureza radicalmente exclui todas as atitudes possíveis de abstenção. O Estado deve assumir uma postura ativa sobre estas questões, e mais ainda em países como a Espanha, onde o atual nível de industrialização ainda não tenha atingido níveis intoleráveis de degradação ambiental, salvo em casos muito excepcionais. Precisamente porque ainda não é tarde demais que os esforços para proteger o meio ambiente.

Em seguida foi editada a Lei nº16 de 1 de julho de 2002, que tendo por objeto evitar ou quando isso não seja possível, reduzir e controlar a contaminação da atmosfera, da água e do solo, mediante o estabelecimento de um sistema de prevenção e controle integrado da contaminação, com o fim de alcançar uma elevada proteção do meio ambiente em seu conjunto. (tradução livre)⁹¹

⁹⁰ Disponível em: http://www.ruidos.org/Normas/Ley_38_1972.htm

⁹¹ "Ley 16/2002, de 1 de julio, artículo 1. Esta Ley tiene por objeto evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto.

O âmbito de aplicação da lei está disposto no artigo 2., que estabelece que sem prejuízo na disposição final 5⁹² que a Lei será aplicável as instalações de titularidade pública ou privada nas quais se desenvolva alguma das atividades industriais incluídas nas categorias enumeradas em anexo próprio.⁹³

A citada norma traz em seu bojo uma inovação comparada a legislação brasileira conceituando o que seja "autorização ambiental integrada". Trata-se de uma decisão do órgão competente da Comunidade Autónoma⁹⁴ onde se encontra a instalação, autorizando com o único objetivo de proteção do meio ambiente e a saúde das pessoas, a exploração total ou parte de uma instalação, sob certas condições destinadas a garantir que esta cumpra os objetivos e as disposições contidas na autorização, abrangendo uma ou mais instalações ou parte das instalações no mesmo local, exploradas pelo mesmo titular.⁹⁵

O regime jurídico da autorização ambiental integrada está definido no Título III ⁹⁶ e caracteriza-se por ser uma figura nova de ação autonômica

⁹² "Disposición Final Quinta. Otras actividades distintas de las del anejo 1. El Gobierno, sin perjuicio de las normas adicionales de protección que dicten las Comunidades Autónomas, podrá establecer que determinadas categorías de actividades distintas de las enumeradas en el anejo 1 queden sometidas a notificación y registro por parte de la Comunidad Autónoma competente. En tal caso, las normas que establezcan la anterior exigencia determinarán igualmente los requisitos a los que deberá ajustarse el funcionamiento de dichas actividades y si se produjeran incumplimientos por parte de los titulares se aplicará el régimen sancionador establecido en esta Ley, con excepción de los preceptos relativos a la exigencia de la autorización ambiental integrada."

⁹³ "Sin perjuicio de lo establecido en la disposición final quinta, esta Ley será aplicable a las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en el anejo 1, con excepción de las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos."

⁹⁴ "Comunidade Autónoma - é uma unidade territorial que, no ordenamento constitucional da Espanha, é dotada de autonomia legislativa e competências executivas, bem como da faculdade de se administrar mediante representantes próprios."

⁹⁵ "Autorización ambiental integrada: es la resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los solos efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta Ley. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el mismo titular."

⁹⁶ "Artículo 11. Finalidad de la autorización ambiental integrada.

1. La finalidad de la autorización ambiental integrada es:

Establecer todas aquellas condiciones que garanticen el cumplimiento del objeto de esta Ley por parte de las instalaciones sometidas a la misma, a través de un procedimiento que asegure la coordinación de las distintas Administraciones públicas que deben intervenir en la concesión de dicha autorización para agilizar trámites y reducir las cargas administrativas de los particulares.

de intervenção ambiental para proteção do meio ambiente em seu conjunto, que substitui as autorizações ambientais até então existentes, atribuindo a este procedimento maior valor como instrumento de gestão ambiental em favor da coletividade e trazendo simplificação administrativa, através de um sistema que integra todas as autorizações ambientais⁹⁷ então existentes sem prejuízo de outras exigências de carácter ambiental contidas na legislação setorial.

O sistema de governo atualmente vigente na Espanha é de uma monarquia parlamentarista, pois seu poder legislativo exerce a maior parte da responsabilidade legislativa e de governo. É um sistema parlamentarista porque depois das eleições legislativas o Rei da Espanha deve fazer a proposta do Presidente do Governo ao Congresso dos Deputados e se este o aprovar, o eleito permanece no cargo enquanto conservar a confiança dos deputados, do contrário deve renunciar. O Rei da Espanha é igualmente Chefe de Estado, por ser uma monarquia hereditária, o sucessor só pode ser aclamado quando o predecessor falece ou então, quando este resigna ao trono.

No papel de Chefe de Estado o Rei, arbitra e modera o funcionamento regular das instituições democráticas, assume a mais alta representação do Estado Espanhol nas relações internacionais, especialmente com as nações da sua comunidade histórica, e exerce as funções que lhe atribuem expressamente a Constituição e as leis.

A organização administrativa do Estado espanhol nos termos da Constituição Espanhola de 1978 está dividida em Municípios (Art. 140),⁹⁸

Disponer de un sistema de prevención y control de la contaminación, que integre en un solo acto de intervención administrativa todas las autorizaciones ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos; de vertidos a las aguas continentales, incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento, y de vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles."

⁹⁷ "Autorização é a técnica que materializa a integração ambiental, objetivo principal deste instrumento protetor". Em: PEREZ, Inmaculada Revuelta. **La autorización ambiental integrada**. p.96.

⁹⁸ "Artículo 140. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma

Provincias (Art. 141)⁹⁹ e Comunidades Autônomas (Art. 143), gozando todos de autonomia para a gestão de seus respectivos interesses.

Na Espanha não existe uma lei que estabeleça especificamente a política ambiental do país, a ser gerida pelos entes públicos, Estado, Comunidades Autônomas, Províncias e Municípios como existe no Brasil com a Lei da PNMA. A competência legislativa pertence ao Estado, poder central, em relação a legislação básica sobre proteção do meio ambiente, sem prejuízo das faculdades das Comunidades Autônomas de estabelecer normas adicionais de proteção.¹⁰⁰

Quanto a competência material ou administrativa para Ramón Martín Mateo, está organizada em organizações territoriais apresentando "em outra ordem de considerações, a distribuição de competências ambientais entre organizações territoriais apresenta certas complicações. O esquema mais difundido atribui ao nível estatal federal ou equivalente, de tutela de interesses gerais nesta escala e as obrigações decorrentes de relações internacionais e supranacionais, incluindo a legislação básica e até mesmo a regulamentação de aplicação em determinadas áreas que são reservadas para a organização superior" (tradução livre)¹⁰¹

A estrutura de gestão ambiental envolvendo o exercício de competências na Espanha, ganhou um modelo mais específico a partir da criação em 5 de maio de 1996 do Ministério do Meio Ambiente através do Real Decreto

establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto."

⁹⁹ "Artículo 141. 1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica."

¹⁰⁰ "Artículo 149. 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] 23ª) Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias."

¹⁰¹ "apresentan en otro orden de consideraciones, la distribución de competencias ambientales entre organizaciones territoriales presenta ciertas complicaciones. El esquema más difundido asigna al nivel estatal, federal o equivalente, atribuciones de tutela de intereses generales a esta escala y las obligaciones derivadas de las relaciones internacionales o supranacionales, lo que incluye la legislación básica e incluso la reglamentaria y la ejecución en ciertas materias que se reservan a la organización superior." - MATEO, Ramón Martín. **Manual de Derecho Ambiental**. p.84

758/1996,¹⁰² atribuindo-lhe competência em matérias que antes eram conduzidas pelo Ministério de Obras Públicas, Transporte e Meio Ambiente, Ministério da Agricultura no que era correspondente a conservação da natureza e órgão autônomo dos parques nacionais (Art.8), tendo sua estrutura básica definida em 2 de agosto do mesmo ano, nos termos do Real Decreto 1894/2006.

Da estrutura montada pela citada norma que distribuiu as atribuições entre órgãos internos, destaca-se, para fins de nosso trabalho a Dirección Geral de Qualidade e Avaliação Ambiental vinculada a Secretaria Geral de Meio Ambiente, elevando o grau de importância da avaliação ambiental no contexto da estrutura de governo.

Nos moldes do modelo de gestão brasileiro desenhado pela Lei 6.938/81, Lei da PNMA, na Espanha existe também o Conselho Assessor do Meio Ambiente, integrado por representações sociais e associações ecologistas mais significativas. Também é presidido pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, no entanto tal formulação tem merecido críticas de algumas organizações não governamentais que dele fazem parte em relação ao seu funcionamento.¹⁰³

O exercício de competências na Espanha, atribui primeiramente ao Estado a competência para legislar sobre a proteção básica do meio ambiente, cabendo as Comunidades Autônomas a atribuição concernente a edição de normas adicionais e proteção do meio ambiente com base na Lei Orgânica 9/1992, artigo 3º.

Artículo 3. Transferencia de competencias de desarrollo legislativo y ejecución.

Se transfiere a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución, en las siguientes materias:

[...]

¹⁰² Disponível em: http://www.mma.es/portal/secciones/el_ministerio/organismos/oapn/pdf/rd_758_1996.pdf, consulta em 20.06.2010.

¹⁰³ MATEO, Ramón Martín. **Manual de Derecho Ambiental**. p.84

c) Normas adicionales de protección del medio ambiente."

O emérito Professor Ramón Martín Mateo nos chama a atenção sobre o exercício das competências no modelo espanhol quanto a atuação das Comunidades Autônomas de encontrar seus limites no momento em que entra em ação os Municípios e diz: "As entidades locais são qualificadas e excepcionais protagonistas da defesa do ambiente. Todas as agressões que se produzem surgem de territórios controlados por Municípios ou seus equivalentes e a maior parte delas procedem de áreas urbanas". Daí que estas administrações se situem na primeira linha da reação anticontaminante. Em seguida também aponta que os Municípios dispõem de faculdades próprias dentro do marco de legislação geral, estatal e autonômica, para regulamentar através de ordens sua atuação, organizar a intervenção ambiental, autorizar novas atividades, controlar as existentes e prestar serviços ambientais básicos. (tradução livre)¹⁰⁴

2.2 CONCEITO E LEGISLAÇÃO APLICADA

2.2.1 Conceito

O licenciamento ambiental na Espanha faz parte de um sistema de controle integrado da contaminação ambiental, interpretada como uma nova figura de intervenção administrativa de comprovação da adequação das atividades a regulamentação estabelecida, materializando a integração, objetivo principal deste instrumento protetor.¹⁰⁵

O controle integrado da contaminação ambiental é visto como uma ação administrativa preventiva, como

princípio chave para evitar os danos ambientais levando-os as últimas conseqüências. Durante muito tempo a estratégia ambiental se centrava no ponto que conectava a atividade contaminadora com o meio exterior, com isso se admitia a inevitabilidade da geração de riscos cuja incidência só se permitia neutralizar. (tradução livre)¹⁰⁶

¹⁰⁴ MATEO, Ramón Martín. **Manual de Derecho Ambiental**. p.87

¹⁰⁵ PEREZ, Inmaculada Revuelta. **La autorización ambiental integrada**. p.96

¹⁰⁶ MATEO, Ramón Martín. **Manual de Derecho Ambiental**. p.155

O que se pretende com a introdução desse novo instrumento é que

estes resíduos não cheguem a materializar-se, que não exista a necessidade de controlá-los ou neutralizá-los, porque o dispositivo industrial ou a atividade de outra ordem que venha a gerá-los, potencialmente ao menos, tenha introduzido correções substanciais que incidem nas causas, resultando desnecessários os habituais remédios. (tradução livre)¹⁰⁷

O Prof. Dr. German Martín Valencia, destaca que a originalidade desta nova normativa não se prende a sua natureza mas sim a sua finalidade ou seus objetivos de prevenção e controle integrados. O objetivo com a autorização ambiental integrada é simplificar em princípio em relação a um determinado grupo de atividades industriais com maior potencial poluente, os procedimentos que contemplem a avaliar em uma única autorização os diferentes meios ou formas de poluição da água, resíduos, ruído, etc., evitando ou quando não seja possível reduzindo a transferência de contaminação de um meio a outro, completa o nobre professor.¹⁰⁸

A Lei nº 16/2002 define o conceito legal de autorização ambiental integrada como sendo:

Autorización ambiental integrada: es la resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los solos efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta Ley. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el mismo titular.

