

Talden Farias

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Aspectos Teóricos
e Práticos

10^a edição

revista e atualizada

2025

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Aspectos gerais do licenciamento ambiental

Édis Milaré¹ conceitua o licenciamento ambiental como uma ação típica e indelegável do Poder Executivo, na gestão do meio ambiente, por meio da qual a Administração Pública procurar exercer o devido controle sobre as atividades humanas que possam causar impactos ao meio ambiente. Já Daniel Roberto Fink² o conceitua como o procedimento mediante o qual o órgão ambiental competente verifica se a atividade potencial ou significativamente poluidora que se pretende implementar ou que já esteja implementada está realmente em consonância com a legislação ambiental e com as exigências técnicas necessárias.

O conceito legal foi cunhado pelo inc. I do art. 1º da Resolução nº 237/97, do Conama, que o define como:

procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras dos recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental,

-
1. MILARÉ. *Direito do ambiente*, p. 482.
 2. FINK. O controle jurisdicional do licenciamento ambiental. In: FINK; ALONSO JÚNIOR; DAWALIBI (Orgs.). *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*, p. 71.

considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Mais recentemente o inc. I do art. 2º da Lei Complementar nº 140/2011 conceituou o mecanismo 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”.

Sendo assim, o licenciamento ambiental é o processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, e que tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente.

1.1. LICENCIAMENTO AMBIENTAL E LICENÇA AMBIENTAL

Diversos autores, ao definirem o conceito de licenciamento ambiental, estabelecem a concessão da licença ambiental como o seu objetivo ou a sua fase final. Celso Antonio Pacheco Fiorillo³ o define como o conjunto de etapas que integra o procedimento administrativo que tem como objetivo a concessão de licença ambiental. Segundo Roberto Carramenha,⁴ trata-se do complexo de etapas que compõem o procedimento administrativo que tem como objetivo a concessão de licença ambiental.

De fato, o licenciamento ambiental deve ser compreendido como o processo administrativo no decorrer ou ao final do qual a licença ambiental poderá ou não ser concedida, tratando-se,

3. FIORILLO. *Curso de direito ambiental brasileiro*, p. 195.

4. CARRAMENHA. *Natureza jurídica das exigências formuladas no licenciamento ambiental*.

portanto, de ato do Poder Executivo.⁵ Cada etapa deve terminar com a concessão da licença correspondente (se tudo estiver correto, é claro), de maneira que as licenças ambientais servem para formalizar que até aquela etapa o proponente da atividade cumpriu o que foi determinado pela legislação ambiental e pela Administração Pública.

Segundo José Afonso da Silva,⁶ as licenças ambientais constituem atos administrativos que se propõem a controlar preventivamente as atividades de particulares no exercício de seus direitos, no que diz respeito à exploração ou uso de um bem ambiental de sua propriedade. Luís Paulo Sirvinskask⁷ define a licença ambiental como uma outorga concedida pela Administração Pública aos que querem exercer uma atividade potencial ou significativamente poluidora.

O conceito legal de licença ambiental está cunhado pelo inc. II do art. 1º da mesma resolução, que a define 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

-
5. “[...] 2. Lei nº 1.315/2004, do Estado de Rondônia, que exige autorização prévia da Assembléia Legislativa para o licenciamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetivas e potencialmente poluidoras, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. 3. Condicionar a aprovação de licenciamento ambiental à prévia autorização da Assembléia Legislativa implica indevida interferência do Poder Legislativo na atuação do Poder Executivo, não autorizada pelo art. 2º da Constituição. Precedente: ADI nº 1.505. 4. Compete à União legislar sobre normas gerais em matéria de licenciamento ambiental (art. 24, VI, da Constituição). 5. Medida cautelar deferida” (STF. ADI-MC nº 3.252. Rel. Min. Gilmar Mendes. *DJE*, 22 abr. 2005). “Não custa lembrar que a licença ambiental está inserida na esfera de competência do Executivo, e não do Legislativo (sob pena de violação ao princípio da separação de Poderes)” (STJ, Segunda Turma. AGRESP nº 1.038.813. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. *DJE*, 10 set. 2009).
 6. SILVA. *Direito ambiental constitucional*, p. 281-282.
 7. SIRVINSKAS. *Manual de direito ambiental*, p. 234.

ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Ao se falar em licença ambiental, está-se referindo ao ato final de cada etapa do licenciamento ambiental, que é o ato de concessão do pedido feito ao Poder Público. Não se deve confundir o licenciamento com a licença, já que aquele é o processo administrativo por meio do qual se verificam as condições de concessão desta, e esta é o ato administrativo que concede o direito de exercer a atividade. Isso significa que não existe licença sem licenciamento, mas este pode existir sem aquela, porque é ao longo do licenciamento que se apura se a licença pode ou não ser concedida.

Assim, a licença ambiental é uma espécie de outorga com prazo de validade concedida pela Administração Pública para a realização das atividades humanas que possam gerar impactos sobre o meio ambiente, desde que sejam obedecidas determinadas regras, condições, restrições e medidas de controle ambiental. Ao receber a licença, o empreendedor assume os compromissos para a manutenção da qualidade ambiental da área de influência do local em que pretende se instalar e operar.

1.2. OBJETIVO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Na opinião de Andreas Joachin Krell,⁸ a função do licenciamento ambiental é fazer com que as atividades potencial ou efetivamente causadoras de degradação ao meio ambiente, pertencentes a particulares ou ao Poder Público, possam ser previamente analisadas e compatibilizadas. Annelise Monteiro Steigleder⁹ afirma que o licenciamento ambiental é plurifun-

8. KRELL. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e as competências dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*, p. 58.

9. STEIGLEDER. *Aspectos controvertidos do licenciamento ambiental*.

cional, pois desempenha as funções de controlar as atividades potencialmente poluidoras, de impor medidas mitigadoras para a degradação que está prestes a ser autorizada e de marcar o limite de tolerância dos impactos ambientais.

Para Andréa Zhouri, Klemens Laschefski e Ângela Paiva,¹⁰ a função do licenciamento ambiental é garantir que as decisões políticas referentes à instalação, localização, ampliação e funcionamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras se enquadrem nos regulamentos da sociedade. Somente dessa forma os cidadãos ficarão protegidos das consequências das decisões tomadas a partir de critérios políticos e não de critérios técnicos.

O licenciamento ambiental tem como objetivo efetuar o controle das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, através de um conjunto de procedimentos a serem determinados pelo órgão ambiental competente, com o intuito de defender o equilíbrio do meio ambiente equilibrado e a qualidade de vida da coletividade. Essa busca pelo controle ambiental se manifesta através de uma série de exigências e de procedimentos administrativos que o Poder Público impõe, visto que existem normas e padrões de qualidade ambiental que devem ser obedecidos.

Isso ocorre, por exemplo, por meio de averiguação e de acompanhamento do potencial de geração de poluentes líquidos, de resíduos sólidos, de emissões atmosféricas, de ruídos e do potencial de riscos de explosões e de incêndios. O intuito é fazer com que o controle ambiental ocorra dentro de critérios técnicos, evitando que a utilização dos recursos ambientais cause maiores prejuízos ao meio ambiente e à sociedade.

10. ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas de Minas Gerais. In: ZHOURI; LASCHEFSKI; PEREIRA (Org.). *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*, p. 109-110.

1.3. IMPORTÂNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Paulo de Bessa Antunes¹¹ destaca que o licenciamento ambiental é condição essencial para o funcionamento regular de uma atividade econômica e que a conformidade ambiental obtida por meio desse instrumento não é apenas uma exigência dos órgãos ambientais, mas da sociedade civil por meio de organizações não governamentais e do próprio mercado. Segundo o autor, uma empresa que valoriza o licenciamento não tem problemas com o Poder Público no que diz respeito às questões ambientais, e passa a ser reconhecida pelo mercado como um empreendimento responsável sob o ponto de vista ambiental e social.

