

TAHYANA SCHENKEL GOMES

**LICENÇA AMBIENTAL: CONSIDERAÇÕES ACERCA DA NATUREZA
JURÍDICA, PROCEDIMENTO E REVOGAÇÃO**

**Monografia apresentada ao Curso de
Graduação, habilitação em Direito do
Estado, como requisito parcial à
conclusão do Curso de Direito, Setor
de Ciências Humanas, Universidade
Federal do Paraná.**

Orientador: Pedro Henrique Xavier.

CURITIBA

2002

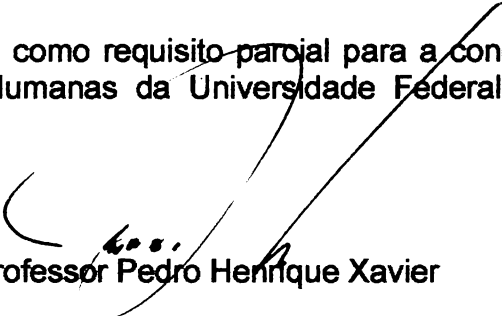
TERMO DE APROVAÇÃO

TAHYANA SCHENKEL GOMES

LICENÇA AMBIENTAL: CONSIDERAÇÕES ACERCA DA NATUREZA JURÍDICA, PROCEDIMENTO E REVOGAÇÃO

Monografia aprovada como requisito parcial para a conclusão do Curso de Direito, Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:


Professor Pedro Henrique Xavier


Professora Ângela Cássia Costaldello


Professor Romeu Felipe Bacellar Filho

CURITIBA

2002

**Agradeço à valiosa ajuda do Professor Saint Clair Honorato Santos,
que com tanta prestatividade me auxiliou.**

SUMÁRIO

RESUMO.....	iv
1) INTRODUÇÃO.....	1
2) DEFINIÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL	3
2) CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CONCEITO E DA NATUREZA JURÍDICA DA LICENÇA AMBIENTAL.....	5
3) AS DIFERENTES ETAPAS DE LICENCIAMENTO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL	26
2.1) A LICENÇA AMBIENTAL PRÉVIA.....	27
2.2) LICENÇA AMBIENTAL DE INSTALAÇÃO.....	27
2.3) LICENÇA AMBIENTAL DE OPERAÇÃO.....	28
4) O PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO NO ESTADO DO PARANÁ	31
5) AS DIFERENTES ETAPAS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARANÁ	35
5.1) LICENÇA PRÉVIA	35
5.2) LICENÇA DE INSTALAÇÃO.....	37
5.3) LICENÇA DE OPERAÇÃO.....	40
6) LICENÇA AMBIENTAL : DECADÊNCIA E REVOGAÇÃO	42
7) CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56

RESUMO

Analisaremos nesta monografia, primeiramente, os diferentes aspectos quanto à definição de licença ambiental e sua qual os casos de seu cabimento. Em um segundo momento passaremos à análise da natureza jurídica do referido instituto, passando então aos procedimentos federal e estadual. Por fim estudaremos sobre a possibilidade ou não de revogação da licença ambiental. Utilizamos como metodologia para este trabalho, eminentemente a pesquisa bibliográfica, por meio da imprensa escrita e de meios eletrônicos secundariamente. Concluímos pela existência da licença ambiental com natureza de licença, ao lado da autorização ambiental, constituindo esta, hipótese diversa mas não excludente. Quanto à possibilidade de revogação, concluímos pela existência, pois a licença ambiental possui certo caráter de discricionariedade, o que confere à Administração Pública a possibilidade de revisão dos seus atos como etapa normal na existência destes. Advertimos, no entanto que não é possível revogação pura e simples, esta deve ser motivada por superveniência de dano ao meio ambiente ou graves riscos para a saúde, pois é condição primordial de outorga da licença ambiental a inexistência destes. A própria legislação estadual limita a revogação a estas hipóteses.

1) Introdução

Tendo em vista a conscientização da sociedade acerca da importância do meio ambiente é de suma importância que aprofundemos nossos estudos acerca da licença ambiental, que é o instrumento jurídico de que dispomos para prevenir danos ao nosso patrimônio ecológico.