A Espanha passou a integrar a Comunidade Européia em 1º de janeiro de 1986 e, em decorrência da aprovação no ano de 1996 da Diretiva Comunitária nº 1/2008/CE¹⁰⁹, motivo maior da edição em 5 de julho da Lei 16/2002, que trata da prevenção e controle integrado da contaminação, que já na sua Exposição de Motivos enaltece que a aprovação da citada Diretiva foi uma decisão

¹⁰⁷ MATEO, Ramón Martín. **Manual de Derecho Ambiental**. p.156

¹⁰⁸ MARTÍN, German Valencia. **La autorizacion ambiental integrada**: aspectos sustantivos y competenciales. p. 2-3.

¹⁰⁹ Substituiu a Diretiva Comunitária 96/61CE de 24 de setembro de 1996.

ambiciosa do Conselho da Comunidade na busca da integração das políticas ambientais entre os países que fazem parte da CE.

2.2.2 Legislação aplicada

A legislação ambiental espanhola em relação ao licenciamento ambiental possui três pilares estruturantes: o primeiro está na Constituição Espanhola, que aponta pela obrigação dos poderes públicos de velarem pela utilização racional de todos os recursos naturais, com o fim de proteger e melhorar a qualidade de vida e defender e restaurar o meio ambiente, apoiando-se na indispensável solidariedade coletiva;¹¹⁰ o segundo está na Diretiva Comunitária nº 96/61/CE,¹¹¹ que registra em suas considerações iniciais que os objetivos e princípios da política comunitária de meio ambiente no âmbito do artigo 130R do Tratado de Amsterdam, se encaminham, em particular, para a prevenção e redução e, na medida do possível, na eliminação da contaminação, atuando preferentemente na fonte da mesma e a garantir uma gestão prudente dos recursos naturais em conformidade com os princípios de quem contamina paga e da prevenção da contaminação;¹¹² o terceiro e último pilar que é formado pela Lei nº 16 de 1 de julho de 2002, que estipula todo o normativo aplicado ao Estado espanhol em relação ao controle integrado da contaminação.

Dentro da estrutura concebida a partir do Tratado da CE, passando pela citada Diretiva, merece destaque o registro de que

o Direito na União Européia constitui um autêntico subordnamento jurídico dos Estados membros (Direito intraestatal). Não é portanto

¹¹⁰ Artigo 45 número 2.

¹¹¹ Substituída pela Diretiva nº 1/2008 CE de 15 de janeiro de 2008, Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=pt&type Consulta em 28/06/2010

¹¹² “A Diretiva 1/2008CE aponta também para o Quinto Programa Comunitário de Meio Ambiente, cuja abordagem geral que foi aprovada pelo Conselho e pelos representantes dos governos dos Estados membros em Resolução de 1 de fevereiro de 1993, que considerou prioritário o controle integrado da contaminação, já que contribui consideravelmente no sentido de avançar para um equilíbrio mais sustentável entre por uma parte a atividade humana e o desenvolvimento socioeconômico, e por outra os recursos e a capacidade de regeneração da natureza.”

um mero conjunto de Tratados internacionais e de atos emanados das instituições criadas pelos citados Tratados.¹¹³

Em relação aos órgãos jurisdicionais, Miguel Verdús Amorós citando Carman Plaza Martín, se refere a acolhida que o princípio da integração ambiental que inspirou a Diretiva Comunitária Nº 1/2008/CE¹¹⁴, como um princípio geral do Direito comunitário, supõe não só a tarefa de seu reconhecimento pelos legisladores e sua aplicação pelos órgãos administrativos, mas também sua aplicação pelos órgãos jurisdicionais na hora de interpretar qualquer norma, constatação que pode ser feita se for observado um dos enunciados considerados na edição da Diretiva que cria a obrigação para os Estados membros de adotar as disposições necessárias, para que fique garantido que o titular de uma instalação se ajuste aos princípios gerais de determinadas obrigações fundamentais e que para isso basta que as autoridades competentes tenham em conta esses princípios gerais no momento em que estabeleçam as condições para a autorização.

Considerando que los Estados miembros deben adoptar las disposiciones necesarias para que quede garantizado que el titular de una instalación se ajusta a los principios generales de determinadas obligaciones fundamentales; que para ello basta con que las autoridades competentes tengan en cuenta esos principios generales en el momento en que establezcan las condiciones de autorización¹¹⁵

Assim, o licenciamento ambiental na Espanha segue os ditames normativos do artigo 45 da Constituição Espanhola, da Diretiva Comunitária Nº 1/2008/CE e da Lei nº 16/2002, que traz em seu bojo definições importantes para os efeitos de suas disposições, do que seja:

autorização ambiental integrada, autorizações substantivas¹¹⁶, instalação, instalação existente, modificação substancial, modificação não substancial, titular, órgão competente, contaminação,

¹¹³ PANIAGUA, Enrique Linde e PRADO, Pilar Medrado. **Iniciación al derecho de la unión europea**. 4 ed. Madrid: Colex. 2008. p.179

¹¹⁴ Substituiu a Diretiva Comunitária 96/61CE de 24 de setembro de 1996

¹¹⁵ Considerações iniciais da Diretiva Comunitária Nº 1/2008/CE.

¹¹⁶ las autorizaciones de industrias o instalaciones industriales que estén legal o reglamentariamente sometidas a autorización administrativa previa, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. En particular, tendrán esta consideración las autorizaciones establecidas en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico; en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y en el capítulo II de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, en lo referente a las instalaciones químicas para la fabricación de explosivos

substância, emissão, valores limites de emissão, normas de qualidade ambiental, parâmetros ou medidas técnicas equivalentes e melhores técnicas disponíveis.¹¹⁷

Sendo, como já foi dito, uma inovação em relação a legislação brasileira, a lei de licenciamento ambiental integrada espanhola, caracteriza bem sua vocação de determinar ações preventivas por ocasião da análise e outorga da licença, quando aponta os princípios informadores que devem ser seguidos pelo órgão competente, elencando objetivamente quais sejam:

- a) Se adopten las medidas adecuadas para prevenir la contaminación, particularmente mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles.
- b) Se evite la producción de residuos o, si esto no fuera posible, se gestionen mediante procedimientos de valorización, preferentemente mediante reciclado o reutilización. En el supuesto de que tampoco fuera factible la aplicación de dichos procedimientos, por razones técnicas o económicas, los residuos se eliminarán de forma que se evite o reduzca al máximo su repercusión en el medio ambiente, de acuerdo con la normativa aplicable en la materia.
- c) Se utilice la energía, el agua, las materias primas y otros recursos de manera eficiente.
- d) Se adopten las medidas necesarias para prevenir los accidentes graves y limitar sus consecuencias sobre la salud de las personas y el medio ambiente, de acuerdo con la normativa aplicable.
- e) Se establezcan las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo de contaminación cuando cese la explotación de la instalación y para que el lugar donde se ubique quede en un estado satisfactorio de acuerdo con la normativa aplicable.

Concluindo, o Título I da LPCIC no item 6 informa que para a sua aplicação as Administrações Públicas ajustarão suas atuações aos princípios de informação mutua, cooperação e colaboração, em particular deverão prestar devida assistência para assegurar a eficácia e coerência de suas atuações, especialmente quanto a tramitação da autorização ambiental integrada, caracterizando bem o que já foi denominado de simplificação administrativa. A orientação da lei é dirigida a seguir as normas aplicadas a todos os Estados membros da Comunidade Européia, concernentes a utilização do licenciamento ambiental como instrumento preventivo de proteção do meio ambiente e para isso determina que a integração ocorra em

¹¹⁷ Título I, número 3 disposições gerais.

todas as fases do conjunto de procedimentos necessários a autorização de funcionamento de uma determinada atividade.

2.3 ESPÉCIES, PROCEDIMENTOS E PRAZOS

2.3.1 Espécies

A Lei nº 16/2002 LPCIC atribui as Comunidades Autônomas atribui papel relevante na concessão das Licenças Ambientais Integradas, mas estabelecendo mecanismos de participação importante também as Prefeituras Municipais e aos Comitês de Bacias Hidrográficas.

Diferentemente do Brasil a normativa espanhola não prevê que o procedimento de licenciamento se divida em três licenças, Licença Prévia, de Instalação e por último a de Operação. O licenciamento na Espanha é uno e só quando aprovada a Resolução final é que a licença ambiental integrada autoriza a instalação e operação do empreendimento.

Do ponto de vista de controle torna-se relevante destacar que a integração objeto da citada lei não se limita ao território nacional, contribuindo para que o controle local atenda a legislação ambiental comunitária europeia, e para isso estabelece que cabe as Comunidades Autônomas, se utilizando das melhores técnicas disponíveis reunir os dados relativos a cada uma das instalações industriais, dos valores limites das emissões geradas, das medidas e parâmetros aplicados no licenciamento. A partir da entrada em vigor da lei foi estabelecido o prazo de três meses e a partir daí anualmente para o envio das informações sistematizadas e consolidadas no Inventário Estatal de Emissões para o Ministério do Meio Ambiente e por sua vez este encaminhará a Comissão Europeia para fins de elaboração do Inventário Europeu de Emissões Contaminantes.¹¹⁸

¹¹⁸ Artículo 8. Información, comunicación y acceso a la información. “1. La Administración General del Estado suministrará a las Comunidades Autónomas la información que obre en su poder sobre las mejores técnicas disponibles, sus prescripciones de control y su evolución y, en su caso, elaborará guías sectoriales sobre las mismas y su aplicación para la determinación de los valores límite de emisión.

2. Cada Comunidad Autónoma deberá disponer de información sistematizada sobre: Las principales emisiones y los focos de las mismas.

Se submetem a autorização ambiental integrada a construção, montagem, exploração ou transferência, assim como a modificação substancial de instalações nas quais se desenvolvam alguma atividade incluídas no Anexo 1 da LPCIC. (tradução livre)¹¹⁹

2.3.2 Procedimentos

Os procedimentos adotados para a solicitação e concessão da licença ambiental integrada seguem o roteiro estabelecido a partir do artigo 12 da lei, atendendo em suas linhas gerais a integração de todos os órgãos que atuam na proteção do meio ambiente em suas respectivas jurisdições/competências, pois assim está estipulado no artigo 7º da Diretiva 96/61CE do Conselho da União Européia.¹²⁰

Segue-se uma descrição dos procedimentos adotados na Espanha para uma melhor compreensão das diferenças existentes em relação aos procedimentos adotados no Brasil. (Tradução livre)

Conteúdo da solicitação (art.12):

Projeto básico¹²¹

Los valores límite de emisión autorizados, así como las mejores técnicas disponibles, las características técnicas de la instalación y las condiciones locales del medio ambiente en que se hayan basado dichos valores y demás medidas que, en su caso, se hayan establecido en las autorizaciones ambientales integradas concedidas.

3. Los titulares de las instalaciones notificarán, al menos una vez al año, a las Comunidades Autónomas en las que estén ubicadas, los datos sobre las emisiones correspondientes a la instalación.
4. Las Comunidades Autónomas remitirán la anterior información al Ministerio de Medio Ambiente en el plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley, y posteriormente con una periodicidad mínima anual, a efectos de la elaboración del Inventario Estatal de Emisiones y su comunicación a la Comisión Europea, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. “

¹¹⁹ Título III, Capítulo Primero, 9.

¹²⁰ “Artículo 7 - Al objeto de garantizar un enfoque integrado efectivo entre todas las autoridades competentes con respecto al procedimiento, los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para coordinar plenamente el procedimiento y las condiciones de autorización cuando en dicho procedimiento intervengan varias autoridades competentes.”