Antônio Inagê de Assis Oliveira¹² e José Cláudio Junqueira Ribeiro¹³ afirmam que o licenciamento ambiental é o principal instrumento de que o Poder Público dispõe para viabilizar a utilização racional dos recursos ambientais, de maneira a atingir a finalidade social priorizada pela Constituição Federal. Segundo a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental,¹⁴ o instrumento em tela é essencial para garantir a qualidade ambiental e contribuir para uma melhor condição de vida das gerações futuras, visto que permite ao empreendedor identificar os efeitos ambientais de sua atividade e de que forma esses efeitos podem ser gerenciados.

O licenciamento é um mecanismo que promove a interface entre o empreendedor, cuja atividade pode interferir na estrutura do meio ambiente, e o Estado, que garante a conformidade com os objetivos dispostos na Política Nacional do Meio Ambiente.

11. ANTUNES. A questão dos ativos ambientais. *Gazeta Mercantil*.

12. OLIVEIRA. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*, p. 367.

13. RIBEIRO. O que é licenciamento ambiental. In: RIBEIRO. *Licenciamento ambiental: herói, vilão ou vítima?*, p. 10.

14. CETESB. *O que é licenciamento ambiental*.

A própria *Cartilha de Licenciamento Ambiental* do Tribunal de Contas da União destaca a sua importância:

O licenciamento ambiental é um processo complexo que envolve a obtenção das três licenças ambientais, além de demandar tempo e recursos, notadamente em função dos princípios da precaução (art. 4º, incisos I e VI e art. 9º, inciso III, da Lei nº 6.938 de 1981) e das condições de poluidor e usuário pagador (art. 4º, inciso VII, da mesma Lei).

Entretanto, os custos e o prazo para a obtenção do devido licenciamento não se contrapõem aos requisitos de agilidade e racionalização de custos de produção, inerentes à atividade econômica. Ao contrário, atender à legislação do licenciamento implica racionalidade. Isso porque, ao agir conforme a lei, o empreendedor tem a segurança de que pode gerenciar o planejamento da sua empresa no atendimento às demandas de sua clientela, sem os possíveis problemas de embargos e paralisações, a par de garantir que os impactos ambientais prováveis do empreendimento serão mitigados e compensados.

Além disso, o empreendedor evita incorrer em crime ambiental ou comprometer o desempenho da empresa em termos de capacidade produtiva, em razão de retardar o início da operação de novos empreendimentos, com prejuízo da imagem da organização junto à clientela nacional e internacional, que valoriza a “produção limpa” e “ambientalmente correta”.¹⁵

Trata-se, efetivamente, da base estrutural da gestão ambiental das empresas e demais atividades capazes de causar impacto ambiental, visto que cada licença ambiental aponta expressamente uma série de condicionantes que devem ser seguidas pelos empreendedores. Nada impede que a empresa ou atividade econômica em questão tome cuidados ainda maiores em relação ao meio ambiente do que aqueles prescritos na licença concedida, adotando uma política interna de *compliance* e ESG, por exemplo.

Além de ser considerado o instrumento mais efetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, o licenciamento adquire

15. BRASIL. *Cartilha de Licenciamento Ambiental*, p. 19.

especial importância na medida em que serve como mecanismo de articulação entre os demais instrumentos, a exemplo da avaliação de impactos ambientais, dos padrões de qualidade ambiental e do zoneamento urbanístico ou ambiental. Entretanto, não é possível desconsiderar a relevância atribuída pela burocracia ao mecanismo, pois a concessão da licença é requisito para a participação em financiamentos e em certas políticas públicas.

1.4. SURGIMENTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Antônio Inagê de Assis Oliveira¹⁶ afirma que o Estado do Rio de Janeiro foi pioneiro na regulamentação do licenciamento ambiental por meio do Decreto-Lei nº 134/75. Andreas Joachin Krell¹⁷ cita que o Decreto Federal nº 1.413/75 foi o primeiro texto legal a mencionar o poder de Estados e Municípios para criar sistemas de licenciamento que definissem a localização e o funcionamento de indústrias com forte potencial de degradação. Entretanto, ficou reservado à União o licenciamento dos projetos industriais tidos como de interesse do desenvolvimento e da segurança nacional.