Este instituto jurídico é o centro de muitas controvérsias doutrinárias, o que reflete o choque entre o Direito Ambiental e o Direito Administrativo. Estas duas disciplinas possuem princípios e regras por diversas vezes diametralmente opostos, mas são, em razão do procedimento de licenciamento forçados a se aproximarem.

Para que haja sucesso neste tipo de procedimento é necessário que estes dois ramos sejam harmonizados, agindo de forma integrada, pois a licença ambiental é, em última análise, a interação entre Direito Ambiental e Direito Administrativo. O caminho para que alcancemos este resultado é o enfrentamento dialético destes dois ramos tão distintos do Direito, que devem ser sintetizados de forma a atuarem em conjunto no lugar de existirem um como negação e exclusão do outro. A questão quanto à licença ambiental não é chegar à conclusão de qual ramo é aplicável à este instituto, pois este não é campo exclusivo de qualquer dos dois, mas sim constitui um ponto convergente entre ambos.

Não podemos jamais durante este processo de harmonização perdermos de vista quais são os interesses a serem tutelados por este procedimento. A questão, entretanto, não é tão simples, pois há vários interesses em jogo. Há o interesse do administrado em desenvolver uma determinada atividade que lhe proporcionará lucros, mas também gerará empregos, crescimento da economia e recolhimento de tributos.

Surge aqui um segundo interesse, o da Administração, que deseja incrementar suas receitas bem como alcançar o crescimento econômico e a geração de empregos. Mas resta ainda um outro interesse, que deve ser protegido sob pena de perecerem os dois primeiros.

A preservação do meio ambiente. Se este interesse fosse ignorado e as atividades produtivas fossem desenvolvidas sem nenhum cuidado, dentro de poucas décadas nosso planeta tornar-se-ia inabitável, restando absolutamente inúteis o recolhimento de impostos, as atividades produtivas, o lucro, a geração de empregos e o crescimento da economia, pois sem a viabilidade da existência humana neste planeta nada disso teria valor algum.

Trabalharemos então neste breve estudo, aspectos sobre a definição de licença ambiental, bem como sobre a natureza jurídica, procedimento federal e estadual do instituto, e finalmente, sobre a possibilidade ou não de revogação do mesmo.

2) Definição de licença ambiental

Podemos definir a licença ambiental inicialmente como o procedimento administrativo para habilitação e implantação de empreendimento ou obra modificadora do meio ambiente.

O licenciamento é uma ação preventiva com o objetivo de minimizar eventuais problemas ambientais decorrentes de atividades urbanas que são potencialmente poluidoras, conforme estabelece a **Lei 7.733 de 14 de outubro de 1998**, regulamentada pelo **Decreto 14.385/99** e **Decreto 14.446/99**.

As atividades que estão sujeitas ao processo de licenciamento são, conforme a **Lei de Política Nacional do Meio Ambiente - 6938/81**:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

§ 1º - Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º - Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação do IBAMA.

§ 3º - O órgão estadual do meio ambiente e o IBAMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

§ 4º - Caberá exclusivamente ao Poder Executivo Federal, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, o licenciamento previsto no "caput"; deste artigo quando relativo a pólos petroquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.

Este sistema de atribuição de uma licença ambiental a estes tipos de atividades, vem como forma de assegurar a prevenção e controle integrados de poluição.

A licença ambiental é a emissão de um documento escrito que tem como conteúdo o estabelecimento das medidas destinadas a evitar ou, se tal não for possível, a reduzir as emissões de poluentes para o ar, a água e o solo, a produção de resíduos e a poluição sonora, constituindo condição necessária ao licenciamento.

Conforme Paula ANTUNES (2002), a licença ambiental fixa ainda, entre outros aspectos:

- a) Os valores limite de emissão para as substâncias poluentes suscetíveis de serem emitidas pela instalação em causa;
- b) As indicações adequadas que garantam a proteção do solo e das águas subterrâneas, o controle do ruído e gestão de resíduos;
- c) Medidas de monitoramento das emissões de poluentes da instalação;
- d) Medidas relativas a condições não habituais de exploração que possam afetar o ambiente.

Enfim, podemos contar com a definição dada pela **Resolução da Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Estado do Paraná (SEMA), nº 31 de 24 de agosto de 1998:**

Art. 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se:

I. (...)

II. **Licença Ambiental:** ato administrativo pelo qual o IAP, 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 e/ou modificação ambiental.