¹²¹ Art. 12 Lei 16/2002. Projeto básico: “Descripción detallada y alcance de la actividad y de las instalaciones, los procesos productivos y el tipo de producto.

Documentación requerida para la obtención de la correspondiente licencia municipal de actividades clasificadas regulada en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el

a) Informe da Prefeitura Municipal em cujo território se encontra a instalação, certificando a compatibilidade do projeto com o planejamento urbano, em conformidade com o disposto no artigo 15.

b) Quando aplicável, a documentação exigida pela legislação sobre a água para o licenciamento das descargas de águas interiores e costeiras e pela legislação para a autorização de descargas de terra para o mar. No caso de descargas de águas interiores na bacia interprovincial, esta documentação será imediatamente enviado ao órgão gestor da bacia pelo órgão da Comunidade Autônoma onde o pedido foi apresentado para manifestação e se necessário exigir ao solicitante para sanar a falta ou apresentar os documentos exigidos.

c) A determinação de que os dados, a juízo do solicitante, gozem de confidencialidade de acordo com as disposições vigentes.

d) Qualquer outra documentação de conformidade com os requisitos da legislação setorial aplicável, incluindo, quando apropriado, relativas a títulos ou seguros exigidos para ser aplicável em conformidade com a referida legislação setorial.

e) Qualquer outra documentação e informação que seja exigida em normativa aplicável.

Apresentação da solicitação e trâmites:

A apresentação da solicitação (art.13) deverá ser feita perante o órgão designado pela Comunidade Autônoma em cujo território esteja localizada a

Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, o en las disposiciones autonómicas que resulten de aplicación, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 2 del artículo 29.

En caso de modificación sustancial de una instalación ya autorizada, la parte o partes de la misma afectadas por la referida modificación.

Estado ambiental del lugar en el que se ubicará la instalación y los posibles impactos que se prevean, incluidos aquellos que puedan originarse al cesar la explotación de la misma.

Recursos naturales, materias primas y auxiliares, sustancias, agua y energía empleadas o generadas en la instalación.

Fuentes generadoras de las emisiones de la instalación.

Tipo y cantidad de las emisiones previsibles de la instalación al aire, a las aguas y al suelo, así como, en su caso, tipo y cantidad de los residuos que se vayan a generar, y la determinación de sus efectos significativos sobre el medio ambiente.

Tecnología prevista y otras técnicas utilizadas para prevenir y evitar las emisiones procedentes de la instalación o, y si ello no fuera posible, para reducirlas.

Medidas relativas a la prevención, reducción y gestión de los residuos generados.

Sistemas y medidas previstos para reducir y controlar las emisiones y los vertidos.

Las demás medidas propuestas para cumplir los principios a los que se refiere el artículo 4 de la Ley.

Un breve resumen de las principales alternativas estudiadas por el solicitante, si las hubiera.”

instalação, e em relação aos trâmites (art.14) se ajustando a todos os preceitos estabelecidos na Lei 30/1992, do Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum.

Informe Urbanístico (art.15):

O Solicitante deverá encaminhar a Prefeitura Municipal onde esteja localizada a instalação, pedido no sentido de que esta informe no prazo de 30 dias se o projeto está em conformidade com o planejamento urbano. Se não houver manifestação da Prefeitura Municipal no prazo estipulado, o informe será suprido pela cópia do pedido. Se no entanto a Prefeitura Municipal se manifestar contrariamente ao pedido fora do prazo mas antes da emissão da licença, o órgão competente para outorgar a licença editará uma resolução fundamentada pondo fim e arquivando o procedimento.

Informação pública (art.16):

Uma vez completada a documentação, se abrirá um período de informação pública não inferior a 30 dias, dirigida as pessoas interessadas nos procedimentos para a concessão da licença ambiental integrada. Este dispositivo se aplica tanto a novas instalações ou mudança substancial das já existentes.

De forma objetiva para fins de qualificar o que seria "modificação substancial" de uma instalação, no artigo 10 da LPCIC, estão relacionados os seguintes aspectos:

- a) Tamanho e produção da instalação
- b) Os recursos naturais utilizados pela mesma
- c) Seu consumo de água e energia
- d) Volume, peso e tipo de resíduos gerados
- e) A qualidade e capacidade regenerativa dos recursos naturais das áreas geograficamente afetadas.
- f) O grau de contaminação produzido
- g) O risco de acidente

h) A incorporação ou aumento de uso de substâncias perigosas.

Mesmo sendo de iniciativa do interessado deve-se observar que cabe a este ao encaminhar ao órgão competente o pedido de licenciamento ambiental integrado, indicar, argumentando em atenção aos critérios enumerados, se considera que se trata de uma modificação substancial ou não substancial, acompanhada da documentação pertinente que irá justificar as razões expostas.

Informe geral (art. 17):

Uma vez concluído o período de informação pública, o órgão competente para outorgar a licença ambiental integrada remeterá cópia do expediente junto com as alegações e observações recebidas, aos órgãos que devam pronunciar-se sobre as diferentes matérias de sua competência.

Prefeitura Municipal (art.18):

A manifestação da Prefeitura Municipal terá o prazo de 30 dias para emitir informe sobre a adequação da instalação analisada a todos os aspectos que sejam de sua competência. Se o informe não for emitido dentro do prazo estipulado os procedimentos seguirão embora possa ser recebido e valorado antes do órgão competente da Comunidade Autônoma emitir a resolução aprovando a licença.

Os valores limites de emissão baseados nas melhores técnicas disponíveis, de acordo com o artigo 7, para as substâncias contaminantes, em particular as enumeradas no anexo 3, que possam ser emitidas pela instalação e neste caso, os parâmetros ou as medidas técnicas que os completem ou substituam.

- a) Os requisitos para garantir, se necessário, a proteção do solo e das águas subterrâneas.
- b) Os procedimentos e métodos a serem utilizados para a gestão dos resíduos gerados pela instalação.
- c) Os requisitos para assegurar, em seu caso, a minimização da poluição para longas distâncias ou além fronteiras.

d) Sistemas e procedimentos para o tratamento e controle de todos os tipos de emissões e resíduos, especificando a metodologia de medição, sua frequência e procedimentos de avaliação as medições.

e) As medidas relativas às condições de exploração em situações anormais, que possam afetar o meio ambiente, tais como casos de início de operação, vazamentos, avarias, paradas temporárias ou fechamento definitivo.

f) Qualquer outra medida ou condição estabelecida por legislação setorial aplicável.

Informe do Órgão da Bacia Hidrográfica (art.19)

Nos casos em que a atividade esteja sujeita a autorização ambiental integrada precise, de acordo com a legislação de águas, autorização para o lançamento de efluente que envolva as bacias intercomunitárias, o órgão competente da bacia deverá emitir um informe sobre a admissibilidade do efluente e determinar as características do mesmo e as medidas corretivas que devem ser adotadas a fim de preservar o bom estado ecológico das águas.

O prazo estipulado para a manifestação do órgão gestor da bacia hidrográfica é de 6 meses a partir da recepção do expediente. Se não houver manifestação neste prazo, o órgão competente para emitir a licença ambiental integrada requererá ao órgão gestor da bacia que o faça em 30 dias, findo esse prazo sem nenhuma manifestação o procedimento de licenciamento prosseguirá. Ainda assim, se a manifestação ocorrer fora dos prazos estipulados mas antes da emissão da licença, esta deverá ser considerada pelo órgão competente da Comunidade Autônoma encarregado da emissão da licença.

O informe emitido pelo órgão gestor da bacia hidrográfica tem efeito vinculante se for considerado de que é inadmissível o lançamento do efluente e conseqüentemente a outorga da autorização ambiental integrada. Neste o órgão encarregado pela sua emissão editará resolução motivada negando a autorização.

122

A etapa seguinte prevista no artigo 20¹²³ cabe ao órgão encarregado da emissão da licença ambiental integrada que fará uma avaliação

¹²² Parágrafo 4 do mesmo artigo.

¹²³ Artículo 20. Propuesta de resolución y trámite de audiencia.

global do projeto, elaborando uma Projeto de Resolução que esteja de acordo com o previsto no artigo 22 e levando em consideração todos os informes emitidos pelos outros entes que participem do processo de licenciamento, devendo encaminhar a estes para emissão de novos informes, confirmando suas manifestações anteriores ou acrescentando novas, no prazo de 15 dias, obrigatoriamente sobre matérias de suas respectivas competências.

O conteúdo da licença ambiental integrada está estipulado no artigo 22 da LPCIC, seguindo-se duas fases importantes quais sejam, a notificação e publicidade (art.23), quando então o órgão competente para emissão da licença, notificará sobre a Resolução a todas as partes interessadas, comunidade em geral, além das Comunidades Autônomas que também darão publicidade em seus respectivos boletins oficiais.

No que diz respeito ao cabimento de impugnações ao procedimentos do licenciamento, estas reforçam o caráter enunciado pela doutrina que qualifica o licenciamento ambiental integrado como ato complexo, posto que existem três regras no artigo 24 da LPCIC para o encaminhamento de impugnações: "uma referida a impugnação dos informes vinculantes, outra a impugnação em via administrativa da resolução e a terceira sobre a impugnação por via contenciosa."¹²⁴ A interposição de impugnações nos termos previstos no citado artigo também remete ao artigo 107.1 da Lei 30/1992 para os casos em que os informes vinculantes impeçam o outorgamento da licença.¹²⁵

"1. El órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, tras realizar una evaluación ambiental del proyecto en su conjunto, elaborará una propuesta de resolución que, ajustada al contenido establecido en el artículo 22 de esta Ley, incorporará las condiciones que resulten de los informes vinculantes emitidos, tras un trámite de audiencia a los interesados.

2. Cuando en el trámite de audiencia al que se refiere el apartado anterior se hubiesen realizado alegaciones, se dará traslado de las mismas, junto con la propuesta de resolución, a los órganos competentes para emitir informes vinculantes en trámites anteriores para que, en el plazo máximo de quince días, manifiesten lo que estimen conveniente, que igualmente tendrá carácter vinculante en los aspectos referidos a materias de su competencia."

¹²⁴ LÓPEZ, Francisco de Borja e ESPINOSA, Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa. **La autorización ambiental integrada**. Estudio sistemático de la Ley 16/2002, de Prevención Y Control Integrados de la Contaminación. Madrid: Civitas Ediciones, 2002. p.259

¹²⁵ "Artículo 107. Objeto y clases. 1. Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que

2.3.3 Prazos

A licença ambiental integrada deverá ser objeto de resolução por parte do órgão competente pondo fim ao procedimento no prazo máximo de 10 meses. Decorrido este prazo sem que tenha havido a emissão da resolução poderá ser entendida como negado o pedido de licença (art. 21).¹²⁶ Sua validade será de validade de 8 anos, podendo ser renovada por períodos iguais e sucessivos, devendo o pedido de renovação ser encaminhado 10 meses antes do vencimento da licença que estiver em vigor.¹²⁷

2.4 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL

A administração competente para emissão da Autorização Ambiental durante o período em que estiver sendo analisado o pedido deverá realizar uma Avaliação Ambiental Integrada considerando todos os aspectos do projeto, elaborando um proposta de Resolução que considerará todos as condicionantes estabelecidas nos informes produzidos por outros órgãos participantes dos procedimentos, devendo também ser objeto de audiência pública.¹²⁸

O EIA é considerado na atualidade um poderoso instrumento de gestão ambiental e que aplicado aos procedimentos de licenciamento orientará este a respeito das condições ambientais do local onde ficará instalado a atividade, suas possíveis transformações, potencialidade dos impactos ambientais previstos e incorporando a participação pública para que dele tome conhecimento.

cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63 de esta Ley”.

¹²⁶ Artículo 21. Resolución. “1. El órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada dictará la resolución que ponga fin al procedimiento en el plazo máximo de diez meses. 2. Transcurrido el plazo máximo de diez meses sin haberse notificado resolución expresa, podrá entenderse desestimada la solicitud presentada. “

¹²⁷ Artigo 25, parágrafos 1º e 2º.