Um ano depois, o Estado de São Paulo promulgou sua legislação de controle de poluição através da Lei nº 997/76, que estabelece no art. 5º:

a instalação, a construção ou a ampliação, bem como a operação ou funcionamento das fontes de poluição que forem enumeradas no regulamento desta lei, ficam sujeitas à prévia autorização do órgão estadual de controle da poluição do meio ambiente, mediante licenças de instalação e de funcionamento.

16. OLIVEIRA. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*, p. 292.

17. KRELL. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e as competências dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*, p. 111.

Tanto a legislação carioca quanto a paulista, como as que foram surgindo logo em seguida, tinham por objeto fontes de poluição previamente definidas e por isso enfocaram aqueles empreendimentos que pudessem poluir a água, o ar ou o solo, além de outras atividades como parcelamento de solo, mineração, serviços de saneamento básico e serviços de saúde.¹⁸

A Lei nº 6.803/80, que dispôs sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, instituiu no §3º do art. 10 a avaliação de impacto ambiental, que é um dos procedimentos do licenciamento ambiental, e o controle da Administração Pública sobre as indústrias poluidoras. No plano geral, o mecanismo só passa a ser propriamente exigido a partir da Lei nº 6.938/81, que estabelece no *caput* do art. 10:

a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Com a edição dessa lei, o licenciamento se tornou obrigatório para todas as atividades que pudessem interferir na qualidade do meio ambiente. Contudo, somente com o Decreto Federal nº 88.351/83 é que o licenciamento ambiental foi regulamentado pela primeira vez. O legislador teve a intenção de uniformizar o tema, impedindo que os Estados se omitissem ou agissem de forma incorreta, como fez o citado decreto-lei carioca, que não exigia licença das atividades que já estavam instaladas ou se instalando ao tempo de sua edição.

18. VAN ACKER. *Licenciamento ambiental*.

Antônio Inagê de Assis Oliveira¹⁹ lembra que após a promulgação da Constituição Federal de 1988 cada Estado da Federação teve de elaborar a sua Constituição Estadual, e alguns alçaram o licenciamento ambiental à condição de instrumento constitucional, como foi o caso das constituições do Amazonas (art. 234, §1º), Mato Grosso (arts. 265 e 266), Minas Gerais (art. 214, §1º, IV, §2º), Paraíba (art. 228) e São Paulo (art. 192, §§1º e 2º). Da mesma forma que a Constituição Federal, as constituições estaduais fizeram referências à necessidade de licenciamento ambiental na medida em que prescreveram a exigência do estudo de impacto ambiental e do relatório de impacto ambiental, dispositivo ausente apenas nas constituições do Acre e de Tocantins, além das outras referências indiretas ao licenciamento ambiental.

Atualmente, é o Decreto Federal nº 99.274/90 que regulamenta a matéria, que se encontra também disciplinada na legislação da maioria dos Estados e em boa parte dos Municípios maiores. Embora o licenciamento ambiental tenha surgido em âmbito nacional no início da década de 1980, foi somente a partir da década de 1990 que ele passou a ser adotado de forma mais enfática e rigorosa pelos órgãos ambientais.²⁰

1.5. LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DIREITO CONSTITUCIONAL

Ney de Barros Bello Filho²¹ afirma que o que é denominado de Constituição Ambiental é a junção das normas-princípio e das normas-regra que dispõem sobre a proteção do meio ambiente.

19. OLIVEIRA. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*, p. 288.

20. HENKES; KOHL. Licenciamento ambiental: um instrumento jurídico disposto à persecução do desenvolvimento sustentável. In: BENJAMIN (Org.). *Paisagem, natureza e direito*, p. 397.

