



MATERIAL DIDÁTICO DE APOIO

Prof. Euler Paiva

DIREITO AMBIENTAL

AULA 2: Ordem Econômica Ambiental – Lei nº 6.938/81 – Licenciamento Ambiental

1. ORDEM ECONÔMICA AMBIENTAL

Conforme o *caput* do art. 170 da Constituição Federal, o Estado de Direito brasileiro é capitalista e sua ordem econômica se funda na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, para assegurar a todos uma existência digna, em consonância com a justiça social. Para tanto, a própria CF trouxe princípios norteadores, sendo um deles a Ordem Econômica Ambiental, trazida no inciso VI do mesmo artigo, *in verbis*:

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:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

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;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Portanto, a chamada Ordem Econômica Ambiental é um princípio segundo o qual deve haver tratamento privilegiado em favor de agentes econômicos (empresas, industriais, agricultores, etc.) que agridem menos o meio ambiente (e com isso defendam o meio ambiente) através de tecnologias limpas, menor consumo e desperdício de recursos naturais e métodos de produção que os reutilizem.

Uma das formas para fazer cumprir os ditames dessa ordem econômica ambiental é obrigar que todas as atividades econômicas aptas a causar degradação ambiental devam ser autorizadas pelo poder público através do **licenciamento ambiental**, veja o art. 10 da Lei 6.938/81:

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.

Assim aquelas atividades, ainda que não causem poluição/degradação (mas tenham potencial para tanto), devem ser licenciadas pelos órgãos de meio ambiente. Como o próprio inciso VI do art. 170 da CF prevê, caso essa atividade cause (ou possa causar) uma degradação ambiental maior, mais significativa, deve haver um licenciamento ambiental mais rigoroso, com maiores exigências principalmente quanto aos estudos técnicos. Isso é corroborado pelo inciso IV, do § 1º do art. 225 da mesma CF, exigindo-se nesse caso o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA (ou apenas EIA) e seu Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Veja:

CF, Art. 225, § 1º:

Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

.....

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;

Outra forma para dar efetividade aos ditames da ordem econômica ambiental é através da Tributação Ambiental. No simples sentido de arrecadação de recursos para custeio das despesas estatais, ou seja, dentro da finalidade Fiscal (*Fiscalidade*), a tributação financia a existência e atividades dos órgãos de meio ambiente que irão promover o licenciamento ambiental, bem como fiscalizar as atividades que impactam o meio ambiente.

Noutro giro, não se pode esquecer que muitas vezes o ente arrecadador de tributo (Município, Estado, DF ou União) confere a capacidade de arrecadação (capacidade tributária ativa) a pessoas diversas do estado, para **beneficiar a ação ou atividades de setores específicos**, visando o benefício de suas próprias atividades, o que se denomina *Parafiscalidade*. Na área ambiental, existe a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, **cuja arrecadação, cobrança e fiscalização foi transferida para o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, tributo que tem como fato gerador as atividades de poder de polícia dessa autarquia.**

Não se pode esquecer da *Extrafiscalidade*, que é quando a tributação tem função regulatória, ou seja, quando o poder público usa o tributo não com a finalidade arrecadatória mas, sim, para fomentar ou inibir determinadas condutas de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, para atendimento de algum interesse público. Na seara ambiental, um exemplo é o caso do Imposto Territorial Rural – ITR, quando excluídas do cálculo da tributação as áreas de preservação permanente, Reserva Legal ou Servidão Ambiental. Outro exemplo é o do ICMS ecológico, como no estado do Piauí, o qual através da lei estadual nº

5.813, de dezembro de 2008, estimula determinadas condutas de gestão ambiental por parte dos municípios para que esses venham a ter direito a ratear apenas entre eles 5% do total de 25% de ICMS que o Estado passaria para todos os municípios. Exemplo de ações do município para garantia do prêmio do ICMS Ecológico: ações de gerenciamento de resíduos sólidos, como aterro sanitário, ações efetivas de educação ambiental, na zona urbana e rural, redução do desmatamento, recuperação de áreas degradadas – reflorestamento, redução do risco de queimadas, proteção de mananciais de abastecimento público e elaboração de legislação sobre a política municipal de meio ambiente, obedecidas as peculiaridades locais, dentre outras medidas.

2. POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – PNMA – LEI 6.938/81

A Lei 6.938/81 é a grande norma programática do Direito Ambiental brasileiro, trazendo em seu bojo princípios, conceitos em meio ambiente, objetivos, instrumentos para a concretização da PNMA, bem como apresenta a forma como o poder público se organizará para o cumprimento da lei, criando o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. É tão relevante que fora integralmente recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

2.1. Princípios da PNMA

Consoante o art. 2º da Lei 6.938/81, a PNMA 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:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

2.2. Conceitos na PNMA

Veja os conceitos apresentado pela Lei 6.938/81 em seu art. 3º:

I - **meio ambiente**, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - **degradação da qualidade ambiental**, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - **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) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - **poluidor**, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

2.3. Objetivos da PNMA

Os objetivos da PNMA são ações previstas no art. 4º da Lei 6.928/81:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