¹²⁸ Artículo 20. Propuesta de resolución y trámite de audiencia. “1. El órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, tras realizar una evaluación ambiental del proyecto en su conjunto, elaborará una propuesta de resolución que, ajustada al contenido establecido en el artículo 22 de esta Ley, incorporará las condiciones que resulten de los informes vinculantes emitidos, tras un trámite de audiencia a los interesados.”

Alguns autores apontam que teoricamente o EIA é um processo que se retroalimenta posto que os conhecimentos adquiridos acerca do meio ambiente, os métodos de identificação, caracterização e avaliação de impactos e a consistência entre os impactos previstos e os reais após o início das atividades licenciadas, podem ser usados em EIA's que se sigam. (tradução livre)¹²⁹

A avaliação ambiental ganhou na Espanha um aspecto mais amplo ainda com a edição da Lei nº 9 de 28 de abril de 2006 que tem como objeto ao promover o desenvolvimento sustentável, conseguir um elevado nível de proteção do meio ambiente e contribuir para a integração dos aspectos ambientais por ocasião da preparação e adoção de planos e programas, mediante a realização de uma avaliação ambiental daqueles que possam ter efeitos significativos sobre o meio ambiente. A lei em seu artigo 1º incorpora ao ordenamento jurídico espanhol a Diretiva Comunitária 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho datada de 27 de junho de 2001, relativa a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas ao meio ambiente.¹³⁰

Em 11 de janeiro de 2008 foi editado o Real Decreto Legislativo, nº 1, que aprovou o texto revisado e consolidado da Lei de Avaliação de Impacto Ambiental de Projetos, tendo como objeto estabelecer o regime jurídico aplicável a avaliação de impacto ambiental de projetos na realização de obras, instalações ou qualquer outra atividade compreendida em seus anexos, segundo os termos nela estabelecidos. Na Exposição de Motivos está explicitado que, considerando o número e a relevância das modificações realizadas, destaca-se a necessidade de aprovar um texto consolidado atendendo ao Princípio da Segurança Jurídica, que regularize, aclare e harmonize as disposições vigentes em matéria de avaliação de impacto ambiental de projetos. (Tradução livre)¹³¹

¹²⁹ ONATE, Juan José e outros. **Avaliação ambiental estratégica**: A avaliação de políticas, planos e programas. Madrid: Mundi-Prensa, 2002, p.30.

¹³⁰ Disponível em: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l9-2006.html Consulta em: 6 jul. 2010.

¹³¹ Disponível em: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rdleg1-2008.html#a1 Consulta em 6 jul. 2010.

CAPÍTULO 3

ASPECTOS GERAIS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

3.1 POLÍTICA AMBIENTAL E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

O Brasil tem construído sua política nacional do meio ambiente ao longo de muitos anos, tendo como base o conhecimento científico adquirido sobre o meio ambiente, seguindo-se outra fase quando passou-se “...do ambientalismo positivo, em sentido estrito, para o ambientalismo normativo, aquele cuja aspiração é normatizar as relações do ser humano com os organismos e com todos os demais fatores naturais e sociais que compreendem seu ambiente, ou melhor, agir sobre os processos, *ambiente* e com cada um dos demais, incluindo os aspectos econômicos, sociais, culturais e psicológicos peculiares ao homem.”¹³²

Tem-se então como registro maior do “ambientalismo positivo” a Lei 6.938/81 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, até então norteadas por uma legislação fragmentada, posto que no campo da legislação ambiental

na história da nossa evolução política, as ações governamentais obedeciam mais a impulsos do momento ou a tendências de um determinado governo do que a planos, programas e projetos devidamente articulados. Imperavam, por assim dizer, as leis da improvisação e do curto prazo, vítimas fáceis da descontinuidade administrativa.¹³³

Ao tempo que reconhece-se que a Lei 6.938/81, figura como segunda mais importante no ordenamento jurídico brasileiro obviamente depois da Constituição da República de 1988 no trato da temática ambiental, fixou no artigo 2º:

¹³² SILVA, Américo Luís Martins da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais** São Paulo: RT, 2006. v. 1. p.509

¹³³ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. p.429

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

Destaca-se para fins do trabalho, dentre os objetivos elencados no artigo 4º da citada lei, o constante do inciso I que visa a compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

No artigo 9º destaca-se também o inciso IV¹³⁴ que atribui ao licenciamento ambiental o papel de ser um dos instrumentos da política nacional do meio ambiente para a efetividade dos objetivos estabelecidos, assim, em 19 de dezembro de 1997, o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, no uso das atribuições e competências que lhe foram conferidas pela Lei nº 6.938/81, regulamentadas pelo Decreto Federal 99.274/90, aprovou a Resolução nº 237 que dispõe sobre os procedimentos e critérios para licenciamento ambiental, e dá outras providências.

O licenciamento ambiental é o

procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.¹³⁵

Sendo competência legal atribuída ao Poder Executivo,

o licenciamento ambiental constitui importante instrumento de gestão do ambiente, na medida em que, por meio dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico.¹³⁶

¹³⁴ IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras

¹³⁵ Resolução CONAMA 237/97, Art. 1º inciso I.

¹³⁶ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. p.534

Na estrutura atual do governo federal existe o Ministério do Meio Ambiente - MMA, e nele uma unidade denominada Gerência de Políticas para o licenciamento ambiental que cumpre o papel atribuído pelo artigo 6º inciso III da Lei da PNMA,¹³⁷ no âmbito do MMA para ser a unidade responsável pela elaboração de subsídios para a formulação de políticas e normas voltadas ao planejamento e a gestão ambiental.

O exercício de competências em matéria ambiental no Brasil fundamenta-se na forma do Estado Brasileiro, que é nos dizeres José Afonso da Silva é

uma República Federativa, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição de 1988 (art. 1º e 18). Quando se fala em federalismo quer se referir a uma forma de Estado, denominada Federação ou Estado Federal, caracterizada pela união de coletividades autônomas.¹³⁸

Para o autor, o sistema de repartição de competências entre as entidades da Federação Brasileira é bastante complexo, sendo feito a partir da "enumeração dos Poderes da União (arts. 21 e 22) com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, §1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (arts. 29 e 30) [...]".¹³⁹

Por vezes, o fato de a competência ser comum a todos os entes federados poderá tornar difícil a tarefa de discernir qual a norma administrativa mais adequada a uma determinada situação. A complexidade da divisão de competências é tarefa complexa na medida em que

o meio ambiente na qualidade de um bem jurídico ambiental, possui natureza de bem difuso, portanto caracterizado pela titularidade indeterminada e indivisibilidade do objeto. Tais características do direito ao meio ambiente já deixam claro que não existe uma fronteira clara e definida entre os entes da Federação, enquanto expressão do "poder público", com relação aos exatos limites da dimensão do

¹³⁷ Art. 6º [...] III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

¹³⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p.71

¹³⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. p.72

problema ambiental que exija sua atuação exclusiva ou prioritária. Uma agressão a um bem ambiental pode adquirir, rapidamente, uma abrangência e expressão regional ou mesmo nacional, o que, desde logo, já demonstra as dificuldades de implementação das divisões de competência federativa em matéria ambiental.¹⁴⁰

A Constituição da República de 1988 também separa a competência legislativa por meio dos artigos 22 e 24 da competência material ou administrativa comum, artigo 23.

Quanto a competência material ou administrativa.

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;

No parágrafo único do mesmo artigo, está a previsão para que Lei complementar fixe normas para a cooperação entre os entes que compõem a Federação Brasileira, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional,¹⁴¹ o que não ocorreu até então, pois não existe na legislação brasileira norma específica que trate da integração através da cooperação entre os três níveis de governo, ainda assim tem-se que a competência material ou administrativa comum é aquela

de caráter executório ou de implementação , podendo ser identificada pela utilização dos verbos: zelar, cuidar, proteger, impedir, proporcionar, preservar, fomentar, promover, combater, registrar, acompanhar fiscalizar, estabelecer e implantar. Esta competência , na seara do Direito Ambiental, confere, entre outros, o

¹⁴⁰ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p.212

¹⁴¹ “Parágrafo único. 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.”

poder-dever de fiscalizar e impor sanções pela violação das leis ambientais.¹⁴²

No modelo de gestão ambiental brasileiro, estabelecido na Lei da PNMA, foi criado o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, nos termos dispostos no artigo 6º.

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: [...]

Na estrutura criada, existem dois conselhos um consultivo que assessorar diretamente o Presidente da República, na formulação da política e diretrizes nacional para o meio ambiente¹⁴³ e outro de caráter consultivo e deliberativo¹⁴⁴ que tem como finalidade 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.

Em seguida temos o denominado órgão central com o papel de planejar, coordenar, supervisionar e controlar a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas a nível federal,¹⁴⁵ papel hoje exercido pelo Ministério do Meio Ambiente.

O inciso IV do artigo 6º aponta que no âmbito da repartição da competência material ou administrativa, inicialmente coube ao Instituto Brasileiro do

¹⁴² SILVA, Anderson Furlan Freire da; FRACALOSS, William. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense. 2010 p. 243

¹⁴³ "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)"

¹⁴⁴ " 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) "

¹⁴⁵ "III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990) "

Meio Ambiente e dos Recursos naturais Renováveis - IBAMA, exercer o papel de órgão executor a nível federal¹⁴⁶ das políticas e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. Atualmente tal atribuição é compartilhada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, criado pela Lei 11.516/2007, com a finalidade de executar ações da política nacional do meio ambiente, dentre as quais destaca-se às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União¹⁴⁷ além de fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental.¹⁴⁸

O modelo de gestão ambiental apresentado que faz distinção entre órgãos formuladores e executores da política ambiental nacional, abre caminho para que estes possam ser reproduzidos a nível estadual e municipal, conforme estabelece os incisos V e VI, e parágrafos 1º e 2º ¹⁴⁹.

Sendo o licenciamento ambiental um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e objeto desse estudo, a regra fundamental a ser fixada é que este deve ser realizado pelos órgãos estaduais de controle ambiental e em casos excepcionais, as licenças são concedidas por órgãos federais, ainda assim, não está afastada eventuais exigências por parte dos órgãos estaduais e assim foi tratado na Lei da PNMA:

¹⁴⁶ “IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 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) “

¹⁴⁷ “I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União; “

¹⁴⁸ “III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental; “

¹⁴⁹ “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)

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

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

Artigo 10:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

[...]

§ 3º O órgão estadual do meio ambiente e IBAMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

Merece destaque também o importante papel desempenhado pelo CONAMA que tem a atribuição legal de deliberar sobre as normas, critérios e padrões de qualidade, tanto para o licenciamento ambiental quanto para a manutenção da qualidade do meio ambiente.¹⁵⁰

3.2 CONCEITO E LEGISLAÇÃO APLICADA

3.2.1 Conceito

Este capítulo inicia-se com a apresentação dois conceitos operacionais legais aplicados ao licenciamento ambiental e a licença ambiental

¹⁵⁰ “Art. 8º Compete ao CONAMA: (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

[...]

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos. “

emanados do artigo 1º, incisos I e II, da Resolução CONAMA ¹⁵¹ 237 de 19 de dezembro de 1997, que dispõe sobre os procedimentos e critérios para licenciamento ambiental:

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

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

Nos dizeres de Hely Lopes Meireles assim é uma Licença:

[...] ato administrativo vinculado e definitivo pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular, como, p. ex., o exercício de uma, profissão, a construção de um edifício em terreno próprio. A licença resulta de um direito subjetivo do interessado, razão pela qual a Administração não pode negá-la quando o requerente satisfaz todos os requisitos legais para sua obtenção, e, uma vez expedida, traz a presunção de definitividade. Sua invalidação só pode ocorrer por ilegalidade na expedição do alvará, por descumprimento do titular na execução da atividade ou interesse público superveniente, caso em que se impõe a correspondente indenização. A licença não se confunde com autorização, nem com a admissão, nem com a permissão.¹⁵²

Nesse contexto, prossegue Meireles preconizando que Autorização é:

o ato administrativo discricionário e precário pelo o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de uma certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos,

¹⁵¹ Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão componente do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, instituído pelo artigo 6º da Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981.