2) Considerações acerca do conceito e da natureza jurídica da licença ambiental

O termo licenciamento ambiental merece algumas observações, pois o enquadramento da licença dentro da teoria dos atos administrativos, é de ato com caráter de definitividade, revogável apenas por violação de lei ou por interesse público, mediante indenização. Será este realmente o termo adequado à licença ambiental ou estaríamos diante de uma falta de técnica do legislador? A questão é de suma importância prática, pois para que possamos determinar qual o regramento jurídico aplicável, devemos antes determinar qual a natureza deste ato. Analisemos então o que a doutrina tem escrito sobre o tema.

A licença é uma modalidade de ato administrativo negocial, atos estes, que possuem uma declaração de vontade do Poder Público em seu bojo, que corresponde à pretensão do administrado, com o objetivo de atribuir direitos e vantagens ao particular ou concretizar negócios jurídicos públicos. (MEIRELLES, 1990, p. 169)

Ainda segundo o mesmo autor, apesar de serem atos unilaterais, os atos negociais possuem conteúdo negocial, mas não chegam a ser contrato, embora sejam de interesse tanto do administrado como da Administração. Não é, entretanto, por possuírem este caráter, que deixam de ser atos administrativos, mas caracterizam uma modalidade à parte, pois dão ensejo a direitos e obrigações para as partes, que se sujeitam aos pressupostos conceituais do ato, ao qual o particular está incondicionalmente subordinado.

Segundo MEIRELLES (1990, p. 169) estes atos negociais constituem declarações de vontade da Administração Pública voltadas à geração para o interessado de efeitos específicos e individuais. Estes atos podem ser externados pela autoridade competente, geralmente, por meio de alvará, termo ou simples despacho, gerando direitos e estabelecendo as obrigações, ou seja, as condições de fruição. Podem também ser externados por meio de licença,

autorização, permissão, admissão, visto, aprovação, homologação, dispensa, renúncia e até mesmo por protocolo administrativo.

O ato negocial será considerado discricionário quando sua concessão depender exclusivamente de juízo da autoridade; será vinculado, ao contrário, quando os requisitos para sua concessão estiverem estabelecidos em lei. Quanto à definitividade, esta estará presente quando se tratar de direito individual do particular, sendo precário se resultar de liberdade da administração. Estes atos são específicos, gerando efeitos apenas entre as partes, impondo a ambos a observação do que estiver disposto no ato. (MEIRELLES, 1990, p.170)

"Atos administrativos negociais são todos aqueles que contêm uma declaração de vontade da Administração apta a concretizar determinado negócio jurídico ou a deferir certa faculdade ao particular, nas condições impostas ou consentidas pelo Poder Público." (MEIRELLES, 1990, p.170)

Ainda segundo o autor acima citado, a licença é um ato por meio do qual o Poder Público, verificado que o particular tenha atendido às condições estabelecidas em lei, definitiva e vinculadamente, concede o direito à prática de atividade ou realização de um fato anteriormente proibido ao particular, como faculdade ao requerente.

Para MEIRELLES (1990, p.171) há um direito subjetivo que dá origem à licença, o que ainda conforme o mesmo autor, tornaria impossível à Administração Pública negar a licença na hipótese de o requerente ter atendido às condições legais. A licença após concedida, cria uma presunção de definitividade que somente poderá ser invalidada caso exista ilegalidade na concessão, seja por inobservância do particular durante a prática da atividade ou por interesse público posterior, quando será necessário indenizar.

Conforme o autor acima citado, a autorização, por sua vez, distingue-se da licença por ser o ato pelo qual o Poder Público, de forma precária e discricionária, possibilita ao requerente a prática de atividade, serviço ou uso de bens, sejam estes particulares ou públicos. O interesse em jogo pode ser exclusiva ou predominantemente do particular, mas se encontra sujeito à aprovação prévia da Administração Pública.

Conforme o autor acima citado, a diferença reside no fato de que na **autorização**, o requerente pode satisfazer todas as exigências administrativas, mas o Poder Público decide discricionariamente acerca da conveniência ou não da concessão da licença ao interessado ou da cessação de licença anteriormente concedida, ao contrário do que ocorre com a licença, em que preenchidas as condições legais, o Poder Público está obrigado a conceder a licença. (MEIRELLES, 1990, p.171)

Não existe um direito subjetivo à concessão ou à renovação da **autorização**, razão pela qual o Poder Público pode negar seu deferimento ao seu talante, pois podendo cassar o ato a qualquer momento, não há necessidade de indenização.

Para GASPARINI (1995, p. 85), licença é "...o ato administrativo vinculado por meio do qual a Administração Pública outorga a alguém, que para isso se interesse, o direito de realizar certa atividade material que sem ela lhe seria vedada, desde que satisfeitas as exigências legais." Diante do que, não seria lícito à Administração, caso preenchidos os requisitos legais, negar a concessão da licença requerida pelo particular. Constitui, portanto direito subjetivo do particular.

A licença não se confunde com a **autorização**, pois **autorização** "...é o ato administrativo discricionário mediante o qual a Administração Pública outorga a alguém, que para isso se interesse, o direito de realizar certa atividade material que sem ela lhe seria vedada." Os direitos que são concedidos por esta espécie de ato são, em tese, precários, o que não autoriza ninguém a exigí-los da Administração Pública. GASPARINI (1995, p. 80)

Ainda segundo o mesmo autor, é vinculado o ato que não possui qualquer margem de liberdade, quando o administrador não exerce qualquer avaliação subjetiva. A legislação estabelece detalhadamente como, se e quando a Administração Pública deverá agir. A lei prevê apenas um procedimento a ser tomado pelo administrador.

Por outro lado, quando o ato é praticado com alguma margem de liberdade, sendo editado após uma avaliação subjetiva, quanto ao mérito, não

prescrevendo a lei apenas um procedimento ao agente, estaremos diante de um ato discricionário.

Conforme a ensina SIMAS (1992, p. 115), atos vinculados, * também chamados predeterminados, obrigatórios ou regrados, são aqueles cuja realização ocorre em obediência a critérios, princípios e determinações estritamente fixados na norma jurídica. (...). Terão de ser praticados dentro da lei, estritamente de acordo com o que prescreve a norma jurídica."

Quando a Administração age sem qualquer espécie de limitação legal, no entanto, está a praticar ato discricionário, que não se confunde com ato arbitrário. Como bem assinala o autor, tais atos são fruto de puro arbítrio, não possuindo qualquer fundamentação legal, pois discricionariedade é a "...faculdade de operar dentro de certos limites, poder concedido ao administrador para agir ou deixar de agir, dentro do âmbito demarcado pela regra jurídica..." (SIMAS 1992, p. 115). O autor prossegue esclarecendo que o arbítrio, por outro lado, é uma liberdade que não respeita qualquer limite ou obstáculo, opera ao arrepio da lei.

A posição de MELLO (1996 p. 256) é no mesmo sentido, sendo que a autorização "é o ato unilateral pelo qual a Administração, *discricionariamente*, faculta o exercício de atividade material, tendo, como regra, caráter precário".

A licença por sua vez, conforme o autor acima citado, seria vinculada, permitindo, após a verificação dos requisitos legais, a prática da atividade objeto do licenciamento. A crucial diferença em relação à autorização é a impossibilidade de a Administração Pública negar a licença se verificadas todas as condições legais.

FERREIRA (1969, p. 488) também aponta a licença como ato vinculado, pois a norma determina os respectivos requisitos de validade; unilateral, pois envolve apenas a manifestação jurídica de uma parte, manifestação esta que concede nova condição ou situação jurídica ao particular.

PIETRO (2000, p. 212) não discorda:

"Na autorização, o Poder Público aprecia, discricionariamente, a pretensão do particular em face do interesse público, para outorgar ou não a autorização, (...); na licença, cabe à autoridade tão-somente verificar em cada caso concreto, se foram preenchidos os requisitos legais exigidos para determinada outorga administrativa e, em caso afirmativo, expedir o ato, sem possibilidade de recusa...".

Para a autora acima citada, a licença é o ato declaratório de direito **previamente** existente enquanto a autorização é o ato constitutivo de direitos.

Segundo XAVIER (2001), a licença ambiental seria essencialmente o **exercício** de uma atividade de polícia por parte da Administração Pública, atividade **esta** que pode se manifestar por atos de competência vinculada ou discricionária. **Exemplo** de ato de polícia administrativa de caráter vinculado é o alvará de **localização** de um imóvel. Se um particular ou pessoa jurídica pretende se instalar em determinado local, este sofrerá limitações ao seu direito, pois é a própria lei que **delimita** e dá a conformação ao direito subjetivo de cada um¹.

Ainda segundo o mesmo autor acima citado, o legislador deixou esta prerrogativa à Administração Pública, ou seja, de explicitar o conteúdo da norma e com isso definir o seu perfil. Ao fazê-lo a Administração estará, em última análise, dizendo o que é o direito. Se ela determina por um regulamento, depois por atos concretos a maneira pela qual o particular deve exercer o seu direito, ela estará dando o **delineamento** final ao perfil deste. Se na realidade a limitação administrativa acaba sendo a própria definição do direito de propriedade, do direito de exercício de uma determinada atividade, a Administração Pública ao tomar medidas de polícia administrativa dentro da absoluta legalidade não poderá ser compelida a indenizar.

XAVIER (2001)² prossegue, explicando que a Administração Pública verifica previamente, sempre respaldada na lei, a consonância daquela pretensão do particular com as normas administrativas. No momento em que a Administração Pública constata que a atividade pretendida está compreendida dentre os usos

¹ Comunicação pessoal do autor (agosto de 2001).

permissíveis daquela determinada zona, não cabe à Administração Pública outra alternativa senão outorgar este alvará. Uma vez atingidos os requisitos e demonstrada previamente a observância a estes requisitos, a Administração Pública não pode se recusar a conceder tal licença, pois o direito preexiste à licença, que tem caráter declaratório.

Para XAVIER (2001)³, o legislador entendeu que algumas atividades, por razões que julgou conveniente, sujeitar-se-iam a uma prévia verificação pela Administração Pública, a fim de que essa constatasse efetivamente, se estão de acordo com a legislação ou não. Para o autor acima citado, contudo, se a atividade estiver de acordo com a norma não resta outra opção à Administração Pública se não conceder a licença, sendo portanto, uma atividade vinculada. Em contrapartida, há atividades típicas de polícia administrativa em que haverá uma margem de liberdade, um poder discricionário reservado à Administração Pública.

Podem ser emitidas licenças a título precário ou por tempo determinado. A licença apenas reconhece uma situação preexistente, é a remoção de um óbice ao exercício de um direito, não cria o direito. Quem cria direito é o ordenamento jurídico, se, de acordo com a legislação vigente hoje é possível instalar em determinado imóvel uma certa atividade, então não resta alternativa à Administração Pública se não conceder a licença. Uma vez exercido o direito que antes era apenas potencial, surge um direito adquirido. Mas no caso de licença a título precário e por tempo determinado, uma vez expirado o prazo nela estabelecido, o particular deverá pedir uma renovação. XAVIER (2001)⁴

Na prática o problema é bem mais complexo, pois conforme o autor acima citado, a legislação pode atribuir à Administração Pública uma competência discricionária em matéria de admitir ou não a utilização das propriedades para determinadas atividades. Existem os usos admitidos e os usos admissíveis, o que demonstra uma diferença que a legislação atribui aos diversos usos que o imóvel possa ter. Para certas finalidades o particular está desde logo habilitado à utilização

² Comunicação pessoal do autor (agosto de 2001).

³ Comunicação pessoal do autor (agosto de 2001).

⁴ Comunicação pessoal do autor (agosto de 2001).

do imóvel, não depende de nenhuma outra manifestação do Poder Público a não ser o requerimento da licença propriamente dita e a sua expedição vinculada, são os usos admitidos.

Ainda pelos ensinamentos de XAVIER (2001)⁵, é freqüente no entanto, que existam também usos admissíveis, ou seja, usos que estão em princípio obstados pela legislação mas que o próprio legislador determinou que dependendo do que a Administração Pública julgar conveniente e oportuno, isto é, dependendo de uma decisão discricionária da Administração Pública, determinado uso poderá ser admitido. Não significa que o particular terá um direito, depende do que a Administração Pública, por meio de seus órgãos competentes, entender conveniente ou oportuno. Nestes casos em que a Administração Pública tem competência discricionária para conceder a licença, caso esta seja conveniente e oportuna, esta licença terá caráter constitutivo.