2.4. O Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA

Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal 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, o qual se estrutura com a seguinte organização:

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;

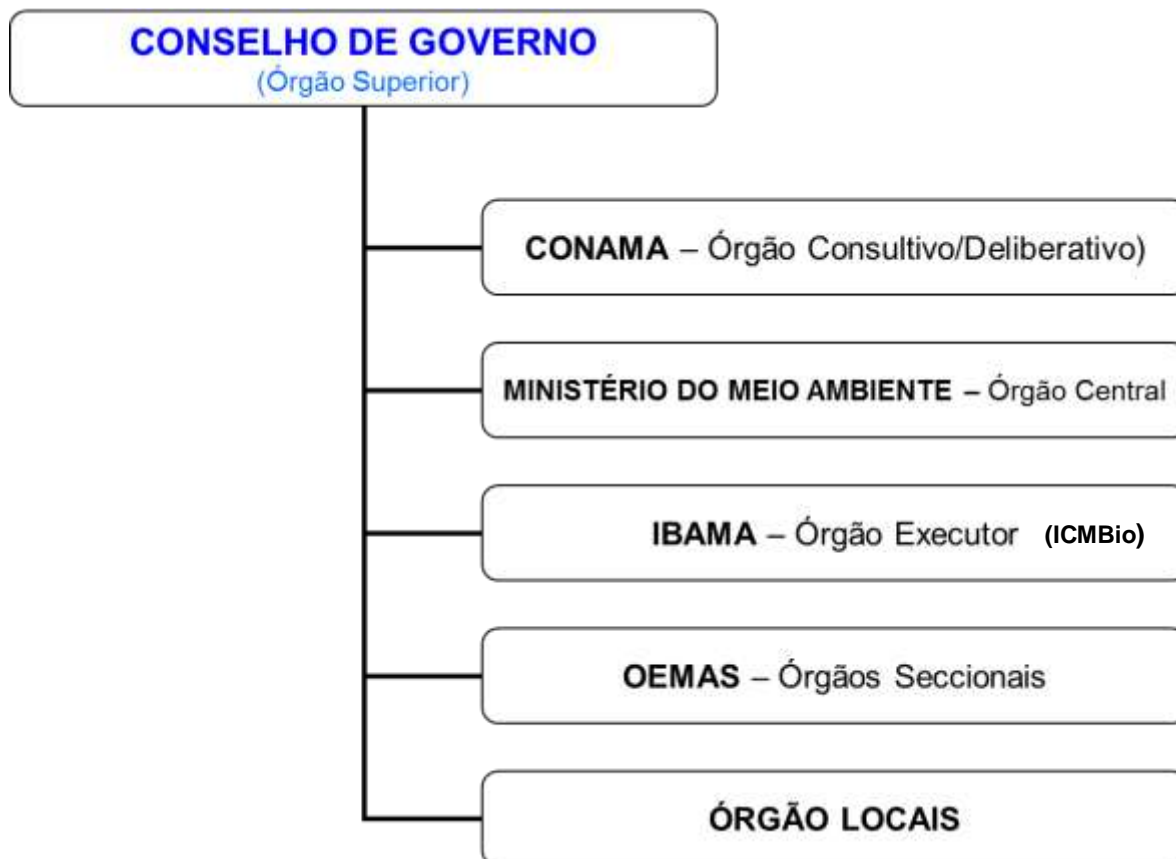
II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (**CONAMA**), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas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

III - órgão central – Ministério do Meio Ambiente – MMA: com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - **IBAMA** e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - **Instituto Chico Mendes - ICMBio**, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais (**secretarias estaduais de meio ambiente**) responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais (**secretarias municipais de meio ambiente**), responsáveis pelo controle e fiscalização nas suas respectivas jurisdições;



2.5. Instrumentos da PNMA

Para que o poder público efetive a PNMA, a própria Lei 6.938/81 aponta instrumentos a serem utilizados pelos entes do SISNAMA:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

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

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

2.6. Outros tópicos da Lei 6.938/81

2.6.1. Cadastro Técnico Federal – CTF

A PNMA instituiu, inclusive como instrumentos da política ambiental, sob a administração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, o CTF, que se divide em dois tipos:

I - Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a consultoria técnica sobre problemas ecológicos e ambientais e à indústria e comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

II - Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a atividades potencialmente poluidoras e/ou à extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente, assim como de produtos e subprodutos da fauna e flora.

2.6.2. Servidão Ambiental

Foi inserida na PNMA inicialmente pela lei 11.284/06 (que dispõe sobre a gestão de florestas) e em seguida disciplinada pelo art. 9-A da PNMA que foi inserido pela lei 12.651/12 (código florestal).

Consiste em uma área com uso limitado, total ou parcial, para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes. Pode ser instituída pelo proprietário ou possuidor de imóvel, pessoa natural ou jurídica, através de instrumento público ou particular (registro no cartório) ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do Sisnama. Ressalte-se que não poderá existir servidão ambiental em área sobreposta à reserva legal ou à área de Preservação permanente.