¹⁵² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2002; p.183

de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aquiescência prévia da Administração, tais como o uso especial de bem público, o porte de arma, o trânsito por determinados locais etc.

Para Paulo Affonso Leme Machado, citando J. Cretella Júnior, os vocábulos licença e autorização quanto a sua aplicação no Direito brasileiro, são vocábulos “empregados sem rigor técnico”. “O emprego na legislação e na doutrina do termo “licenciamento” ambiental não traduz necessariamente a utilização da expressão jurídica licença, em seu rigor técnico.” ¹⁵³

O mesmo entendimento teve o Tribunal de Justiça de São Paulo, ao se manifestar em sede de Ação Civil Pública, fundamentando sua manifestação doutrinária no art. 10 da lei da Política Nacional do Meio Ambiente:

o exame dessa lei revela que a licença em tela tem natureza jurídica de autorização, tanto que o artigo § 1º de seu art. 10 fala em pedido de renovação de licença, indicando, assim, que se trata de autorização, pois se fosse juridicamente licença, seria ato definitivo, sem necessidade de renovação.

A alteração é ato precário e não vinculado, sujeito sempre às alterações ditadas pelo interesse público.” “Querer o contrário é postular que o Judiciário confira à empresa um cheque em branco, permitindo-lhe que, com base em licenças concedidas anos atrás, cause toda e qualquer degradação ambiental.” ¹⁵⁴

Machado aponta também a redação do artigo 9º da mesma lei, que, ao tratar dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previu, no inciso IV, “o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”, concluindo que tanto o termo revisão quanto renovação indicam o pressuposto de que a Administração Pública tem a faculdade de intervir no momento que achar conveniente e obviamente atendendo ao interesse público, em qualquer atividade licenciada para controlar a qualidade ambiental.” ¹⁵⁵

Conceitualmente, as divergências doutrinárias existem quanto a natureza jurídica da licença ambiental, se esta é ato vinculado ou discricionário,

¹⁵³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Malheiros; 2002. p.248

¹⁵⁴ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. AR de Ação Civil Pública 178.554-1-6, rel. Des. Leite Cintra, j.12.5.1993 (Revista de Direito Ambiental 1/200-203, janeiro-março de 1996).

¹⁵⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. p.249

posto que na licença ambiental o caráter de definitividade aplicado a outros tipos de licenças previstas no Direito Administrativo brasileiro não se sustenta. Em sua obra o autor acima referenciado, esclarece que empregará a expressão “licenciamento ambiental” como equivalente a “autorização ambiental”, mesmo quando o termo utilizado seja simplesmente licença¹⁵⁶.

De outra forma, analisando-se o bem jurídico protegido - os bens ambientais - estes estão inseridos na categoria de bens difusos, porque são essenciais a qualidade de vida, assim estampado no caput do art.225 da Constituição da República:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O artigo 170 da Constituição da República que trata dos princípios gerais da atividade econômica estipula no parágrafo único:

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Assim, mesmo considerando a garantia da norma fundamental quanto à livre iniciativa das atividades econômicas, com a ressalva dos casos previstos em lei, a utilização dos recursos naturais através de atividades que sejam considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerá do prévio licenciamento ambiental.

A licença ambiental enquanto ato administrativo que finaliza os procedimentos atinentes ao licenciamento ambiental que se caracteriza por ser a

expressão do exercício do poder de polícia ambiental, que se fundamenta na primazia do interesse público sobre o interesse particular, e sobreleva de importância no controle de toda atividade que interfere na qualidade do meio ambiente, enquanto bem jurídico de natureza difusa e titularidade coletiva.¹⁵⁷

¹⁵⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. p.248

¹⁵⁷ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p.148

É possível assim o entendimento da corrente doutrinária que aponta para a natureza da licença ambiental como sendo uma autorização e não licença, pela precariedade imposta quando da sua concessão e pelo objeto do direito envolvido, pelo caráter de instrumento preventivo de tutela do meio ambiente que poderá ser revista assim que surgirem fundamentos que justifiquem nos termos estipulados no artigo 19 da Resolução CONAMA 237/1997.¹⁵⁸

Art. 19 - O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

III - Superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

3.2.2 Legislação aplicada

A Constituição da República de 1988 tem sido reconhecida como a mais protecionista no trato da questão ambiental. Nesse sentido foi que Édis Milaré se manifestou:

(...) a Carta brasileira erigiu-o à categoria dos valores ideais da ordem social, dedicando-lhe, a par de uma constelação de regras esparsas, um capítulo próprio que, definitivamente, institucionalizou o direito ao ambiente sadio como um direito fundamental do indivíduo.¹⁵⁹

No Capítulo VI, artigo 225, inciso IV está prescrito que dentre outras incumbências cabe ao Poder Público para a efetividade dos direitos contidos no caput citado artigo, já citado:

¹⁵⁸ “Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde”.

¹⁵⁹ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. p.186

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

O estudo aqui referido se presta como elemento de análise, para os procedimentos de licenciamento ambiental, com garantia legal de publicidade dos atos.

A Lei 6.938/81 que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, recepcionada pela Constituição vigente, especifica:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.¹⁶⁰

O Decreto 99.274 de 6 de junho de 1990, que também regulamenta a Lei 6.938/81 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, traz no artigo 17 o seguinte enunciado:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.¹⁶¹

É perfeitamente possível o entendimento de que a exigência do estudo prévio do impacto serve precipuamente não só ao licenciamento ambiental como um procedimento administrativo de caráter preventivo como também estimula o desenvolvimento sócio-econômico compatibilizado com a preservação dos recursos naturais, pois este é um dos objetivos da política nacional do meio ambiente.¹⁶²

¹⁶⁰ Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989.

¹⁶¹ MEDAUAR, Odete (org.) **Coletânea de legislação ambiental**. 7 ed. São Paulo: RT, 2008; p.810

¹⁶² "Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: I - à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;"

Embora possam existir divergências doutrinárias quanto ao conflito estabelecido pelo artigo 10 de Lei 6.938/81, quando alterado pela Lei 7.804 de 1989, em relação à Constituição da República de 1988, em observância ao preconizado no art. 23 parágrafo único que determina que: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional,”¹⁶³ é fato que tal lei complementar ainda não foi editada e nos dizeres de Milaré, “sendo matéria que envolve diretamente e o exercício de competências constitucionais, razão pela qual não pode ser regulada por lei ordinária (...)”.¹⁶⁴

O pensamento de Milaré encontra abrigo na teoria de Bobbio, pois este ao se referir aos limites materiais e formais dentro do ordenamento jurídico escreveu: “O primeiro limite refere-se ao conteúdo da norma que o inferior está autorizado a emanar; o segundo refere-se à forma, isto é, ao modo ou ao processo pela qual a norma deve ser emanada.” Diz mais: os dois limites podem ser impostos contemporaneamente; mas em alguns casos pode haver um sem o outro.” Na passagem de norma constitucional a norma ordinária, são freqüentes e evidentes tanto os limites materiais quanto os formais.”¹⁶⁵ Sobressai o entendimento de que no dispositivo sob análise o limite que aflora é o limite formal, pois a norma fundamental estipula por qual mecanismo legislativo deverá ser normatizada a cooperação entre os governos federal, estadual, distrital e municipal, ou seja, através de uma lei complementar.¹⁶⁶

Nesse sentido merece atenção a decisão a esse respeito da 1ª Turma do STJ no REsp 588.022/SC, julgado em 17.02.2004, rel. Min. José Delgado, de cuja ementa se destaca:

¹⁶³ MEDAUAR, Odete (org.) **Coletânea de legislação ambiental**. p.42

¹⁶⁴ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. p. 542.

¹⁶⁵ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. p. 54

¹⁶⁶ Tramita na Câmara Federal de Deputados, Projeto de Lei Complementar de nº388/2007 que trata da fixação de normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, previstas no art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição da República de 1988. Disponível em: http://www.camara.gov.br/sileg/prop_detalhe.asp?id=339882, Consulta em 07 de julho de 2010.

1. Existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados e, nesse caso, pode até haver duplicidade de licenciamento.
2. O confronto entre o direito ao desenvolvimento e os princípios do direito ambiental deve receber solução em prol do último, haja vista a finalidade que este tem de preservar a qualidade da vida humana na face da terra. O seu objetivo central é proteger patrimônio pertencente às presentes e futuras gerações.
3. Não merece relevo a discussão sobre ser o Rio Itajaí-Açu estadual ou federal. A conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais. A preocupação que motiva a presente causa não é unicamente o rio, mas, principalmente, o mar territorial afetado. O impacto será considerável sobre o ecossistema marinho, o qual receberá milhões de toneladas de detritos.
4. Está diretamente afetada pelas obras de dragagem do Rio Itajaí-Açu toda a zona costeira e o mar territorial, impondo-se a participação do IBAMA e a necessidade de prévios EIA/RIMA. A atividade do órgão estadual, *in casu*, a FATMA, é supletiva. Somente o estudo e o acompanhamento aprofundado da questão, através dos órgãos ambientais públicos e privados, poderá aferir quais os contornos do impacto causado pelas dragagens no rio, pelo depósito dos detritos no mar, bem como, sobre as correntes marítimas, sobre a orla litorânea, sobre os mangues, sobre as praias, e, enfim, sobre o homem que vive e depende do rio, do mar e do mangue nessa região.¹⁶⁷

A decisão reproduzida aponta pela legalidade do duplo licenciamento, afastando dúvidas porventura existentes quanto ao caminho a ser adotado pela ausência de lei complementar fixando normas de cooperação entre os entes públicos, nos diversos níveis de governo.

3.3 ESPÉCIES, PROCEDIMENTOS E PRAZOS

3.3.1 Espécies

“Compete ao CONAMA: I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou

¹⁶⁷ Disponível em: http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp Consulta em 02.05.2009.

potencialmente poluidoras, a ser concedida pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA.” (Art. 8º inciso I, Lei 6.938/81) ¹⁶⁸

A sujeição de um determinado empreendimento ou atividade ao licenciamento ambiental inicia-se pelo seu enquadramento no Anexo I da Resolução CONAMA 237 de 19 de dezembro de 1997. O órgão competente definirá os critérios de exigibilidade da licença ambiental, o detalhamento e a complementação, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

As licenças ambientais são concedidas em diversos momentos dos procedimentos de licenciamento ambiental e são as seguintes:

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;

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; e

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.

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

3.3.2 Procedimentos

Sendo um procedimento administrativo complexo que atrai inúmeros parâmetros técnicos e legais até sua consecução, o licenciamento ambiental se inicia com a elaboração prévia conforme determina o artigo 225 inciso

¹⁶⁸ MEDAUAR, Odete (org.) **Coletânea de legislação ambiental**. p.798

IV da Constituição da República, já citado, do Estudo de “Impacto Ambiental”¹⁶⁹ – EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, que são submetidos aos órgãos encarregados do licenciamento. Os pedidos de licenciamento estão normatizados na Resolução CONAMA nº 6 de 24 de janeiro de 1986. Quanto aos procedimentos propriamente ditos, estes seguem as etapas estipuladas no artigo 10 da Resolução CONAMA 237/1997:

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

Parágrafo 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal,

¹⁶⁹ Definição legal de Impacto Ambiental constante do artigo 1º da Resolução CONAMA 1/86: “Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais.”

declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.¹⁷⁰

Os procedimentos descritos merecem destaque os incisos que tratam da publicidade dos atos de licenciamento ambiental, a saber: o pedido de licenciamento com publicidade já requerido pela Resolução CONAMA nº 6/86 para publicação em periódicos ou Diário Oficial do Estado ou União, também os constantes da Resolução CONAMA nº 237/97, artigo 10 inciso II e VI relativo a Audiência Pública para apresentação do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e Relatório de Impacto Ambiental - RIMA e o parágrafo único que submete à aprovação do governo municipal o empreendimento ou atividade sujeito ao licenciamento, certificando se estes estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

3.3.3 Prazos

No art.14 da Resolução CONAMA 237/97¹⁷¹ estão estipuladas as regras para que o órgão ambiental competente estabeleça os prazos para análise diferenciada de cada modalidade de licença (LP – LI – LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, exigências complementares, EIA-RIMA,¹⁷² por exemplo, com prazo mínimo de 6 meses e máximo de 12 meses para concessão ou indeferimento. Está previsto a suspensão dos citados prazos durante a elaboração de estudos ambientais complementares.