21. BELLO FILHO. Teoria do direito e ecologia: apontamentos para um direito ambiental no século XXI. In: FERREIRA; LEITE. *Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos*, p. 105-106.

Para esse autor, as normas-princípio são aquelas normas abertas ou axiológicas por meio das quais a fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado transparece, ao passo que as normas-regra constituem aquelas normas que criam ou consagram instrumentos jurídicos capazes de dar concretude às normas-princípio.

É importante destacar que a Constituição Federal não faz referência expressa ao licenciamento, nem nas normas-princípio nem nas normas-regra. No entanto, é evidente que ele funciona como instrumento de concretização dos valores ambientais constitucionais por meio daquelas normas-princípio.

Por ser apontado por muitos doutrinadores como o mais importante instrumento de gestão ambiental utilizado pela Administração Pública, é evidente que ele desempenha um papel crucial na proteção e na manutenção do meio ambiente, dessa forma contribuindo para a efetivação daqueles valores consagrados pelo *caput* do art. 225 da Constituição Federal, que é a “mãe de todos os direitos ambientais da Constituição brasileira”, para usar a feliz expressão de Herman Benjamin.²²

Com relação às normas-regra, é importante destacar que o licenciamento guarda relação com cada uma delas e que em determinados casos essa relação é mais direta do que em outros.

A todos os outros incisos do §1º do art. 225 a figura do licenciamento também está relacionada. O inc. I do referido dispositivo fala em “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”. Isso significa que não deverão receber a licença ambiental aquelas atividades econômicas que de alguma forma colocarem em risco os processos ecológicos essenciais e os ecossistemas, a não ser que as medidas precaucionais sejam adotadas

22. BENJAMIN, Antônio Herman. *Constitucionalização do ambiental e ecologização da Constituição brasileira*. In: CANOTILHO. *Direito constitucional ambiental brasileiro*, p. 130.

O inc. II fala em “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético”. Isso significa que não deverão receber a licença ambiental aquelas atividades econômicas que de alguma forma colocarem em risco a diversidade e a integridade do patrimônio genético brasileiro e que as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético deverão se sujeitar ao licenciamento ambiental para poderem funcionar, o que inclusive é regulamentado pela Lei nº 11.105/2005.

Quando o inc. III fala em “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”, o mecanismo em questão desponta como o instrumento mais indicado para dizer se e como uma atividade potencialmente poluidora pode se instalar dentro ou nas proximidades de uma unidade de conservação ou de uma área de preservação ambiental, a exemplo da área de preservação permanente e da reserva legal.

Também ocorre uma referência ao licenciamento quando o inc. IV do §1º do art. 225 se refere ao estudo prévio de impacto ambiental, já que este é um procedimento que é exigido para o embasamento das decisões da Administração Pública no licenciamento ambiental de atividades significativamente poluidoras. Sendo assim, ainda que de uma maneira não expressa, é possível dizer que o licenciamento ambiental está consagrado em diversos dispositivos da Constituição Federal.

Em certo aspecto, é o licenciamento ambiental o instrumento que mais dá concretude ao inc. V do §1º citado, que 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”. Trata-

-se de um mecanismo cuja função é enquadrar as atividades potencialmente causadoras de impactos no meio ambiente, o que pode ser feito por meio de adequação ou de correção de técnicas produtivas e do controle da matéria-prima e das substâncias utilizadas.

O inc. VII fala em “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”. O licenciamento ambiental se presta também à defesa da fauna e da flora na medida em que controla os impactos ambientais que podem ser causados pelas atividades econômicas a esses recursos naturais, especialmente em se tratando daquelas atividades que lidam diretamente com eles.

