A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE LICENÇA DIANTE DA QUESTÃO AMBIENTAL

Marcel Fantin[1], Murillo Scaranari Antunes[2], Ademir Fernando Morelli[3]

1 – CEDA, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo. Rua Lagoa Santa, 521, Ch. Reunidas, 12238-340, São José dos Campos, SP
2 - Geociencias, Universidade de Campinas. Rua dos Jasmins, 102, Residencial Flor do Vale, 12120-000, Tremembé - SP
3 – Universidade de Taubaté. Rua Lagoa Santa, 521, Ch. Reunidas, 12238-340, São José dos Campos, SP

Palavras-chave: Licença, Ambiental, Evolução.
Área do Conhecimento: VI - Ciências Sociais Aplicadas

INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental surgiu no Brasil com o advento da promulgação da legislação de controle da poluição do Estado de São Paulo no ano de 1974. Como um instrumento de planejamento, tem como objetivo a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento sócio - econômico e a proteção da dignidade da vida humana.

METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos estão baseados nos conceitos doutrinários do Direito Administrativo e Ambiental aplicados aos princípios da precaução e do desenvolvimento sustentável.

Primeiramente, para elaboração do projeto foi delimitado o tema com abordagem histórica do trabalho em tela.

Nesse sentido, analisou-se a formação e a evolução do licenciamento, suas características e influências na questão ambiental.

Após, foi realizada uma Revisão Bibliográfica que compreende as fases de pesquisa, transcrição, descrição e classificação das informações textuais.

Nessa esteira, realizou-se o levantamento dos licenciamentos existentes, e suas diferenças relacionadas a questão ambiental.

Assim, foi possível efetuar a integração da revisão bibliográfica, área de estudo e levantamentos.

As informações completas do trabalho foram registradas através de relatórios e fichas padronizadas dos conceitos considerados de interesse.

A análise permitiu verificar a evolução do conceito de licença e indicar sua importância para a qualidade ambiental e de vida da população.

O CONCEITO TRADICIONAL DE LICENÇA

O conceito clássico de licença no Direito Administrativo constitui esta como um ato administrativo vinculado e definitivo, pelo qual o ente público faculta a um beneficiário o gozo de situação estabelecida em norma jurídica.

Desta feita, a licença tradicional é resultante de um direito subjetivo do solicitante, não podendo a administração negá-lo ao serem satisfeitas as exigências legais para a sua obtenção, sendo esta presumidamente definitiva.

Assim, sua revogação só pode ocorrer por ilegalidade, por descumprimento do licenciado no exercício da atividade ou por interesse público posterior, sendo neste caso passível de indenização.

A LICENÇA AMBIENTAL

Com o advento da Política Nacional do Meio Ambiente, foi consagrado os princípios de racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar, do planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais e do controle do zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras. Com o fim de assegurar estes princípios, estabeleceu-se como um de seus principais instrumentos (segundo o artigo 9º, incisos III E IV de sua lei 6938/81) "o licenciamento e revisão das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, secundada direta e indiretamente pelo estudo prévio de impacto ambiental".

O licenciamento é um procedimento que ocorre em três fases, separadas e sucessivas, em consonância com seqüência do cronograma do empreendimento, que são: planejamento, implantação e operação. Inicialmente o Poder Público expede a licença prévia. Em seguida, confere a licença de instalação. Finalmente, o empreendedor recebe a licença de operação.

A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE LICENÇA

Pode considerar que as licenças ambientais são a grande evolução no conceito de liceça. Em geral são atos administrativos de controle preventivo de atividade de particulares no exercício de seus direitos. Muitas vezes o particular é titular de um direito relativamente à exploração ou uso de um bem ambiental de sua propriedade, mas o exercício desse direito depende do cumprimento de requisitos legalmente estabelecidos tendo em vista a proteção ambiental, de tal sorte que fica ele condicionado à obtenção da competente licença, pois, o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras é uma exigência da Lei 6938/81 como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, IV).

Assim, a Constituição Federal ao tratar da Ordem Econômica e Financeira, determina no parágrafo único do art. 170: "É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei". Parece evidente que o vocábulo autorização, neste caso, foi empregado sem rigor técnico, como sinônimo de anuência do poder público.

Da mesma forma a Carta Magna garante o direito de propriedade (arts. 5º, XXII e 170, II), mas condiciona o exercício deste direito à sua função social (arts. 5º, XXIII e 170, III) e à defesa do meio ambiente (art. 170, VI). Assim sendo, a todos é assegurado o direito a usar plenamente a sua propriedade, desde que esse uso cumpra sua função social e não agrida o meio ambiente.

Daí, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, hoje com inequívoco amparo constitucional, determinou que previamente à construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como as capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, seus responsáveis deverão obter a competente licença ambiental.

Essa licença, formalizada em alvará, representa a anuência da autoridade ambiental competente, depois de verificada que a construção ou atividade atendeu aos condicionantes constitucionais e legais para sua localização, instalação e operação. Uma vez que se constitui em direito, garantindo a todos o exercício tanto do direito de propriedade como de desempenhar atividades industriais ou comerciais (ou mesmo de prestação de serviços – liberdade de exercício de atividade profissional), desde que atendidas as restrições legais, não padece dúvidas de que a licença gera, como conseqüência, direitos subjetivos ao seu titular frente à Administração Pública.

Entretanto, não se pode esquecer que a licença ambiental é informada pelos princípios do Direito Ambiental, que fazem a diferença. Ela não é definitiva, mas emitida a termo, com prazo de validade e, há casos, expressos na lei, em que suas condicionantes podem ser modificadas em benefício da saúde pública, conforme preceitos do artigo 4º do Decreto - Lei n.º 1413/75.

CONCLUSÃO

A licença ambiental é diferente da licença tradicional, já que para a concessão daquela existe um iter procedimental que não pode ser olvidado e que, mais ainda, este iter pode servir como elemento de outorga ou não da Administração. Portanto, de plano, percebe-se a ausência de identidade entre os dois institutos mencionados.

Enquanto vista sob o prisma tradicional, a licença é ato vinculado, como já foi explicitado. Todavia, quando vista sob a égide do meio ambiente, tal licença deixa de ser um ato vinculado para ser um ato com discricionariedade sui generis.

Desse modo, mesmo se tratando de ato discricionário a Administração não pode decidir pela outorga ou não da licença independentemente do que determina o EIA/RIMA, pois, se foi este que permitiu a desvinculação daquele ato (licença tradicional), devendo ser o elemento preponderante da formação da opinião da Administração diante da concessão ou não da licença ambiental.

O que ocorre é que o EIA/RIMA atua como elemento de restrição da discricionariedade que ele mesmo criou, isto é, permite que tendo por base os seus elementos, a Administração conceda ou não a licença. Vale dizer, que se o relatório de Impacto Ambiental der parecer contrário à instalação do empreendimento respectivo, então caberá a Administração, caso conceda assim mesmo a licença, motivar muito bem a sua decisão (pois terá contra si o peso de um estudo científico, feito por profissionais habilitados), atacando cada um dos pontos que mostrarem-se impactantes ao meio ambiente, sob pena de proferir decisão imotivada, ferindo os artigos 37 e 93, IX da Carta Magna.

BIBLIOGRAFIA

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. São Paulo: RT, 2000.

NUSDEU, Fábio. Aula de Direito Ambiental Econômico. São Paulo: 2003.

ALVES, Alaôr Caffé. Aula de Fundamentos do Direito e Meio Ambiente. São Paulo: 2003.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros,1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: 2002.