Com o início dos procedimentos de licenciamento a partir da emissão da Licença Prévia, outros prazos limites também estão estipulados na mesma Resolução (art. 18). Para a Licença Prévia o prazo máximo é de 5 anos

¹⁷⁰ MEDAUAR, Odete (org.) **Coletânea de legislação ambiental**. p. 597

¹⁷¹ MEDAUAR, Odete (org.) **Coletânea de legislação ambiental**. p.599

¹⁷² Estudo de Impacto Ambiental – Relatório de Impacto Ambiental

estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, quanto a Licença de Instalação o prazo máximo de validade da Licença de Instalação deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 anos e por último o prazo de validade da Licença de Operação deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 anos e, no máximo, 10 anos.

Existem com relação aos prazos dois pontos relevantes na citada resolução: o primeiro consta do § 3º que trata da redução do prazo da Licença de Operação por ocasião da sua renovação, por decisão motivada da autoridade competente, mas dentro dos limites fixados no inciso III, o segundo é que o empreendedor deve solicitar sua renovação com antecedência mínima de 120 dias antes do vencimento, ficando automaticamente prorrogada caso não seja concedida dentro desse prazo até que ocorra a manifestação da autoridade competente (§ 4º).

3.4 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL

A relevância do papel do Estudo de Impacto Ambiental como um dos estudos que instruem o licenciamento ambiental pode ser constatada pela leitura do artigo 6º da Resolução CONAMA 1 de 23 de janeiro de 1986.

Artigo 6º da Resolução CONAMA nº 1/86 - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

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

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

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

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos

arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

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

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

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos), indicando os fatores e parâmetros a serem considerados. **Parágrafo Único** - Ao determinar a execução do estudo de impacto Ambiental o órgão estadual competente; ou o IBAMA ou quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área.

Sobre o cumprimento do verdadeiro papel destes estudos com muita propriedade, os Trennepohl, Curt e Terence, assim se expressaram:

O EIA-RIMA, não destina a tornar possível o licenciamento ambiental, isto é, sua finalidade não é justificar o empreendimento em face da legislação ou das exigências dos órgãos ambientais. Iniciar a elaboração de um estudo ambiental com a finalidade de “tornar possível” um empreendimento, obra ou atividade significa corromper no nascedouro seu objetivo.¹⁷³

Eles também chamam a atenção de que,

o que se tem visto em muitas oportunidades são estudos ambientais que mais parecem defesas prévias do empreendimento contra as normas ambientais, inclusive mediante a omissão de dados e informações relevantes com a finalidade de conseguir as licenças ambientais.

Afirmar que existe o desvirtuamento dos estudos que ganharam status constitucional não é exagero, lamentavelmente, é uma realidade que coloca em cheque todos os mecanismos técnicos e legais colocados à

¹⁷³ TRENNEPOHL, Curt e Terence. **Licenciamento Ambiental**. Niterói, RJ: Impetus, 2007, p.19

disposição do desenvolvimento sustentável, elevado a condição de princípio constitucional nos termos do caput do artigo 225¹⁷⁴:

Ainda assim,

No início de 2005, estabeleceu-se uma intensa disputa judicial, figurando governo e empreendedores de um lado e ambientalistas do outro, sendo objeto dessa disputa nada menos que 8.000 ha de florestas, uma das derradeiras manchas de floresta ombrófila mista e semidecidual dessa enorme bacia hidrográfica, e que foi simplesmente omitida nos estudos exigidos para o licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Barra Grande.¹⁷⁵

Paulo de Bessa Antunes ao se referir sobre a revogação do artigo 7º da Resolução nº 1/86 do CONAMA¹⁷⁶ aponta que a Resolução CONAMA nº 237/97 em seu artigo 11 alterou o sistema anteriormente vigente.

Art. 11. Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor.

Parágrafo único - O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no caput deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.

A prática administrativa demonstrou que as excelentes intenções demonstradas pelo CONAMA, ao elaborar a Resolução nº 1/86, no concreto se revelaram irreais. Com efeito, a obrigatoriedade de total independência das equipes técnicas para a elaboração de estudos de impacto ambiental fez com se criasse um verdadeiro cartório de profissionais inescrupulosos que, freqüentemente, preparavam estudos absolutamente incompetentes e inaptos para dar soluções aos problemas ambientais. O resultado objetivo foi que os EIA/RIMA, em sua maioria, não passavam de blocos de papel, sem qualquer consistência técnico-científica e apenas serviam para onerar as empresas e nada contribuíam para o meio ambiente.¹⁷⁷

No capítulo seguinte será feita uma análise comparativa a partir dos elementos registrados em capítulos anteriores, quanto aos procedimentos

¹⁷⁴ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado..., impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

¹⁷⁵ MEDEIROS, João de Deus. **Os estados da Mata Atlântica** – Santa Catarina. p. 46 Disponível em: www.apremavi.org.br/download.php?codigoArquivo=87. Consulta em 30.11.2009

¹⁷⁶ “Artigo 7º - O estudo de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados. “

¹⁷⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 6.ed. Rio de Janeiro: Lumens, 2002. p.289-290

adotados na Espanha e no Brasil, levando-se em consideração não só os aspectos formais mas eventualmente a influência que possam vir a sofrer na sua aplicação da estrutura de governo dos dois países em particular o exercício de competências.

CAPÍTULO 4

ANÁLISE COMPARATIVA

4.1 PRECEDENTES DE IMPLANTAÇÃO DAS NORMAS NOS DOIS PAÍSES

Em relação ao tema prevenção e controle integrado da contaminação, todos os países da Europa seguem a legislação comunitária ambiental estabelecida na Diretiva Comunitária nº 1/2008CE de 15 de janeiro de 2008¹⁷⁸, editada em razão das numerosas alterações ocorridas na diretiva precedente sobre o tema. Este primeiro destaque se justifica pois os objetivos e princípios da política comunitária para o ambiente, estabelecidos no artigo 174¹⁷⁹ do Tratado, se firmam na aplicação do Princípio da Prevenção e no mecanismo de controle, tanto quanto possível da poluição mediante uma intervenção prioritariamente na fonte e também na gestão prudente dos recursos naturais.

As Diretivas funcionam no âmbito do Direito Comunitário da forma descrita no artigo 249 do Tratado da Comunidade Européia, segundo o qual "a diretiva vincula o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais, a competência quanto à forma e aos meios." Nesse sentido, Karine de Souza Silva assevera que a diretiva representa um método de ação indireta, ou seja, trata-se de uma legislação em duas etapas distintas, assemelhando-se, à primeira vista, com a lei-marco ou a que se completa com decretos de aplicação. As diferenças cruciais, entretanto, residem no fato de que a diretiva, além de impor aos seus destinatários apenas uma obrigação de

¹⁷⁸ Substituiu a Diretiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de Setembro de 1996.

¹⁷⁹ "Artigo 174 - A política da Comunidade no domínio do ambiente contribui para a persecução dos seguintes objetivos: a) a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente, b) a proteção da saúde das pessoas, c) a utilização prudente e racional dos recursos naturais, d) a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente."

resultado, seu efeito direto para os particulares é algo ainda extremamente limitado no âmbito do ordenamento comunitário.¹⁸⁰

Com base no que prescreve o artigo 249 do TCE é que a Diretiva 96/61CE de 24 de setembro de 1996, estabeleceu o prazo de 3 anos para que os Estados-membros adotassem as disposições legais, regulamentárias e administrativas necessárias ao cumprimento do estabelecido na citada diretiva.¹⁸¹ Ainda assim, por não ter cumprido o citado prazo que se esgotou em 30 de outubro de 1999, a Espanha foi condenada pelo Tribunal de Justiça da Comunidade Européia - TJCE, numa ação por descumprimento do Direito Comunitário, em 7 de março de 2002, processo C-29/01.¹⁸²

Pode-se deduzir de que esta decisão tenha sido a causa maior pois o fato é que em 01 de julho do mesmo ano (2002), a Espanha aprovou a Lei nº 16/2002 que implantou no país o sistema de prevenção e controle integrado da poluição.

Para Inmaculda Revuelta Perez o transcurso do tempo até a edição da Lei nº 16/2002, demonstrou que o estabelecimento de normas setoriais para cada problema ambiental resulta num método de luta contra a contaminação pouco eficaz e escassamente efetivo, criando também um quadro normativo excessivamente complexo e disperso que dificulta enormemente sua aplicação prática.¹⁸³

A autora se referindo ao enfoque integrado da proteção ambiental da qual o licenciamento ambiental é peça chave nos traz grandes lições. A primeira delas é de natureza holística que considera que o conceito de meio ambiente deve ser amplo no sentido de considerá-lo como um sistema compreensivo e complexo de relações entre o homem e seu entorno, ou seja, que

¹⁸⁰ SILVA, Karine de Souza. **Direito da comunidade européia**: fontes, princípios e procedimentos. Ijuí (RS), Unijuí, 2005. p.137

¹⁸¹ Artigo 21 - Entrada em vigor: "1. Los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva, a más tardar tres años después de su entrada en vigor. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión. "

¹⁸² Disponível em: <http://curia.europa.eu/jurisp/>

¹⁸³ PEREZ, Inmaculada Revuelta. **La autorización ambiental integrada**, Marcial Ponds, Madrid: 2003. p.20

temos que ter em conta qualquer fator ou elemento que de alguma maneira incida ou forme parte dele. Como consequência desta concepção global de meio ambiente, se considera que o tratamento dos problemas que lhe afetam, tanto em sua vertente jurídica quanto técnica, deve levar-se a cabo tendo em conta as interações existentes entre todos os elementos ambientais, em lugar de pensá-lo como uma simples adição de medidas protetoras independentes sobre os elementos que o compõe.¹⁸⁴

No Brasil a Lei da PNMA de 1981 estabeleceu o licenciamento ambiental como instrumento da política nacional do meio ambiente e posteriormente foi regulamentada pelo Decreto nº 99.274 de 6 de junho de 1990, atribuindo aos órgãos especializados da Administração Pública o controle permanente das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, de modo a compatibilizá-las com os critérios vigentes de proteção ambiental. Os critérios e normas para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios foi atribuído ao CONAMA, que aprovou as Resoluções 1/1986 e 237/1997.

4.2 EM RELAÇÃO AOS PROCEDIMENTOS PROPRIAMENTE DITOS

Os procedimentos relativos ao licenciamento ambiental na Espanha e no Brasil descritos nos capítulos 2 e 3 do trabalho são na sua maioria idênticos. As diferenças que merecem maior atenção entre os dois sistemas expostos, ocorrem a partir do momento em que o pedido é formalizado e do curso que este segue. O método a ser utilizado para apontar e analisar as diferenças encontradas se baseará numa breve e pontual descrição do trâmite.

Na Espanha a competência para o licenciamento ambiental integrado é atribuída as Comunidades Autônomas em cujo território esteja prevista a instalação do projeto, seguindo os ditames da Lei da LPCIC, ajustada, quando for o caso, a Lei 30/1992 de 26 de novembro de 1992, denominado Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum.

¹⁸⁴ PEREZ, Inmaculada Revuelta. **La autorización ambiental integrada**, p.21.

O procedimento se inicia a partir do recebimento da solicitação, atendidos os requisitos que estão relacionados no artigo 12 da LPCIC,¹⁸⁵ é aberto o prazo, que não pode ser inferior a 30 dias, para conhecimento público, exceto os dados que sejam considerados confidenciais por dispositivos vigentes. Só após vencido este prazo é que o órgão competente reúne todos documentos e remete cópia do expediente, junto com as alegações e observações recebidas aos outros órgãos que devem analisar o conteúdo a partir de suas respectivas competências em razão da matéria.