Por exemplo, ao colocar a defesa do meio ambiente como um princípio da ordem econômica, o inc. VI do art. 170 admite o controle das atividades econômicas potencialmente poluidoras por meio de instrumentos de política ambiental exigidos pela Administração Pública. Quando o parágrafo único do citado artigo dispõe que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”, é evidente que o licenciamento também está enquadrado como restrição legal.²³

23. “[...] A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS 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,

1.6. LICENCIAMENTO AMBIENTAL E POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

A Lei nº 6.938/81 dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente, sendo considerada a mais relevante norma ambiental depois da Constituição Federal de 1988, tendo sido inclusive recepcionada por esta, posto que traçou toda a sistemática das políticas públicas brasileiras para o meio ambiente. Luís Paulo Sirvinskas²⁴ afirma que a Política Nacional do Meio Ambiente tem como objetivo tornar efetivo o direito de todos ao meio ambiente equilibrado, princípio-matriz contido no *caput* do art. 225 da Constituição Federal.

O objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente é viabilizar a compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a utilização racional dos recursos ambientais, fazendo com que a exploração do meio ambiente ocorra em condições propícias à vida e à qualidade de vida. Logo, o licenciamento ambiental deve ser compreendido como um instrumento que se propõe a atingir o objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, até porque o inc. IV do art. 9º da citada lei o classifica como um dos seus instrumentos.

Francisco Thomaz Van Acker²⁵ defende que a licença ambiental é um ato vinculado aos objetivos gerais de defesa do meio ambiente estabelecidos pela Lei nº 6.938/81. A Política Nacional do Meio Ambiente possui objetivo geral e objetivos específicos. O *caput* do art. 2º da referida lei destaca:

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” (Tribunal Pleno. ADI nº 3.540/MC. Rel. Min. Celso de Mello. *DJ*, 3 fev. 2006).

24. SIRVINSKAS. Política nacional do meio ambiente: Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. In: MORAES; AZEVÊDO; DELMANTO (Coords.). *As leis federais mais importantes de proteção ao meio ambiente comentadas*, p. 91-93.

25. VAN ACKER. *Licenciamento ambiental*.

a Política Nacional do Meio Ambiente 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.

Dessa maneira, o objetivo geral da Política Nacional do Meio Ambiente está dividido em preservação, melhoramento e recuperação do meio ambiente. Preservar é procurar manter o estado natural dos recursos naturais impedindo a intervenção dos seres humanos e significa perenizar, perpetuar, deixar intocados os recursos ambientais.²⁶ Melhorar é fazer com que a qualidade ambiental se torne progressivamente melhor por meio da intervenção humana, realizando o manejo adequado das espécies animais e vegetais e dos outros recursos ambientais, sendo a atribuição ao meio ambiente de condições melhores do que ele apresenta.²⁷ Recuperar é buscar o *status quo ante* de uma área degradada por meio da intervenção humana, a fim de fazer com que ela volte a ter as características ambientais de antes. A recuperação é o objetivo mais difícil, em alguns casos até impossível, de ser alcançado, tendo em vista as características próprias do dano ambiental, sendo mais importante do que a punição de um degradador à imposição da recuperação do que foi degradado quando isso for possível.²⁸

Por sua vez, os objetivos específicos da Política Nacional do Meio Ambiente, que estão disciplinados de uma forma bastante ampla no art. 4º da lei em comento, são os seguintes:

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

26. ANTUNES. *Direito ambiental*, p. 66.

27. SIRVINSKAS. *Manual de direito ambiental*, p. 210.

28. ANTUNES. *Direito ambiental*, p. 66.

II – a 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 – o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

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

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

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

VII – a 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.

Tanto o objetivo geral quanto os objetivos específicos conduzem à concepção de que a Política Nacional do Meio Ambiente, ao tentar harmonizar a defesa do meio ambiente com o desenvolvimento econômico e com a justiça social, tem como primeira finalidade maior a promoção do desenvolvimento sustentável e como última finalidade maior a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana. Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente são aqueles mecanismos utilizados pela Administração Pública para atingir o desiderato da própria lei.

De acordo com Paulo de Bessa Antunes,²⁹ os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente encontram fundamento constitucional no art. 225 da Constituição Federal, especialmente no §1º e seus incisos. Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente estão elencados no art. 9º da Lei nº 6.938/81 e são os seguintes:

29. ANTUNES. *Direito ambiental*, p. 70.