Dispensa de licenciamento ambiental exige decisão fundamentada

Cada vez mais nos debates sobre a reforma ou a modernização do licenciamento ambiental o tema da dispensa tem vindo à tona. Trata-se, em linhas gerais, da isenção do licenciamento ou da licença ambiental para determinadas atividades ou segmentos econômicos, o que pode ocorrer via ato normativo abrangendo situações gerais ou via decisão administrativa do órgão ambiental no caso específico.

Muitas vezes essas iniciativas surgem a pretexto de estimular determinados segmentos econômicos, sob a alegação de desburocratização ou de incentivo aos pequenos empreendedores. Seria o caso da agricultura familiar, da aquicultura, da habitação social ou das práticas de extrativismo, por exemplo.

Por outro lado, existe o intuito de isentar certas obras públicas, ou de interesse público, sob a justificativa de promoção do bem comum, uma vez que as mesmas ficariam mais céleres e mais baratas, deixando certamente de sofrer os questionamentos e as interrupções inerentes ao licenciamento. Nesse sentido cabe destacar a PEC 65/2012 (originada no Senado), que tramitou de forma acelerada em 2016 ao visar acrescentar o parágrafo 7º ao artigo 225 da Constituição Federal a fim de tentar assegurar a continuidade da obra pública após a concessão da licença ambiental, dispondo que a apresentação do EIA/Rima importa autorização para a execução da obra, não podendo haver suspensão ou cancelamento a não ser em função de fato superveniente.

Ao longo dos últimos anos, a dispensa se tornou uma prática corriqueira em vários órgãos ambientais estaduais e municipais, que buscaram regulamentá-la de formas e por razões diferentes. Impende dizer que não há uma regulamentação geral sobre o assunto disposta em lei, em decreto ou mesmo em resolução do Conama.

Atualmente, a única previsão sobre dispensa de licenciamento ambiental na legislação federal está na alínea *f* do inciso XIV do artigo 7º da Lei Complementar 140/2011, que, ao dispor sobre a competência licenciatória da União, estabelece a possibilidade de excetuação do licenciamento ambiental das

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

atividades de caráter militar por ato do Poder Executivo. Há o PL 3.729/2004, que procura instituir a lei geral de licenciamento ambiental e que dedica uma seção com três artigos ao assunto1, mas que pode ainda enfrentar uma longa tramitação legislativa pela frente.

Diante disso, faz-se mister saber se a excetuação do licenciamento ambiental, seja via ato normativo em relação a todo um segmento econômico ou seja via ato administrativo em relação a uma atividade específica, guarda ou não compatibilidade com o ordenamento jurídico.

Pois bem. O licenciamento ambiental foi instituído em âmbito nacional pela Lei 6.938/81, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente:

> Art. 10. As atividades econômicas potencial ou efetivamente causadoras de impactos ao meio ambiente, como qualquer outra capaz de interferir nas condições ambientais, estão sujeitas ao controle estatal2.

Esse é o instrumento mediante o qual o poder público controla as atividades econômicas que degradam ou que simplesmente podem degradar. Com efeito, as atividades potencial ou efetivamente causadoras de impactos ao meio ambiente, como qualquer outra capaz de interferir nas condições ambientais, estão sujeitas a ele. Isso implica dizer que são considerados os impactos ambientais causados pelo funcionamento normal da atividade, bem como os causados em situações de desastre, de forma que se trata inquestionavelmente de um mecanismo de gestão de riscos.

O *caput* do artigo 225 da Constituição Federal determina que o poder público e a coletividade têm a obrigação de atuar na defesa e na preservação do meio ambiente tendo em vista o direito das gerações presentes e futuras, constituindo-se, portanto, o núcleo do Direito Ambiental brasileiro3. Apontado como o mais importante mecanismo de proteção ambiental4, uma vez que é por meio dele que a administração pública impõe condições e limites ao exercício das atividades poluidoras, o licenciamento visa dar concretude ao desiderato constitucional citado. Entretanto, mais do que uma previsão genérica, impende dizer que a função de controlar as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras está expressamente estabelecida pelo inciso V do parágrafo 1º do artigo 225 da Constituição Federal, que reza que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, incumbe ao poder público "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".