Não confundir com a servidão florestal, posto que todas essas áreas, definidas no art. 44-A do antigo código florestal (Lei 4.771/65) passaram a ser servidões ambientais por força do § 7º do art. 9-A da PNMA.

Qual é a natureza jurídica da servidão ambiental? Consiste em instrumento da PNMA (está no art. 9º inciso XIII, também como instrumento econômico).

A servidão Ambiental pode ser criada por instrumento público ou particular, ou por termo administrativo firmado perante o órgão ambiental competente integrante do SISNAMA. Poderá, ainda ser onerosa ou gratuita, temporária ou perpétua. Caso seja temporária, seu prazo mínimo será de 15 (quinze) anos.

A vantagem de se instituir uma servidão ambiental perpétua é que ela equivale, para fins creditícios, tributários e de acesso aos recursos de fundos públicos, à Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN.

O detentor da servidão ambiental poderá aliená-la, cedê-la ou transferi-la, total ou parcialmente, por prazo determinado ou em caráter definitivo, em favor de outro proprietário ou de entidade pública ou privada que tenha a conservação ambiental como fim social.

2.6.3. Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA

A PNMA instituiu a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA no artigo 17-B, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais.

A competência tributária é da União, mas a capacidade tributária ativa sobre o tributo é do IBAMA. Já o sujeito passivo (quem deve pagar o tributo) é todo aquele que exerça as atividades do anexo VIII da lei 6.938/81 (mineração, indústrias, transportes, turismo, serviços e silvicultura). A TCFA deve ser paga no último dia útil de cada trimestre do ano civil.

O contribuinte tem como obrigação acessória a entrega, até o dia 31 de março de cada ano, do relatório das atividades exercidas no ano anterior (Relatório de Atividades Potencialmente Poluidoras – RAPP).

Tem isenção da TCFA as entidades públicas federais, distritais, estaduais e municipais, as entidades filantrópicas, aquelas que praticam agricultura de subsistência e as populações tradicionais.

3. LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O inciso I do art. 2º da Lei Complementar 140/11 define legalmente o Licenciamento Ambiental como o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. Para a Lei nº 6.938/81 (art. 9º, inciso IV, o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente).

Vale lembrar que de acordo com o art. 10 da Lei nº 6.938/81, 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, obrigatoriamente devem passar por um licenciamento ambiental sob a gestão do poder público (um órgão ambiental, do Município, dos Estados ou da União).

Todavia, na ordem econômica ambiental, para que o poder público possa tratar de modo diferenciado as atividades de acordo com o impacto ambiental que causem, o licenciamento ambiental deve ser executado de modo proporcional, aumentando ou diminuindo as exigências necessárias para autorizar as atividades ou empreendimentos. A Resolução nº 237 do CONAMA apresenta o licenciamento padrão, como um processo trifásico e sequencial, da seguinte forma:

TIPOS DE LICENÇA	PRAZOS
Licença Prévia (LP) - concedida na <u>fase preliminar do planejamento</u> 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.	Mínimo: O definido no cronograma de instalação da atividade. Máximo: 5 anos.
Licença de Instalação (LI) - autoriza a <u>instalação do empreendimento ou atividade</u> 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.	Mínimo: O definido no cronograma de instalação da atividade. Máximo: 6 anos
Licença de Operação (LO) - autoriza a <u>operação da atividade ou empreendimento</u> , após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.	Mínimo: 4 anos Máximo: 10 anos

Claro, nem sempre o licenciamento ocorrerá segundo o formato de três fases acima apresentado. Caberá ao órgão ambiental competente pelo licenciamento (órgão local, órgão seccional ou IBAMA) definir os critérios de exigibilidade dos estudos ambientais, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade. Caso o ente licenciador verifique que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento, podendo, inclusive simplificar o processo, como nas declarações de baixo impacto ambiental (DBIA). Há também a possibilidade de ocorrer a dispensa de licenciamento após requerimento do responsável pela atividade e decisão motivada do órgão ambiental demonstrando que o impacto ambiental é insignificante ou inexistente (mas, perceba-se que é necessário o ato administrativo do órgão ambiental para reconhecer essa situação de dispensa).

OBS¹: Licença Ambiental é produto do licenciamento, o ato administrativo representando documentalmente e expedido pelo qual o órgão ambiental competente onde são estabelecidas 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.

OBS²: O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de validade específicos para a Licença de Operação (LO) de empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores.

OBS³: A renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado esse prazo até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente. Note-se que a licença não é renovada automaticamente no caso de não expedição da licença ao final do prazo de validade, o que ocorre é que a licença vencida, por não ter sido apreciada pelo órgão ambiental, autoriza a atividade a continuar operando.

OBS⁴: Para estar apto a exercer a competência de licenciamento o órgão ambiental deverá atender a dois requisitos, A) ter corpo técnico capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e B) ter conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e participação social.

OBS⁵: Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo. Não confundir com as situações previstas pela Lei Complementar 140/11, a Ação Supletiva e a Ação Subsidiária:

A) Atuação supletiva: ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições;

B) Atuação subsidiária: ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns (com apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação), quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições.