

## **ÉTICA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

**A. P. Oliveira Santos**

Mestre em Educação (UFPB)

Pós-graduanda em Direito Ambiental (UNIFOA)

Professora de Direito e Legislação do CEFET-AL/UNED-MD

Pesquisadora do Núcleo Interdisciplinar em Pesquisa Básica e Aplicada – NIPBAp do CEFET-AL/UNED-MD

Rua Jader Izídio Malta de Araújo, nº 111, apto. 201, Jatiúca CEP 57036-610 Maceió-AL

E-mail: apquixabeira2@terra.com.br

**M.C. Japiassú**

Pós-graduanda em Direito Ambiental (UNIFOA)

Professora de Direito e Legislação da Faculdade de Alagoas - FAL

Rua Prof. Rui Dan Sampaio, nº 85, Barro Duro, Lot. Murilópolis CEP57045-630 Maceió-AL

E-mail: cris\_japiassu@uol.com.br

### **RESUMO**

Este artigo tem como base a análise da ética no licenciamento ambiental. Parte-se da premissa de que, no licenciamento ambiental, além dos aspectos jurídicos e formais, há a necessidade da prática da ética tanto pelas empresas que solicitam o licenciamento quanto pelos órgãos por ele responsáveis. Observa-se, ainda, que as empresas e/ou Organizações Não Governamentais - ONG's que trabalham com consultoria em Estudo Prévio de Impacto Ambiental precisam incluir a discussão da ética ambiental nas questões relativas ao meio ambiente. Procura-se, no presente trabalho, conceituar licenciamento e ética ambiental, caracterizar o procedimento do licenciamento e seus requisitos técnicos e jurídicos e, principalmente, contextualizá-lo do ponto de vista da ética ambiental e das correntes, princípios e balizas da ciência que tem como objetivo analisar o comportamento do homem em sua relação com o ambiente.

**PALAVRAS CHAVE** – meio ambiente – licenciamento ambiental – ética ambiental

## 1. ÉTICA AMBIENTAL

Para José Renato Nalini, ética é o código de comportamento que governa a conduta de um grupo ou de um indivíduo; série de princípios morais ou sistema filosófico que procura distinguir entre o certo e o errado.

O mesmo autor define ética ambiental como a aplicação da ética social a questões de comportamento em relação ao ambiente. E, ainda, afirma que a crise não é do ambiente. Mas uma crise de valores humanos, da ética em todas as dimensões, que traz à tona novos pensamentos, novos conflitos, novas possibilidades, novas soluções e novos comportamentos diante do planeta (2001).

Milaré (2005) entende ética como a ciência ou o tratado dos costumes que, pelo seu caráter eminentemente operativo e prático, pode assumir a fisionomia de arte ou exercício dos bons hábitos e comportamentos morais, quer na vida individual, quer na social.

Já Pelizzoli (2002) conduz ambiente e ética a uma relação mais íntima e transdisciplinar quando afirma que, ao se falar em ambiente, se fala em pessoas e suas relações, ou seja, fala-se em ética, o que por sua vez não consiste apenas em falar de normas morais e comportamentos, mas em formas de *conhecimento* (que são sempre relações), visões de mundo; daí a *cosmologia*, a *ontologia* e *antropologia* envolvidas, a saber, visões de sentido do mundo, mundo/universo, do ser/essência e do humano/ético.

O homem parece preso a uma lógica econômica que não permite enxergar as consequências de suas ações danosas ao meio ambiente, ao se discutir valores humanos na atualidade é possível levantar uma pergunta ainda sem resposta: quais as diretrizes para as relações humanas no século XXI? Que valores priorizar na educação de crianças e jovens que terão a missão de dar prosseguimento à História?

Nas palavras de Pelizzoli (2002), os custos sociais e ambientais não podem ser apenas “variáveis externas e secundárias”, como contabiliza a economia moderna. Novamente a questão da ética no seu sentido mais profundo vem à tona, já com matiz ecossocialista.

O conceito de ética ambiental surge da necessidade de se classificar a ética didaticamente e a partir da sua aplicabilidade ao meio ambiente. Porém, não se pode esquecer que a ética é a única ciência, responsável pela análise do comportamento moral do homem a partir de suas ações na sociedade. Alguns consideram redundante o termo ética ambiental, mas como assinala Pelizzoli, a redundância dos termos por nós utilizados, busca demarcar e tentar superar as dicotomias entre ser humano e natureza. Assim, os termos *ética ambiental*, *educação ambiental*, *ecoética*, *sócioambiental* e outros são utilizados até que a questão fique clara e, assim, temos que insistir muito neles (2002).

A luta pela proteção do meio ambiente requer uma mudança de atitude do homem e isso exige a percepção de que o homem não basta a si mesmo. É preciso compreender a fragilidade humana frente à natureza e entender que há uma relação de interdependência entre todos os seres do planeta. Essa tomada de consciência é o grande desafio da ética ambiental, posto que a construção de valores e a formação de caráter e de posturas de respeito em relação ao meio ambiente vão de encontro a uma lógica de mercado imposta principalmente pelas grandes corporações, responsáveis pelo “desenvolvimento” mundial.

[...] A ecologia não tem a ver apenas com a natureza (ecologia natural), mas também com a sociedade e a cultura (ecologia humana, social etc.). *‘Numa visão ecológica, tudo o que existe, coexiste. Tudo o que coexiste, preexiste. E tudo o que existe e preexiste subsiste através de uma teia infinita de relações omnicompreensivas. Nada existe fora da relação. Tudo se relaciona com tudo em todos os pontos’*. Essa teia de fios fortemente entrelaçados reafirma a interdependência entre todos os seres, funcionaliza as hierarquias e nega o direito do mais forte [...] (CAMINO apud MILARÉ, 2005 – grifos do autor).

Eis a complexidade da questão ética, visto que a defesa e proteção jurisdicionais do meio ambiente não parte da visão jurídica, mas sim provém de uma realidade mais ampla, multidisciplinar e resulta da consciência (CAMINO, apud MILARÉ, 2005).

Considerando que a influência da ordem econômica mundial é extremamente desfavorável ao equilíbrio da relação homem/natureza, faz-se necessária a proteção legal do patrimônio ambiental em detrimento do uso indiscriminado de seus recursos. Independentemente da propriedade privada, cujo interesse individual deve ser respeitado e observado, há o respeito à vida, bem prioritariamente tutelado pelo Direito devendo, assim,

o detentor de bens ambientais naturais, por exemplo, utilizá-los com responsabilidade. Nas palavras de Milaré (2005),

[...] Sejam quais forem os títulos e formas de propriedade que gravam os recursos naturais e bens ambientais de interesse maior, não meramente interesse individual ou grupal (oligárquico), pesa sobre tais recursos e bens uma *hipoteca social*: não se pode dispor deles livremente e a bel-prazer se interesses maiores e mais amplos da comunidade forem violados ou indevidamente restringidos.

Por que há uma complexidade em algo que cabe ao próprio homem refletir, visto que faz parte de sua existência? Talvez porque o homem tenha ao longo dos tempos desenvolvido uma teoria não pela vida, mas pela sobrevivência; sua dimensão e pensamento ético parece não serem capazes de alcançar uma reflexão mais objetiva e clara quanto à necessidade de cuidado do homem com a natureza, pois ao cuidar da Terra o homem cuida de si mesmo.

Considerando que cabe ao homem realizar e desenvolver uma reflexão ética sobre suas ações, pela sua essência de ser antrópico, o debate ético toma uma proporção que para alguns chega à utopia. No entanto, deve-se observar que não há uma batalha entre as visões antropocêntricas e biocêntricas do ambiente. O que se verifica, na verdade, é a necessidade de convergência entre os pensamentos que avaliam a questão ambiental, pois como afirma Pelizzoli (2002)

Em primeiro lugar, deve estar claro que falarmos em *ética ambiental*, ou em qualquer outro termo que evoque a questão da Natureza, é abordar *diretamente* a questão do sentido das relações *humanas*, com o Outro em vários e interconectados sentidos. Estas provêm de concepções e práticas históricas que foram sendo formadas ao longo do encontro das culturas, das sociedades, dos costumes e das idéias em jogo. Tudo isso, remetido aos modos de conhecimento, visões de mundo, paradigmas de compreensão, saberes e ciências, tem implicações enormes em termos de ética. A vida humana, neste sentido, é ou só pode ser ética, não no sentido da moral e normatividade apenas, mas na qualidade das relações e na qualidade de vida que estabelecemos entre nós. A saber, estamos profundamente imbricados uns com os outros, numa rede de interdependência, mas, ao mesmo tempo, com mundos distintos (alteridades, incluindo seres naturais) que se desafiam e se encontram, resultando disso nosso modelo de civilização, nossa visão e destino na Terra.

Alguns aspectos éticos devem ser considerados na questão ambiental, quais sejam: a) a abordagem social do meio ambiente como patrimônio da coletividade, b) a perspectiva política do meio ambiente como objeto de gestão do Poder Público e da comunidade, e, por fim, c) o enfoque biocêntrico do meio ambiente como requisito de sobrevivência humana e planetária (MILARÉ, 2005).

Um dos princípios extraídos da Política Nacional do Meio Ambiente é o de que este é um *patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo* (Lei 6.938/1981, art. 2º, I).

Esta Lei confirma uma tese que vem gerando as mais variadas discussões com relação à questão do patrimônio coletivo, embora haja um consenso no ponto em que os estudos devem centrar as relações dos homens entre si e com a natureza.

Essencialmente, isso não significa que somente é necessária a pura letra fria da lei,

porque a vida e os direitos concretos não podem ser avaliados exclusivamente sob este *prima*. A fusão entre Ciência, Direito e Ética ensinará novas e diferentes percepções dos problemas ambientais, que a gestão precisa traduzir em atitudes e medidas práticas (MILARÉ, 2005).

Centrando-se no enfoque biocêntrico do meio ambiente como sobrevivência do homem, parte-se do princípio de que “a natureza precede o ser humano”. Daí, nem tudo que existe na natureza foi criado para a utilidade humana; devemos deduzir que existem outros fins, outras situações que escapam à sensibilidade e a razão do ser humano.

No ecossistema se processa a interação dos seres vivos com os demais componentes do meio, mediante troca incessante de matéria, energia e informação, de forma que sabiamente tudo tem seu tempo, forma e espaço, naturalmente submetido a um processo de auto-regulação que garante a própria estabilidade ou o próprio equilíbrio. A ação pura do homem ou mesmo sua simples presença nesse ambiente modifica esse processo, tendo em vista ser ele o único ser capacitado para implementar tais perturbações, exatamente por se considerar racional e ético.

A inserção do ser humano em todo esse procedimento está na utilização dos seus pensamentos e hábitos adquiridos ao longo da vida. Por ser considerado, numa visão antropocêntrica, morador singular do Planeta tem, para manter sua vida biológica e existencial, que passar por cima da vida vegetal e animal, mantendo-se como um “predador” no segmento ecológico.

Mas, em relação aos animais como um todo o homem também se coloca na condição de “presa”, quando então é vítima de seus predadores – ervas daninhas, microorganismos, pragas, entre outros. E, sendo o único ser naturalmente planejador, o homem age pelos próprios instintos e pela razão na utilização dos mecanismos que inventou com o fim de escapar e/ou proteger-se de seus “inimigos ecológicos”, ocasionando desequilíbrio no meio ambiente.

Nessa ação é que devem entrar a ética da vida e a ética do meio ambiente, que somente são conhecidas pelo homem. Em contra-senso, o risco à vida e à sobrevivência não provém dos demais seres vivos que se norteiam por instintos naturais, mas do próprio ser autodenominado superior, que pretende guiar-se pela razão, porém é facilmente levado por tendências anômalas, gerando comportamento antiético – é o duelo entre a vida e a morte.

É aí que entram a Ética da Vida, a Ética do Meio Ambiente, que todos os demais seres vivos desconhecem. Paradoxalmente, as ameaças à vida e à sobrevivência no planeta Terra não provêm destes últimos, que se guiam apenas por institutos naturais. Os riscos vêm daqueles outros seres autodenominados superiores, os humanos, que pretendem guiar-se pela razão, porém deixam-se conduzir facilmente por instintos pervertidos. Seu pensamento ético, lúcido e ordenador se desfigura em comportamentos antiéticos, obtusos e predadores, mortíferos. [...] é preciso que a vida se imponha. O duelo não é de meros indivíduos: trava-se entre a espécie humana e a vida planetária (MILARÉ, 2005).

No desenrolar da história, o homem recebeu várias alcunhas – *homo sapiens*, *animal rationale*, *animal politicum*, *homo praedador* –, que o inserem plenamente na biosfera e nas esferas da mente e do espírito. Infelizmente, ao longo da vida tem prevalecido o *homo praedador*. Assim, precisa escolher melhor e assumir suas melhores alcunhas, impondo a si mesmo uma profunda conscientização no sentido de modificar sua relação consigo e com a natureza.

## 2. LICENCIAMENTO AMBIENTAL E LICENÇA ADMINISTRATIVA

À luz do direito administrativo, a licença é espécie de ato administrativo “unilateral e vinculado, pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade” (PIETRO, apud FIORILLO, 2006). Assim, a licença é ato administrativo declaratório e vinculado, gerando portanto direitos ao detentor da mesma.

Segundo Fiorilo (2006) o licenciamento ambiental é o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, objetivando a concessão da licença ambiental. Como consequência disso, para o autor, não é possível identificar isoladamente a licença ambiental, posto que esta é uma das fases do próprio procedimento de licenciamento ambiental.

A Resolução Conama nº 237/97 definiu, em seu art. 1º, I, licenciamento ambiental como 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.

A mesma resolução definiu licença ambiental como 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.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente caracteriza o licenciamento ambiental como o *instrumento de caráter preventivo* de proteção ao meio ambiente.

É importante observar que o licenciamento ambiental constitui-se em uma sucessão de atos administrativos que vão compor um procedimento administrativo com vistas à obtenção de autorização para intervenção no meio ambiente. Assim o licenciamento ambiental, diferentemente da licença administrativa, é caracterizado pela discricionariedade do ato administrativo sofrendo, portanto, restrições para que os bens ambientais sejam protegidos, como é o caso da exigência do estudo prévio de impacto ambiental.

Como ensina Séguin (2006),

Parte da doutrina atribui à licença ambiental a natureza jurídica de licença, “implicitamente dotada de uma verdadeira cláusula *rebus sic stantibus*”, afastando o tratamento de autorização ou de permissão. A diferença entre licença e autorização centra-se que a primeira é um ato vinculado, em que preexiste um direito subjetivo ao exercício da atividade, a sua concessão significa o atendimento de determinadas exigências previstas em lei. A autorização é ato precário e discricionário. O licenciamento não pode contrariar as regras (quando existentes) que estabeleçam o zoneamento ambiental para determinado espaço territorial nem permitir que os padrões de qualidade previstos para o meio receptor sejam ultrapassados pelo lançamento da nova carga poluidora. O objetivo da licença ambiental é controlar os impactos.

Paulo Afonso Leme Machado, assim como o entendimento jurisprudencial, aposta que o conceito de “licença” constante da Lei 6.938/81 tem natureza jurídica de autorização, já que nesse caso necessita de renovação (§ 1º do art. 10), e ainda que o termo “licença” estaria sendo empregado sem o rigor técnico-jurídico que deveria traduzir, sendo entendido como um ato administrativo discricionário e precário.

O Tribunal de Justiça de São Paulo ao analisar tal situação, afirmou que “a licença 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.” (TJSP, 7ª c., AR de Ação Civil Pública 178.554-1-6, rel. Dês. Leite Cintra, j. 12.5.1993 (Revista de Direito Ambiental 1/200-203, janeiro-março de 1996).

Na lição de Milaré (2005), “não há atos inteiramente vinculados ou inteiramente discricionários, mas uma situação de preponderância, de maior ou menor liberdade deliberativa do seu agente”. Com isso, ensina que nenhum ato administrativo é de todo vinculado ou inteiramente discricionário. O agente deverá estabelecer a supremacia de cada caso concreto, agindo com ponderação; pois, em muitas vezes, existem atos que, embora sejam vinculados, impõem que os conceitos existentes no seu contexto sejam interpretados em seus mais diversos aspectos.

Ainda, o licenciamento ambiental, conforme os dispositivos legais, é dividido em três fases: a) licença prévia (LP); b) licença de instalação (LI); e c) licença de operação (LO). Durante o decorrer do processo de licenciamento há a elaboração do estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) e do seu respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA). Assim dispõe o art. 19 do Decreto 99.274, de 06/06/1990:

O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças: I – Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo; II – Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes, do projeto executivo aprovado; III – Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.

A Licença Prévia (LP) é o procedimento inicial para se alcançar o licenciamento ambiental. O empreendedor interessado emite solicitação ao órgão público competente, anexando guia de recolhimento da

taxa de licença, projetos e estudos ambientais (EPIA/RIMA), inclusive a comprovação da devida publicação em jornais de grande circulação. O pedido é analisado pelo órgão ambiental, que verificará se os estudos e planejamentos provam a viabilidade do empreendimento ou da atividade. Em caso de dúvidas, poderá exigir esclarecimentos. Nesse caso, será realizada audiência pública para discussão do EPIA/RIMA, após o que, o órgão competente emitirá Parecer Técnico Conclusivo, que se for favorável, viabiliza a emissão da Licença Prévia. A sua expedição não permite o início das obras de instalação das atividades, apenas declara sua viabilidade.

O prazo de validade da Licença Prévia é, no mínimo, o que estiver estabelecido no cronograma apresentado, não podendo ser superior a cinco anos.

O passo seguinte é o empresário solicitar a Licença de Instalação (LI), que autorizará a instalação do empreendimento ou atividade conforme aprovado na Licença Prévia. Nessa fase, são realizadas obras que permitam somente a futura instalação do empreendimento ou atividade no local. Seu prazo de validade deve seguir o prazo contido no cronograma de instalação, não podendo ser superior a seis anos.

É importante ressaltar que, nessa fase, o licenciamento ambiental não substitui o Alvará de Obras, requerido junto à Prefeitura da localidade, conforme normas específicas.

É a Licença de Operação (LO) que autoriza o início das operações ou da atividade do empreendimento. O cumprimento das exigências contidas nas licenças anteriores é pressuposto para a concessão da Licença de Operação. Seus termos poderão ser revistos sempre que ocorrer mudança na legislação, situação que torne prejudicial a continuação da atividade, e contrariedade com o avanço da técnica.

Tal concessão é dada por prazo determinado que vai de quatro a dez anos, podendo ser renovada por prazo diferente da inicial, mediante decisão motivada, quando solicitada pelo empresário interessado, cento e vinte dias antes do término previsto na LO anterior. Nessa renovação, poderão ainda ser formulados novos estudos e exigências de adaptação às novas técnicas e realidade social local.

O licenciamento ambiental é o exercício do poder de polícia inerente ao Poder Público que, para exercê-lo, deverá estruturar o órgão ambiental, dotando-o de agentes públicos em quantidade e qualidade suficientes para desempenhar o ato na forma da lei. Esses agentes deverão ser identificados para que, no caso de ocorrer culpa ou dolo dos mesmos, possam responder objetivamente pelo seu ato.

Eis o entendimento de Paulo Affonso Leme Machado (200),

O Poder Público, que arrecada taxa de licenciamento, tem o dever de estruturar o órgão ambiental de tal forma que haja agentes, em quantidade e qualidade adequadas, aptos para licenciar, como também está obrigado a fornecer a seus agentes todos os meios de fazer as análises e verificações necessárias.

É necessário que fiquem identificados os agentes públicos que intervieram no licenciamento, para que, ocorrendo negligência, imperícia, imprudência ou dolo dos mesmos, além da responsabilidade civil objetiva da pessoa física ou jurídica licenciada e da administração Pública, assegure-se o direito de regresso contra os agentes públicos responsáveis (art. 37, § 6º, da CF).

No caso específico da recente Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável, o procedimento ambiental foi elaborado de forma diferenciada e, ao que parece, ampliou ainda mais as possibilidades de impactos negativos ao meio ambiente e, desrespeito a princípios éticos por parte dos agentes envolvidos nessas áreas públicas, principalmente os servidores públicos de órgãos ambientais.

O artigo 18 da referida lei dispõe que cabe ao órgão gestor, este entendido como o poder público concedente (federal, estadual ou municipal), a depender de onde se localiza a floresta, solicitar a licença prévia mediante a apresentação de relatório ambiental preliminar, retirando a responsabilidade do empresário da investigação inicial sobre a área e seus possíveis impactos e danos ambientais. A referência ao empreendedor é de que a empresa vencedora da licitação ressarcirá os gastos e ônus decorrentes da referida licença prévia.

Surpreendente é o disposto no parágrafo 6º do mesmo artigo 18 que preceitua não ser exigência para o início das atividades de exploração das florestas públicas, a obtenção da licença de instalação (LI), o que

vai de encontro ao procedimento ambiental anteriormente explicado. Ainda, a Lei de exploração de Florestas Públicas prevê processo licitatório para concessão florestal, sendo esta a autorização para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, atribuída à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que desempenhará por conta e risco e em prazo determinado a atividade “sustentável”.

Apesar da Licença de Operação (LO) nesse caso ser exigida ao concessionário, a lei não exige do mesmo as outras duas licenças essenciais para que o procedimento ambiental seja, pelo empreendedor, cumprido e, assim, cobrado, caso haja algum deslize ou desvio ético.

Mesmo não sendo o foco do presente trabalho o questionamento sobre a constitucionalidade ou não da lei em análise, o que possivelmente será levantado pelos juristas ambientais do País, destaca-se que há um único ponto de convergência entre o que ora é defendido no presente trabalho, a necessidade de postura e adoção de princípios éticos no licenciamento ambiental –, com a lei nº 11.284/2006, qual seja, a inclusão do artigo 69-A na Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), que assim dispõe:

Art. 69-A – Elaborar ou apresentar, no licenciamento concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão:  
Pena – Reclusão, de 3 a 6 anos, e multa.

Esse artigo acrescentado abre a possibilidade de punição aos agentes públicos que pratiquem crimes contra a administração ambiental por meio de fraudes, ações e/ou omissões que atentem contra a lisura do procedimento ambiental, a publicidade dos atos administrativos e, o mais significativo, pune os que ferem os princípios da ética ambiental, o que desvela a realidade factual da ausência de ética pelos agentes públicos em qualquer esfera de poder.

A referida lei não auxilia no enfrentamento das questões relativas aos conflitos de competência, freqüentes nos licenciamentos ambientais, porque a mesma prevê a concessão em florestas públicas federais, estaduais e municipais e a competência dos órgãos gestores de cada esfera.

Sobre a competência para exercer o licenciamento em todas as suas instâncias, a Constituição de 1988 dispõe que a mesma é comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que poderão utilizar tanto a legislação criada por si, quanto aquela instituída por um ente que tenha uma competência constitucional própria e até privativa. Afirmo Paulo Affonso Leme Machado que “a duplicidade de autorizações, de licenças e de registros poderá existir, desde que amparadas por lei”.

Quanto à competência no licenciamento ambiental é sempre esclarecedora e valiosa a lição da jurista Elida Séguin (2006)

O licenciamento ambiental no Brasil sempre foi cumulativo. As três esferas atuavam concorrentemente. As licenças são em geral estaduais, havendo poucos casos de licenciamento federal (art. 10, § 4º, da Lei 6938/81), em especial, em face do disposto no § 1º do artigo 11 que determina ser a atuação fiscalizatória do IBAMA meramente supletiva à atuação dos órgãos estaduais e municipais competentes. O licenciamento e a fiscalização das atividades previstas nos artigos 21 e 22 da CF não se encontram adstritos à União, podendo os demais entes federados, competentes na matéria, disciplinar o resguardo ao meio ambiente através de normatização própria. Os municípios não poderão alterar norma para abrandar a proteção da União e dos Estados, sob pena de não estarem suplementando e sim substituindo.

As licenças ambientais são concedidas por prazo determinado. A falta de licenciamento ambiental pode implicar a interdição da atividade e corte de financiamento (§ 3º do art. 10 da Lei 6938/81 e art. 23 do Decreto 99274/90), o que nem sempre ocorre ante a falta de sensibilidade ambiental dos operadores do direito.

Portanto, o licenciamento ambiental é o instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente mais vulnerável em face de suas características de detectar, monitorar, atenuar ou mesmo manipular os danos ambientais. Daí a forma de cominar com condutas éticas ou anti-éticas, dos agentes públicos, privados e outros envolvidos e interessados.

### 3. ÉTICA E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A questão da ética no licenciamento ambiental é de ordem prática, ou seja, refere-se a lógica que determina a postura das pessoas envolvidas com o licenciamento ambiental, sejam elas agentes públicos, representantes de empresas ou ONG's consultoras, ou mesmo, o empreendedor, a lógica do capital ou a lógica do sócioambiental.

Com a necessidade de avaliar previamente os impactos decorrentes da instalação de empreendimentos e indústrias, observa-se que a ausência muitas vezes da indicação dos impactos negativos são motivados por razões de ordem subjetiva (aspecto ético) do que razões de ordem legal.

O empreendedor sempre terá o *seu* ponto de vista, a *sua* lógica. Os consumidores e compradores do empreendimento também. Os defensores do meio ambiente, por sua vez, brandirão seus argumentos. Estarão todos certos ou errados? Ou qual parcela de erro e verdade tocará a cada um? Na grande maioria dos casos caberá, como arbitragem, uma palavra do Direito. Em todos os casos, porém, não se poderá deixar de ouvir a Ética, a voz da moral transcendente que supera os pontos de vista e os posicionamentos individuais. O parâmetro regulador e indiscutível será o saldo positivo que o empreendimento – seja ele qual for – tiver deixado na balança da qualidade ambiental e do respeito ao ecossistema planetário. O preceito sintético poderia ser este: “ressarcir a natureza e as comunidades, os povos e o planeta Terra” (MILARÉ, 2005).

A partir dessa constatação, pode-se argumentar que a dificuldade no debate ambiental está justamente em identificar que moral está sendo aplicada pelos participantes, principalmente os que elaboram os estudos prévios, do licenciamento ambiental. Segundo Milaré (2005),

[...] A moral que nos falta – pensando em termos de Ética do Bem Comum e Ética do Meio Ambiente – é aquela outra menos conhecida e praticada: a moral de cunho e alcance sociais. Mas não temos sido habituados a pensar e reagir impulsionados por este tipo de moral, por esta espécie de cosmovisão que nos faz considerar e respeitar o mundo como “nossa casa”. A moral tradicional não desenvolve a necessária solidariedade com o Planeta vivo nem com os nossos semelhantes. Ao contrário, a tendência que provém de instintos primitivos é tornarmo-nos senhores das coisas à nossa moda pessoal e em função de interesses nem sempre justificáveis, embora racionalizados inteligentemente.

O que se percebe é que os agentes públicos muitas vezes por razões de ordem intrínseca fundamentadas em fatores extrínsecos agem em desacordo, com a moral e com a ética, no sentido de que a corrupção, a omissão e a ação contra ao meio ambiente muitas vezes são balizadas pela própria legislação. Nas palavras de Milaré, “[...] até que ponto se pode estar tranquilo com a posição e as ações do Poder Público em relação ao meio ambiente? Qual a ética que as preside? *Videant cónsules!*, que os governantes e os governados reflitam sobre isso” (2005).

Continuando, o mesmo autor ratifica o que é defendido no presente trabalho, ou seja, que há a necessidade de observância do fator ético nas ações do poder público no momento do licenciamento ambiental, quando afirma que energia nuclear, liberação de gases prejudiciais, queima de combustíveis fósseis, destruição de florestas, agricultura predadora – estes entre muitos outros fatores de agressão à natureza – devem ser profundamente reexaminados à luz da relação custo/benefício aplicada interdisciplinarmente na avaliação dos empreendimentos. Por isso, o EPIA/RIMA, além de ser um requisito e um instrumento legal e obrigatório, traz implícito também um imperativo ético (MILARÉ, 2005).

Outro segmento que interfere nas ações ambientais é a própria sociedade e seu comportamento em relação ao meio ambiente hoje e ao longo do século XX. O imperativo legal inserto na Constituição Federal de 1988, relativo ao princípio do desenvolvimento sustentável parece não sensibilizar a sociedade brasileira principalmente por desinformação ou acesso à melhor informação sobre os valores de cidadania envolvidos na problemática ambiental. Nas palavras de Milaré (2005),

Numa sociedade em que a consciência e o exercício da cidadania são ainda débeis e vacilantes – como acontece na quase totalidade do território brasileiro – as manipulações contra o meio ambiente, os abusos anticológicos do poder, a discricionariedade e favorecimentos ilícitos, a prepotência e o cinismo são facilmente constatáveis e passam



batidos com carimbos e chancelas. A malandragem disfarçada das partes envolvidas é elevada à categoria de louvável esperteza e pouco se questiona o aspecto de uma ética socioambiental nesses casos.

O preço dos erros desses pecados públicos, o pesado tributo social da degradação do meio ambiente será pago pelos mais fracos e pela própria natureza, até que um dia as gerações de hoje e de amanhã sejam cobradas pela História.

Considerando-se o antropocentrismo como a mentalidade que, em suas reflexões e ações, refere toda a realidade ao ser humano, há de se entender que essa visão prejudicou o envolvimento do homem com as outras formas de vida, inclusive no sentido de desenvolver uma cultura do respeito à vida humana, passando uma idéia de sobrevivência, na qual vale tudo para que a espécie humana “sobreviva”.

Observando-se o biocentrismo como a mentalidade que põe no centro das suas reflexões e ações os interesses dos seres vivos, entendendo que o ser humano é apenas um elo a mais na corrente da vida (JUNGES, 2004), é preciso aplicar a ética e seus princípios universais e, principalmente aqueles encontrados na Carta da Terra, que indicam a posição de fragilidade e de dependência humana em relação aos outros seres da biota, devendo assim, a humanidade buscar um equilíbrio entre a natureza e a razão, sendo inegável que devem ser analisadas e revistas, pela Ética Ambiental e pelas outras ciências envolvidas, as relações homem-mundo natural, sociedade-meio ambiente (MILARÉ, 2005).

#### 4. CONCLUSÕES

Após as considerações e embasamentos realizados no presente trabalho, conclui-se que nos procedimentos do licenciamento ambiental há um imperativo ético a ser observado como condição para a realização plena da licença ambiental, considerando-se os bens ambientais tutelados e alicerçados na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6983/81).

Tomando-se como base o diploma legal citado pode-se concluir que o alicerce para o homem ter direito a um *ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida* (CF/1988, art. 225), é a existência da ética ambiental como instrumento de reflexão sobre a posição do homem como ocupante qualificado e privilegiado do meio ambiente, não devendo transformar os recursos naturais e ambientais em patrimônio sob a preponderância de um grupo (oligárquico) na direção dos negócios públicos.

Dessa forma, considera-se irrelevante discutir a propriedade dos bens de produção ou as respectivas formas de apropriação, pois sempre se deparará com dúvidas e discordâncias. Importante, porém, é deter-se a uma específica situação: quaisquer que sejam os títulos e formas de propriedade que assinalam os recursos naturais e bens ambientais como de interesse maior, que não de interesse exclusivamente individual ou oligárquico, recaiam sobre eles direito ou privilégio social; ou seja, não se pode dispor livremente de tais recursos ou bens sem se constatar que tal ato viola ou restringe interesses maiores e mais amplos da comunidade.

Aqui, o fundamento ético permanecerá enquanto não se puder demonstrar, de forma plena, que o meio ambiente não é, materialmente, patrimônio da coletividade e nem fonte de recursos para o seu desenvolvimento, mas que é patrimônio de todos os seres vivos e como tal deve ser respeitado e tratado.

Impõe-se ao homem e à sociedade, como postura ética, preocupar-se com a preservação da natureza em face de um benefício futuro disposto a toda espécie – humana, animal, vegetal e mineral –, conscientizando-se de que não são proprietários dos recursos naturais e bens ambientais e sim simples gestores desses patrimônios.

Preservação e melhoria do meio ambiente, como qualquer outro interesse, tem como gestora primária e original a sociedade democrática. No entanto, por se tratar de interesse difuso e de bem comum, o Poder Público assume esta função no momento em que, perante seus administrados, legisla, executa, julga, vigia, defende ou impõe penalidades.

Esses atos, oriundos do exercício do poder que a lei confere aos administradores, devem ser amplos, multidisciplinares, provir da realidade e resultar da conscientização a que se deve pautar a moralidade e a ética administrativas, de modo a se evitar o chamado *abuso do poder*, que nada mais é do que a falta de ética proveniente do exercício da política pública.

Enfim, com relação ao meio ambiente, o homem deverá superar os pontos de vista e os posicionamentos individuais, na busca incessante de centrar suas ações, juntamente com o Poder Público, no entendimento de que deverá reconhecer o valor e a dignidade intrínseca da natureza, tendo que respeitá-la e concebê-la como um patrimônio que será transmitido às presentes e futuras gerações.

## 5. REFERÊNCIAS

Fiorillo, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Editora Saraiva, p. 81, 2006.

Junges, José Roque. **Ética Ambiental**. São Leopoldo: Editora Unisinos, p. 112, 2004.

Machado, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14 ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 181-182, 2006.

Milaré, Edis. **Direito do Ambiente**. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 108-111, p. 113-115, p. 118, p. 121, p. 538, 2005.

Nalini, José Renato. **Ética Ambiental**. Campinas: Editora Millennium, p. XXIII, 2001.

Pelizzoli, M. L. **Correntes da Ética Ambiental**. 2 ed. Petrópolis: Editora Vozes, p. 12, p. 39, p. 181-182, 2004.

Séguin, Elida. **O Direito Ambiental: nossa casa planetária**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, p. 281, p. 284, 2006.