No Brasil não há uma descrição detalhada de quais sejam os documentos que devem compor o pedido e quanto a divulgação prevista no artigo 10, inciso II, da Resolução CONAMA 237/97, regulada pela Resolução CONAMA 6/1986, que aprovou modelos para a publicação de pedidos de licenciamento de forma resumida em periódicos e imprensa oficial, com a finalidade de dar a devida publicidade mas não estipula prazo para permitir o recebimento de sugestões ou observações oriundas do público em geral ou do público interessado, antes dos procedimentos administrativos seguirem seu curso.¹⁸⁶

No Brasil o tema competência para o licenciamento não está bem definido posto que a Resolução CONAMA 237/1997 é que estabelece as competências para os casos em que o licenciamento deva ser feito pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em qualquer uma das situações o órgão competente de um determinado nível de governo que estiver encarregado do licenciamento deve considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos outros níveis,¹⁸⁷ finalmente o artigo 7º fixa que o licenciamento deverá ocorrer em um único nível de competência.

¹⁸⁵ Todos os documentos requeridos estão relacionados no capítulo 2, item 2.3.2 deste trabalho.

¹⁸⁶ Procedimento descrito no artigo capítulo 3 item 3.2.2 deste trabalho.

¹⁸⁷ Art. 4º § 1º - O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

Art. 5º Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o

No entanto, no comparativo apresentado emerge uma questão delicada em se tratando de competência para o licenciamento. No procedimento espanhol a competência está estabelecida em lei atribuindo a Comunidade Autônoma onde for ser instalado o projeto a competência para licenciar. Como o licenciamento ambiental é integrado, participam dele todos os entes sejam do governo central, das comunidades autônomas ou municipais, em razão das matérias que estão sob suas respectivas competências. Quanto ao procedimento brasileiro existem diversos questionamentos, pois os artigos 4º, 5º, 6º e 7º da Resolução do CONAMA 237/1997, que nos dizeres da doutrina contem vícios de inconstitucionalidade,¹⁸⁸ posto que o CONAMA não tenha atribuição legal para estabelecer competências em matéria de licenciamento ambiental. A inconstitucionalidade da citada Resolução ocorreria em razão de que o artigo 23 da Constituição da República estabelece que a competência para fixar normas de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios deve ser feita por Lei complementar, atribuição que o CONAMA não tem.

Sobre a atuação do CONAMA em matéria de licenciamento há o preceito do art. 8º, I da Lei da PNMA, que diz que compete ao CONAMA "estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA". O inciso é claro em sua redação, mostrando que instituir "normas e critérios para o licenciamento" não se confunde com atribuir competência para os entes federativos licenciarem.¹⁸⁹ A competência para licenciar atribuída pela Lei da PNMA pertence ao órgão estadual e em caráter supletivo ao órgão federal.¹⁹⁰ Uma Resolução do CONAMA não tem o condão de alterar competência fixada em lei.

parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

¹⁸⁸ "[...] a eiva de inconstitucionalidade da Resolução CONAMA 239/97, que, a pretexto de estabelecer critérios para o exercício da competência a que se refere o art. 10 da Lei 6.938/91 e conferir o licenciamento a um único nível de competência, acabou enveredando por seara que não lhe diz respeito, usurpando à Constituição competência que esta atribui aos entes federados." Em MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. p.542

¹⁸⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p.89-90

¹⁹⁰ "Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como

Desta forma é possível concluir que a integração do ponto de vista legal está bem definida no modelo espanhol, podendo ser citado como exemplo a participação do Município que ocorre em três momentos distintos: o primeiro deles é no momento em que a licença ambiental é solicitada, o município emite um informe atestando que a localização do projeto sob análise está de acordo com o zoneamento ambiental urbano¹⁹¹, no segundo momento o Município informa sobre a adequação do projeto nos aspectos que estiverem sob sua competência e no terceiro quando estiver tramitando a proposta de Resolução para que o Município confirme os informes anteriores ou acrescente novos.¹⁹²

A LPCIC também atribui ao órgão gestor da bacia hidrográfica papel destacado no licenciamento ambiental integrado, que se manifesta no prazo de 6 meses ou antes da aprovação da licença, sobre a admissibilidade do efluente e em que condições, manifestação que tem efeito vinculante. No Brasil em que pese existir a Lei 9.433 de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, não há previsão legal de participação dos Comitês de Bacias Hidrográficas nos procedimentos de licenciamento ambiental. No artigo 12 inciso III, da outorga de direitos está a previsão de que esta seja feita mas de forma dissociada do licenciamento ambiental, enquanto que no artigo 29, inciso IV, está previsto a promoção da integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

No Brasil a integração embora prevista nos artigos já citados da Resolução CONAMA 237/1997, na prática não ocorre, estando bastante enfraquecida e sujeita a questionamentos judiciais, como já ocorreu inúmeras vezes exatamente em razão de que cada vez que um determinado interesse, seja público, privado, técnico ou político, seja contrariado, a insegurança jurídica que permeia o tema facilitará o caminho até o judiciário.¹⁹³ Se o ordenamento jurídico no Brasil em

os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.”

¹⁹¹ Informe urbanístico, art. 15

¹⁹² Artigos 18 e 21.

¹⁹³ "O Tribunal Regional Federal da 1ª Região adotou, em um de seus julgados, a abrangência do impacto ambiental como determinante para o licenciamento ambiental, salientando que “sendo o impacto da obra meramente local, é razoável que o órgão estadual do meio ambiente conduza o

relação aos temas principais do licenciamento ambiental, como integração, competência, inventário de emissões, transparência estiverem bem definidos, os reflexos positivos serão sentidos a curto e médio prazo no seio da comunidade, destinatária principal do desenvolvimento econômico-social-ambiental.

Outro ponto relevante para caracterizar a integração no licenciamento é que no caso da Espanha a licença é una, uma única licença materializada através de Resolução ao final de todo o procedimento, constando o detalhamento a respeito de valores limites para emissão, medidas para proteção do solo e águas subterrâneas, gestão de resíduos gerados pela atividade, riscos ambientais decorrentes de falhas operacionais e também medidas para prevenir poluição em larga escala ou transfronteiriça.¹⁹⁴ No Brasil a licença é concedida em três etapas: 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, a licença de instalação - LI, que 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 e finalmente a licença de operação - LO, 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 determinados para a operação.

A forma como os procedimentos de licenciamento ambiental na Espanha e no Brasil ocorrem, tem um reflexo direto nos prazos, a lei espanhola estipula o prazo de 10 meses para que todos os procedimentos de análise do pedido

processo de licenciamento". BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª região.. Processo n. 2005.010.003.786.59, 6ª Turma, 28.11.2005: Desembargadora Federal Maria Isabel Galotti Rodrigues.

O Superior Tribunal de Justiça adotou a teoria do interesse preponderante para determinar a competência do licenciamento ambiental, ainda exclamando a tese da dúplice competência, expondo em um de seus julgados: "existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados e, nesse caso, pode até haver duplicidade de licenciamento". Processo n. 2003.0159.7545, 1ª Turma, 17.2.04, Relator Ministro José Delgado.

¹⁹⁴ O projeto de Resolução deve ser objeto de audiência com os interessados, recebidas novas alegações e decididas em 15 dias, sob pena de nulidade da Resolução. Artigo 20 da LPCIC.

por todos os órgãos envolvidos sejam concluídos. Decorrido este prazo sem que tenha sido aprovada a Resolução que dá fim aos procedimentos, deve ser entendido como negado o pedido, no que é chamado no Direito espanhol de "silêncio negativo". A licença ambiental na Espanha vale por 8 anos, devendo o empreendedor, se assim o desejar, solicitar sua renovação com 10 meses de antecedência em relação ao vencimento, quando então tramitará por procedimento simplificado. Se o pedido de renovação não for analisado até o vencimento da licença que estiver em vigor, esta será considerada como automaticamente renovada nas mesmas condições da anterior.

No Brasil prazo para concessão ou não da licença é de no mínimo 6 meses e máximo de 12 meses, sujeito a suspensão durante a elaboração de estudos ambientais complementares. O prazo de validade das licenças varia de acordo com o tipo de licença emitida. Licença Prévia - máximo de 5 anos, Licença de Instalação - máximo de 6 anos, Licença de Operação - mínimo de 4 e máximo de 10 anos. A renovação da Licença de Operação deve ser solicitada com antecedência mínima de 120 dias antes do vencimento, ficando prorrogada automaticamente caso não ocorra a manifestação da autoridade competente.

Da simples observação dos prazos estimados para os procedimentos na Espanha e no Brasil pode-se observar que no caso espanhol a análise e decisão deve ser feita no prazo de dez meses, já no Brasil o procedimento poderá se estender por 11 anos até que seja emitida a licença de operação, somados os prazos máximos aplicados as licenças prévia e de operação.

Também por exigência da legislação comunitária, o denominado controle integrado da contaminação aplicado na Espanha, exige que as Comunidades Autônomas se utilizando das melhores técnicas disponíveis, reúna os dados relativos a cada uma das instalações industriais, dos valores limites gerados, das medidas e parâmetros aplicados no licenciamento, para compor o Inventário Estatal de Emissões que será encaminhado através do Ministério do Meio Ambiente à Comissão Européia. No Brasil a Lei da PNMA tem dentre os seus instrumentos (artigo 9º inciso VII) o Sistema Nacional de Informações sobre o Ambiente - SINIMA, que serviria para organizar, integrar, compartilhar e disponibilizar informações

ambientais sobre todo o território brasileiro, no entanto tal instrumento não está disponível.¹⁹⁵

Não foram mencionados o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental que o interpreta, porque ambos estão previstos na legislação dos dois países e são elementos instrutores do licenciamento ambiental.

Dentre as hipóteses levantadas para fins do presente trabalho e diante do resultado da pesquisa levada a efeito, este capítulo se conclui da seguinte forma:

A legislação brasileira estimula mas é incipiente na ação de integração dos entes envolvidos no licenciamento ambiental, certamente por falta de atualização em relação a realidade atual do país e seu desenvolvimento econômico-social. Inevitavelmente, diante de tal situação os instrumentos legislativos de gestão ambiental devem ser objeto de revisão para que não se convertam em empecilho ao desenvolvimento e a proteção ambiental desejados.

A constatação de que a legislação infraconstitucional é notadamente insatisfatória em relação aos limites e competências estabelecidas que pudessem viabilizar a aplicação da competência ambiental integrada advém do fato de que a ausência de norma regulamentadora do artigo 23, incisos III, VI e VII da Constituição da República de 1988, tem gerado subjetividade na definição de competências e conseqüentemente questionamentos por iniciativa do Ministério Público e motivo do Projeto de Lei Complementar nº 388/2007, que tramita na Câmara Federal, que trata da fixação de normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Levando-se em conta de que os procedimentos relativos ao licenciamento ambiental vigente, estabelecidos por Resolução do CONAMA de emerge a necessidade e certamente a oportunidade de ser proposta e aprovada

¹⁹⁵ Consulta em 01 de julho de 2010. <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=58>

uma nova Resolução sobre o tema, aproveitando a experiência espanhola, que pode não ser perfeita mas certamente é mais atual, para adaptá-la a realidade brasileira, colhendo dela os melhores frutos.

O modelo espanhol de gestão ambiental eleva e muito o papel desempenhado pela licença ambiental integrada pois esta surgiu da necessidade do atendimento a norma comunitária, estabelecendo condições que garantissem a prevenção e o controle integrados da contaminação tendo como estratégia a ação conjunta de todos os atores institucionais, agilizando os procedimentos e reduzindo a burocracia (simplificação administrativa). O mais importante que se pode observar da aplicação desse modelo é que, se seu objetivo principal é agir preventivamente e integradamente no controle da poluição ambiental, os resultados serão mais facilmente alcançados convertendo as múltiplas licenças em uma só, com ganho ambiental significativo, pois durante o procedimento integrado todos os elementos relevantes quanto a produção e gestão de resíduos de qualquer natureza serão analisados dentro do contexto já mencionado no resultado da pesquisa de que deve-se ter em conta as interações existentes entre todos os elementos que compõem o meio ambiente.

