

3.2.3 Licenciamento ambiental e o princípio da prevenção

Ibrahim Camilo Ede Campos

Graduando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do Núcleo de Estudos em Direito Ambiental (NEDA-UFMG). Estagiário do Ministério Público na 15ª Promotoria de Defesa do Meio Ambiente da Comarca de Belo Horizonte – MG. Ex-bolsista de iniciação científica pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).



**Ibrahim Camilo
Ede Campos**

O procedimento de licenciamento ambiental constitui um dos mais importantes mecanismos legais de aplicação do direito ambiental, máxime no que concerne ao princípio da prevenção. Configura-se, outrossim, como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, IV, da lei nº 6.938/81), realizando a dimensão preventiva do direito ambiental, paralelamente às dimensões reparatória e repressiva desse ramo da ciência jurídica.¹

Com esteio em Antunes (2005), Machado (2005) e Milare (2007), diferenciam-se claramente o princípio da prevenção e o princípio da precaução. Pelo primeiro, e é dele que majoritariamente se trata no tocante ao licenciamento ambiental, conforme o próprio étimo latino sugere² (*praevenire* = tomar a dianteira, antecipar), tem-se a característica da previsibilidade do dano ambiental, exigindo-se, pois, controle ou eliminação dos riscos decorrentes de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras³. Já em relação ao princípio da precaução, significa que a ausência de certeza científica não respalda atividades antrópicas de se proceder a intervenções no ambiente. Nesse sentido, gravita-se em torno da imprevisibilidade, da incerteza das conseqüências. Agir de modo contrário a tal princípio seria leviano, atentar contra a prudência e a ética do cuidado⁴ que, não raro, são opostas a interesses econômicos imediatistas. Assim, o princípio nº 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a afirmar que

[...] 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 ambiental⁵.

Destarte, os dois princípios devem estar presentes no procedimento de licenciamento ambiental, figurando como “elementos centrais e de eficácia para a gestão de um Estado de Justiça Ambiental”⁶.

De forma genérica, o dispositivo constitucional inserto no art. 225, §1º, V, da Constituição Federal⁷ de 88, trata do princípio da prevenção e do princípio da precaução (estabelecendo uma interpretação extensiva), a se compreender o risco tanto no campo da possibilidade como em sua comprovada e iminente materialização. A resolução nº 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dispõe sobre o licenciamento ambiental, estabelecendo condições, restrições e medidas de controle ambiental a serem observadas pelo empreendedor, exercendo-se, pois, o poder de polícia ambiental pelo órgão competente.

Insere-se o licenciamento ambiental como um dos exercícios do poder de polícia ambiental, este definido como

[...] a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza⁸ (grifo meu).

Nessa razão, o licenciamento ambiental figura como instrumento de gestão ambiental, visando a reduzir e controlar

¹ MILARE, Edis. *Direito do ambiente*: doutrina, jurisprudência e glossário. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. (p.1280)

² BUSSARELO, Raulino. *Dicionário básico latino-português*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004. (p.289)

³ LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental*: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. (p.343)

⁴ BOFF, Leonardo. *Os impasses da expressão desenvolvimento sustentável*. Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/CadernodeDebates10.pdf. Acesso em 14 de novembro de 2007.

⁵ Assinala Carvalho, concernente aos riscos ecológicos, que esses “apresentam uma complexidade potencializada (eco-complexidade), no que diz respeito à identificação dos agressores, à determinação temporal dos efeitos da degradação, às dimensões de seus efeitos, ao número de atingidos (gerações futuras) e, sobretudo, às condições de atribuição das relações de causalidade” (CARVALHO, Délton Winter de. *Dano ambiental futuro: a responsabilização civil pelo risco ambiental*. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, nº 45, p.62-91, jan.- mar. de 2007).

⁶ LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental*: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. (p.51)

⁷ “Para assegurar a efetividade desse direito [ao meio ambiente ecologicamente equilibrado], incumbe ao Poder Público: V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade da vida e o meio ambiente”

⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. (p.317-318).

os impactos ambientais⁹, acorde com o elemento finalístico do direito ambiental, qual seja, regular a apropriação econômica dos bens ambientais, sensivelmente direcionado a desenvolver a sustentabilidade socioambiental.¹⁰

Aponta Milaré para a diferença entre a licença tradicionalmente concedida pela Administração e a licença ambiental¹¹. Segundo o autor, há na primeira os atributos da definitividade. Já no concernente à licença ambiental, trata-se de uma *estabilidade temporal*, haja vista a existência de prazo de validade para as diferentes modalidades de licença (licença prévia, licença de instalação de licença operacional), ocasionando, pois, revisão pelo órgão ambiental competente (federal, estadual ou municipal).

Trata-se de uma exigência da legislação ambiental sem a qual o empreendimento ou atividade efetiva ou potencialmente poluidora não pode ser exercida, incorrendo em ilícito penal (art. 60 da lei 9605/98), ilícito administrativo (art.44 do decreto federal nº 3.179/99), além do aumento da possibilidade de ocorrer danos ambientais (ensejando reparação civil ambiental), dada a não-conformação do empreendimento às normas tecnicamente

estabelecidas pelo órgão ambiental competente. Todavia, a observância, no trâmite do procedimento licenciatório, tão-somente de critérios técnico-econômicos, em detrimento da análise dos custos sociais e ambientais, evidencia a argumentação da dificuldade de pensar o desenvolvimento sustentável no plano da concreção fática, dada a conjugação de interesses diferentes – não raro reciprocamente anulativos – sob uma mesma diretiva teórico-prática e abstrata.¹² Nesse prisma, a feição dialógica da democracia no processo das tomadas de decisões políticas (no sentido lato do termo), na espécie, no procedimento de licenciamento ambiental, apenas enriquece e legitima o aspecto *funcional* do Poder¹³, limitando-o na medida em que se assegura o direito fundamental à participação.¹⁴

Com efeito, a metaindividualidade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado¹⁵, tendo como destinatário o gênero humano, aponta para a fraternidade¹⁶ e para a equidade intrageneracional¹⁷, que, para além da dimensão protetivo – conservacionista do meio ambiente natural –, perpassa igualmente as dimensões social e econômica engendradas na complexidade da sociedade contemporânea.

⁹ FONTENELLE, Miriam. Política Nacional do Meio Ambiente. In: _____ (org.). *Temas de Direito Ambiental*. Campos dos Goytacazes: Faculdade de Direito de Campos, 2006, Vol. VI, cap.I, p.7 a 38 (Coleção José do Patrocínio).

¹⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 8.ed. Rio de Janeiro: Lumen júris, 2005. (p. 940)

¹¹ MILARE, Edis. *Direito do ambiente*: doutrina, jurisprudência e glossário.5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. (p.1280)

¹² ACSELRAD, Henri. Apresentação. In: ZHOURI, Andréa. *A insustentável leveza da política ambiental*: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. (p.7 a 10)

¹³ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. (p.232)

¹⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. (p.317-318)

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Meio ambiente - Direito à preservação de sua integridade (cf, art. 225) - Prerrogativa qualificada por seu caráter de metaindividualidade - direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão) que consagra o postulado da solidariedade - necessidade de impedir que a transgressão a esse direito faça irromper, no seio da coletividade, conflitos intergeracionais - Espaços territoriais especialmente protegidos (cf, art. 225, § 1º, iii) - Alteração e supressão do regime jurídico a eles pertinente - medidas sujeitas ao princípio constitucional da reserva de lei - Supressão de vegetação em área de preservação permanente - Possibilidade de a administração pública, cumpridas as exigências legais, autorizar, licenciar ou permitir obras e/ou atividades nos espaços territoriais protegidos, desde que respeitadas, quanto a estes, a integridade dos atributos justificadores do regime de proteção especial - Relações entre economia (cf, art. 3º, ii, c/c o art. 170, vi) e ecologia (cf, art. 225) - Colisão de direitos fundamentais - Critérios de superação desse estado de tensão entre valores constitucionais relevantes - Os direitos básicos da pessoa humana e as sucessivas gerações (fases ou dimensões) de direitos (rtj 164/158, 160-161) - A questão da precedência do direito à preservação do meio ambiente: uma limitação constitucional explícita à atividade econômica (cf, art. 170, vi) - Decisão não referendada - conseqüente indeferimento do pedido de medida cautelar. a preservação da integridade do meio ambiente: expressão constitucional de um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas. - todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (rtj 158/205-206). Incumbe, ao estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (rtj 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. a atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. Procurador Geral da República *versus* Presidente da República. Relator: Celso de Mello. Publicação: 03.02. 06.

¹⁶ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. (p.808)

¹⁷ BARTENSTEIN, Kristin. Les origines du concept de développement durable. *Revue juridique de droit de l'environnement*, setembro de 2005. (p.289-297)