Isso significa que qualquer estipulação prévia da ausência ou mesmo de diminuição do controle ambiental, além de nociva ao meio ambiente, é inconstitucional, já que desrespeita os dispositivos citados. Não é por outra razão que o Supremo Tribunal Federal já deliberou que a atividade econômica não pode se desenvolver sem consonância com a questão ecológica5. Sendo assim, os atos normativos que eximem previamente todo um segmento do econômico de fazer o licenciamento, a exemplo da alínea f do inciso XIV do artigo 7º da Lei Complementar 140/2011, que estabelece a possibilidade de excetuação do licenciamento ambiental das atividades de caráter militar, são incompatíveis com a ordem constitucional6. Na verdade, como o licenciamento só poderia ser dispensado caso houvesse outro instrumento público capaz de garantir o mesmo controle ambiental, essa mudança parece impertinente.

É claro que incumbe ao poder público a criação de estímulos às atividades econômicas, o que deve

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

ocorrer por meio de todos os mecanismos cabíveis. No caso da política ambiental, é possível citar a dispensa do pagamento do custo de retorno ou da taxa ou, quando os impactos envolvidos não forem de maior porte, a simplificação do licenciamento em uma ou duas fases apenas. No que diz respeito às obras públicas ou de interesse público, é possível estabelecer a sua priorização dentro do cronograma de trabalho do órgão competente, bem como tentar fazer a articulação com os chamados órgãos ambientais intervenientes a fim de acelerar os tramites. Foi o que aconteceu com a Lei 13.334/2016, que instituiu o Cria o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e que procura priorizar determinados licenciamentos, notadamente na área de infraestrutura. Só não se admite a eliminação prévia do licenciamento pelas razões anteriormente expostas.

No entanto, a depender das peculiaridades do caso concreto, é possível a dispensa por decisão administrativa do órgão competente. Se for verificado que aquela atividade não polui nem é capaz de gerar uma poluição socialmente relevante, não há realmente que se falar em licenciamento ambiental, ainda que a mesma esteja prevista em algum ato normativo. Obviamente, terá de haver uma justificativa embasada em critérios científicos e parâmetros técnicos objetivos, não podendo ser um ato de mera discricionariedade. De mais a mais, as peculiaridades do caso concreto poderão fazer com que se exija a licença ambiental de certos empreendimentos considerados em tese como não poluidores e vice-versa.

A dispensa precisa ser disciplinada em âmbito nacional, ao menos nos seus aspectos gerais, podendo ser editado um decreto regulamentador da Lei Complementar 140/2011 com esse intuito. É importante destacar que a cada dia a relevância do assunto cresce, notadamente porque bancos e instituições públicas têm exigido que os empreendedores apresentem a licença ambiental válida ou a certidão de sua dispensa. De fato, existem questões procedimentais relevantes a se decidir, como o cabimento ou não do pagamento do custo de retorno ou da taxa, a definição da relação de documentos mínimos necessários, a pertinência da vistoria técnica, a utilidade da exigência de assinatura de um termo de responsabilidade etc.

Em vista disso, a dispensa de licenciamento ambiental só é possível no caso concreto e por decisão tecnicamente fundamentada do órgão ambiental, que comprove que aquela atividade específica não é potencial nem efetivamente poluidora. Já a dispensa prévia via ato normativo abrangendo situações gerais é inconstitucional e não pode ser admitida, pois não é aceitável que esse procedimento se transforme em um salvo-conduto para as atividades que não querem se submeter ao controle ambiental prévio.