Finalmente a busca da integração almejada pela legislação brasileira certamente afasta alguns efeitos negativos que aparecem quando tal integração não ocorre: Maior complexidade nos procedimentos administrativos se estes ocorrem em separado e com vários órgãos competentes para o processo de licenciamento cada um atuando no âmbito de sua jurisdição; Dificuldade de análise do conjunto de um projeto quanto as vantagens e desvantagens porventura existentes se a ação ocorre separadamente; e dificuldade em harmonizar as ações que envolvem os diversos níveis da administração pública avaliando os impactos sócio-ambientais, locais, regionais e nacionais, em defesa do interesse público.

Exatamente neste sentido é possível observar que embora o Brasil não disponha ainda de um modelo de licenciamento que contemple em sua essência a integração como ocorre na Espanha, Talden Farias lembra que além de ser considerado o instrumento mais efetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, o licenciamento adquire especial importância na medida em que serve como mecanismo de articulação entre os demais instrumentos, a exemplo da avaliação de

impactos ambientais, dos padrões de qualidade ambiental e do zoneamento ambiental.¹⁹⁶ Como resultado da integração em relação aos elementos ambientais e em relação a outros instrumentos de política ambiental, poderia ser atribuído ao licenciamento ambiental uma dupla função integradora.

¹⁹⁶ FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.29

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi visto a legislação que regulamenta o licenciamento na Espanha, atende também as normas comunitárias aplicadas a todos os países que compõem a Comunidade Européia, do lado do Brasil nossa legislação tem âmbito estritamente nacional pois o Mercosul, bloco sul americano do qual o Brasil faz parte nos últimos anos não conseguiu evoluir nem na característica inicial de acordo comercial entre os países membros, deste modo o país de maior tem hoje maior liberdade ainda para completar e aperfeiçoar os instrumentos de gestão ambiental, notadamente o licenciamento ambiental, objeto do presente trabalho.

Em relação à legislação brasileira a ação integrada dos entes envolvidos no licenciamento ambiental, foi normatizada por uma Resolução do CONAMA, o que já é apontado pela doutrina como ilegal e inconstitucional. Mesmo que afastadas as posições doutrinárias, ainda assim ficaria patente a necessidade de que a legislação atual esteja mais identificada com a realidade atual do país e do mundo, inspirada por princípios jurídicos que materializem a cooperação entre os entes públicos, a integração dos órgãos competentes para o licenciamento ambiental e bem mais identificada ainda com o desenvolvimento sustentável. A eficácia do licenciamento ambiental está associada intimamente a própria terminologia da palavra "instrumento." Se cabe a ele servir, dentro da execução de política ambiental como elemento de equilíbrio entre a necessidade de crescimento econômico social e a preservação dos recursos naturais, estar desatualizado com as práticas atuais significa dizer que deixará de ser o valioso instrumento técnico de políticas públicas que é para atuar mais como procedimento burocrático-administrativo.

Levando-se em conta de que os procedimentos relativos ao licenciamento ambiental vigente foram estabelecidos por Resolução do CONAMA e datam de 1997, emerge a necessidade e certamente a oportunidade de ser proposta e aprovada uma nova Resolução sobre o tema, aproveitando a experiência espanhola, que pode não ser perfeita, mas certamente é mais atual, adaptando-a a realidade brasileira, colhendo dela os melhores frutos. A ausência da ação legislativa

no Brasil nos temas ambientais estabeleceu um lapso temporal grande como é o caso da Lei da PNMA que já completou 29 anos, estabelecendo também lacunas legislativas preenchidas em alguns temas pelo CONAMA como é o caso da competência para o licenciamento ambiental e a integração dos entes envolvidos. Concluir se faltou vontade política ao governo brasileiro ou se a inação foi fruto dos da predominância do interesses de segmentos produtivos pouco interessados em integrar a produção a conservação ambiental não é propósito deste trabalho.

No decorrer da pesquisa foi possível constatar que a legislação setorial e sua aplicação de forma isolada por cada órgão encarregado da emissão da sua respectiva licença ambiental serviu de fundamento para a edição da Lei da LPCIC na Espanha. O licenciamento ambiental integrado aplicado age preventivamente na medida em que busca ajustar as instalações que potencialmente causam impactos ambientais aos parâmetros de emissões estabelecidos, serve também como instrumento de monitoramento e risco ambiental por conta do inventário anual de emissões, zela pelo cumprimento dos parâmetros estimados na licença ambiental, abrindo a possibilidade de que este seja revista caso os limites de emissões não estejam sendo respeitados ou ocorra contaminação ambiental, desta forma os estudos ambientais que servem a todo o procedimento de licenciamento ganham maior amplitude e não se encerram no momento em que a licença é liberada. Atendidos os parâmetros estabelecidos nas melhores técnicas disponíveis e aplicadas ao empreendimento, o licenciamento preconiza o desenvolvimento sustentável e o uso racional dos recursos naturais.

Ao fixar em diversos momentos a participação de todos os órgãos competentes dentro de suas respectivas matérias, ao informar ao público em geral sobre o andamento dos procedimentos, o teor de todos os informes internos e externos ao procedimento antes de sua aprovação final, constata-se a fidelidade ao princípio da Cooperação também identificado como norteador da aplicação do licenciamento ambiental integrado.

A pesquisa realizada para a elaboração do presente trabalho fica marcada pela concepção de que o licenciamento ambiental não atrai somente o interesse das duas partes diretamente envolvidas, solicitante e concedente, ele extrapola esses limites para configurar uma relação multilateral que envolve o

interessado, o poder público em todos os níveis, a coletividade, países integrados ou não em comunidades ou blocos econômicos e a sociedade civil organizada. Associado a idéia de trazer o licenciamento ambiental brasileiro para os tempos atuais e deixando-o preparado para tempos futuros, é possível crer que sua transformação em instrumento dinâmico pela via da simplificação administrativa se aplicado eficazmente a empreendimentos de qualquer porte ou nível, reafirmará também seu papel dentro da gestão ambiental como articulador de um novo modelo mais claro e conciso de desenvolvimento econômico-social-ambiental, numa sociedade permeada pela incerteza que representam as intervenções cada vez mais desmedidas no meio ambiente em um planeta quase exaurido em seus recursos naturais.

Finalmente brotam questionamentos deixados como contribuição para quem desejar pesquisar mais o tema.

O licenciamento ambiental enquanto instrumento de política ambiental pode ser mais apoiado pela coletividade afastando-o da concepção apregoadá ultimamente de que ele atrasa o crescimento econômico se a esta for dada a oportunidade de participar mais dos seus procedimentos?

Parte dos problemas ambientais podem ser evitados se a política ambiental brasileira reforçar o licenciamento como instrumento preventivo e detrimento de ações repressivas?

Porque a Europa consegue implementar uma política ambiental aplicada aos 27 países que compõem a Comunidade Européia e o Brasil que tem um patrimônio ambiental imensurável e mais preservado não consegue estabelecer uma política coerente e adequada aos 26 Estados mais o Distrito Federal que compõem a federação?

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

AMORÓS, Miguel Verdú. **Concepto y Formulación del Principio de Integración Ambiental**. Pamplona: Aranzadi, 2008, 264 p.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 6.ed. Rio de Janeiro. Lumens, 2002. 902 p.

BRASIL. O Superior Tribunal de Justiça Processo n. 2003.0159.7545, 1º Turma, 17.2.04, Relator Ministro José Delgado.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno, ADI-MC 3540/DF, Rel. Min. Celso de Mello, **Diário da Justiça**. Brasília, 03.02.2006.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª região.. Processo n. 2005.010.003.786.59, 6ª Turma, 28.11.2005: Desembargadora Federal Maria Isabel Galotti Rodrigues.

COMISSÃO sobre Governança Global. **Nossa comunidade global**. Rio de Janeiro: FGV. 1996.

CONVENÇÃO sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alojamento de Resíduos e outros Materiais e, 29 de dezembro de 1972, Convenção Para o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção, em 03 de março de 1973, Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (Marpol) em 02 de novembro de 1973 e outros mais. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=175> Consulta em 5 de junho de 2010.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, 214 p.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Curitiba: Positivo; 2008. 896 p.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. 3 ed. São Paulo: RT, 2005.

FURLAN, Melissa. **A função promocional do Direito no panorama das mudanças climáticas**: a idéia de pagamento por serviços ambientais e o princípio do protetor recebedor. Tese de Doutorado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo em 2008. p.21-22, citando Alexandre Kiss. Disponível em: www.ana.gov.br/Produagua/LinkClick.aspx?fileticket=JxvdBhDMQEY%3D&tabid=691&mid=1504. Acesso em 16 de jul. 2010.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009. 667 p.

LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

LEITE, José Rubens Morato. **Direito ambiental contemporâneo**. Bello Filho, Ney de Barros. Barueri, SP: Manole, 2004.

LÓPEZ, Francisco de Borja e ESPINOSA, Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa. **La autorización ambiental integrada**: Estudio sistemático de la Ley 16/2002, de Prevención Y Control Integrados de la Contaminación. Madrid: Civitas Ediciones, 2002. 418 p.

LUNO, Antonio Enrique Perez. **Comentários a la Constitución Española de 1978**. Organizador VILLAAMIL, Alzaga Óscar. Madrid: Edersa; 1996. t. IV.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. 1.038 p.

MARTÍN, Germán Valencia. **La autorizacion ambiental integrada**: aspectos sustantivos y competenciales. 16 pag.

MATEO, Ramón Martín. **Manual de Derecho Ambiental**. 3 ed. Navarra: Editorial Aranzadi, .2003. 273 p..

MEDAUAR, Odete (org.) **Coletânea de legislação ambiental**. 7 ed.São Paulo: RT, 2008. 1.117 p.

MEDEIROS, João de Deus. **Os estados da Mata Atlântica** – Santa Catarina. p. 46 Disponível em: www.apremavi.org.br/download.php?codigoArquivo=87. Consulta em 30.11.2009

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. 790 p.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 4.ed. São Paulo: RT, 2005.1.119 p.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. 399 p.

ONATE, Juan José e outros. **Avaliação ambiental estratégica: A avaliação de políticas, planos e programas**. Madrid: Mundi-Prensa, 2002. 382 p.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 452 p.

PANIAGUA, Enrique Linde e PRADO, Pilar Medrado. **Iniciación al derecho de la unión europea**. 4 ed. Madrid:. Colex. 2008. 276 p.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica**. 10 ed. Florianópolis: OAB-SC editora, 2007. 247 p.

PEREZ, Inmaculada Revuelta. **La autorización ambiental integrada**, Marcial Ponds, Madrid: 2003. 356 p.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. AR de Ação Civil Pública 178.554-1-6, rel. Des. Leite Cintra, j.12.5.1993. **Revista de Direito Ambiental** 1/200-203,

janeiro-março de 1996..

SÉGUIN, Elida. **O Direito Ambiental: Nossa Casa Planetária**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, 532 p.

SILVA, Américo Luís Martins da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais** São Paulo: RT, 2006. v. 1. 654 p.

SILVA, Anderson Furlan Freire da; FRACALOSSI, William. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense. 2010, 783 p.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Direito ambiental internacional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Thex, 2002. 357 p.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. 349 p.

SILVA, Karine de Souza. **Direito da comunidade européia: fontes, princípios e procedimentos**. Ijuí (RS), Unijuí, 2005. 472 p.

SILVA, Vicente Gomes da. **Legislação ambiental comentada**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006. 560 p.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente – emergência, obrigações e responsabilidade**. São Paulo: Atlas, 2001. 896 p.

TRENNEPOHL, Curt. **Licenciamento Ambiental**. Terence Trennepohl. Niterói: Impetus, 2007. 288 p.

TRENNEPOHL, Terence Dorneles. **Fundamentos de direito ambiental**. Salvador: Podium, 2006. 170 p.

ZGÖGÖN, Jaquenod Silvia. **Derecho Ambiental**. Madri: Dykinson, 2004, 683 p.