---

1 A versão inicial do projeto abordava o assunto da seguinte maneira: Art. 29. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) definirá as tipologias de empreendimentos não sujeitos ao licenciamento ambiental, em razão de seu baixo potencial de impacto ambiental, considerando sua região de implantação. § 1º Os conselhos estaduais de meio ambiente poderão definir, em ato próprio, as tipologias de empreendimentos não sujeitos ao licenciamento ambiental, em razão de seu baixo potencial de impacto ambiental, considerando sua região de implantação, na inexistência e suplementarmente à definição pelo Conama na forma do caput deste artigo. § 2º Até que sejam publicados os atos previstos no § 1º e no caput deste artigo, as tipologias de empreendimentos não sujeitos ao licenciamento ambiental, em razão de seu baixo potencial de impacto ambiental, considerando sua região de implantação serão definidas pela autoridade licenciadora, em ato normativo próprio.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Art. 30. As não sujeições ao licenciamento previstas nos arts. 30 e 31 não eximem o empreendedor da obtenção de autorizações de captura, coleta e transporte de material biológico da flora e fauna ou de supressão e manejo de vegetação nativa, da outorga de direito de uso dos recursos hídricos ou outras exigências legais cabíveis.
Art. 31. O empreendedor poderá solicitar, a seu critério, declaração da autoridade licenciadora de não sujeição ao licenciamento, nos termos desta seção.
Contudo, após o substitutivo do deputado federal Mauro Pereira (PMDB/RS), relator do projeto, o assunto passou a ser tratado da seguinte maneira:
Art. 7º Não estão sujeitos ao licenciamento ambiental as seguintes atividades ou empreendimentos: I – cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes, e pecuária extensiva, realizados em áreas de uso alternativo do solo, desde que o imóvel, propriedade ou posse rural estejam regulares ou em regularização na forma da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012; II – silvicultura de florestas plantadas, sem prejuízo do licenciamento de acessos e estruturas de apoio, quando couber; III – pesquisa de natureza agropecuária, que não implique em risco biológico, desde que haja autorização prévia dos órgãos competentes e ressalvado o disposto na Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005; IV – a execução de infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição e das instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente, sem prejuízo do licenciamento da destinação final do lodo e dos resíduos sólidos oriundos dos processos de tratamento de água e de esgoto; V – execução de dragagens de manutenção e outras atividades destinadas à manutenção das condições operacionais pré-existentes em hidrovias, portos organizados e instalações portuárias em operação; VI – obras rodoviárias e ferroviárias de manutenção, contemplando conservação, recuperação, restauração e melhoramentos, pavimentação e adequação da capacidade e segurança localizadas nas faixas de domínio, ainda que realizadas em áreas sujeitas a regime jurídico específico; VII – obras de melhoria e manutenção de sistema de transmissão e distribuição de energia localizadas em faixa de servidão de empreendimento pré-existente devidamente licenciados. VIII – pesquisa mineral fase I e execução de obras que não resultem instalações permanentes, testes operacionais, bem como aquelas que possibilitem a melhoria ambiental. IX – outras atividades ou empreendimentos não inclusos na relação a ser estabelecida pelos órgãos colegiados deliberativos do Sisnama, na forma do § 1º do art. 3º.
2 Essa é a redação original do dispositivo. A atual é a seguinte: “Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental”.
3 De acordo com a feliz expressão de Herman Benjamin, o *caput* do artigo 225 da Constituição Federal é a “mãe de todos os direitos ambientais da Constituição brasileira” (BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiental e ecologização da Constituição brasileira. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.* CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs). 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 130).
4 OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 367 e RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. O que é licenciamento ambiental. RIBEIRO, José Cláudio Junqueira (org). *Licenciamento ambiental*: herói, vilão ou vítima? Belo Horizonte: Arraes, 2015, p. 10.
5 “(…) A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. – A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a 'defesa do meio ambiente' (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural" (ADI 3540 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528).
6 O Parecer 066/2016/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AG, aprovado pela Coordenadoria de Estudos e Pareceres e pela Chefia da Procuradoria Nacional do IBAMA, entende que a isenção do licenciamento na atividade militar é constitucional. O interessante é que a dispensa das demais autorizações ambientais não é reconhecida pelo documento:
(…) 35. Entender essa exceção ao regime do licenciamento ambiental é importante porque embora ela deva ser interpretada restritivamente, não se aplicando às demais autorizações previstas na legislação ambiental, não afastando a necessidade de outras autorizações exigidas em lei, como a autorização para supressão vegetal (ASV), ela não desloca o licenciamento da atividade da União para outro ente federativo. Ela simplesmente elimina a necessidade de controle ambiental via licenciamento ambiental para as atividades e empreendimentos de preparo e emprego das Forças Armadas.

</style</style

</style</style

</style</style

Date Created
29/04/2017

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.