Assim como a legislação pode estabelecer essa competência discricionária, ela pode estabelecer que a licença seja válida por um tempo determinado. Exatamente porque a norma atribui discricionariedade é que a Administração Pública pode determinar que a licença deverá ser renovada a cada período de tempo. Ao fazer isso, a administração estará admitindo o uso para determinado imóvel por um determinado espaço de tempo, sujeitando o particular a uma nova atividade de polícia administrativa quando da expiração de seu prazo.

Para XAVIER (2001)⁶, transcorrido o lapso temporal pelo qual o exercício deste direito foi tolerado pela competência discricionária, o particular terá que se sujeitar novamente à polícia administrativa, que poderá neste momento entender que não mais persistem aquelas condições caracterizadoras da oportunidade da concessão do uso e assim, a administração poderá não conceder a licença. Neste caso, a competência administrativa é usada em sentido inverso.

Ainda segundo o mesmo autor, se a competência para a expedição da licença é vinculada, não pode a licença ser precária. O Poder Público não pode expedir um alvará a título precário porque ele quer que seja precário, ou a norma

⁵ Comunicação pessoal do autor (agosto de 2001).

⁶ Comunicação pessoal do autor (agosto de 2001).

legal habilita o particular àquela utilização ou não habilita, se ela o habilita sem restrições o alvará não pode ser precário.

Para FIGUEIREDO (1995, p. 98), a licença ambiental faz parte dos provimentos autorizatórios, procedimentos estes que conferem ao particular a possibilidade de exercerem atividades legalmente permitidas, obedecendo a determinado pressupostos.

Ainda segundo a autora, os provimentos autorizatórios são atos que conjugam interesse público, pois a Administração exerce o controle administrativo em função do interesse público, e interesse privado, pois conferem ao indivíduo a possibilidade do exercício de direitos e a realização de certas atividades ou comportamentos, que necessitam de aprovação por parte do Poder Público.

Para FIGUEIREDO (1995, p. 99), a autorização é o ato administrativo, ampliativo de direitos, concedendo ao particular a possibilidade de praticar uma certa conduta, possuindo alguma discricionariedade em seu conteúdo. A licença por sua vez, é ato vinculado que faculta ao beneficiário a fruição de uma situação regulada por normas jurídicas.

A autora acima citada faz, entretanto, uma ressalva quanto às licenças ambientais, pois apesar de a "Administração estar diante de condutas também determinadas pela norma, todavia, tais 'licenças' serão ainda alvo de certo grau de 'discricionariedade', que deverá ser *cabalmente motivada*". As condições para a concessão da licença poderão variar com o tempo, há na verdade, quanto a esta relação jurídica formada, uma cláusula *rebus sic stantibus*.

Observe-se que o próprio resultado do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, que segundo o artigo 225, IV, da Constituição Federal é obrigatório para obras que possam resultar em significativa degradação do meio ambiente, não vincula o administrador, que poderá eleger uma das alternativas propostas. Não se pretende com isto afirmar que a Administração não esteja vinculada de qualquer forma ao conteúdo do estudo mas que há uma certa liberdade ao administrador.

Fundados nos poderes da Administração surgem os atos administrativos, vinculados ou discricionários. São atos discricionários aqueles em que o Poder Público tem apenas forma, fim e competência vinculados, ficando a

análise e decisão dos demais requisitos a seu critério. Isto não significa que o ato possa negligenciar a moralidade, legalidade e finalidade, pois estes são requisitos inafastáveis, comuns tanto aos atos vinculados como discricionários.

Segundo MEIRELLES (1993, p. 101), o poder vinculado é conferido ao Poder Público pela lei, para a prática de ato de sua competência, estabelecendo os requisitos essenciais a sua formalização. O poder discricionário contrasta com o vinculado por existir maior liberdade para o administrador para elaboração do ato. No ato vinculado o administrador está restrito pela lei em todos os seus elementos formadores.

Mesmo o ato discricionário deve observar os princípios gerais do Direito e da boa administração, qual seja a moralidade. Mesmo a atividade administrativa discricionária observa um duplo exame, interno, por exigências do bem comum e da moralidade, e externo, pelo ordenamento jurídico. (MEIRELLES 1993, p. 101)

FREIRE (2000, p. 70-71) salienta que, não há liberdade absoluta dos órgãos ambientais, pois estes devem sempre observar o objetivo final do ato administrativo, o bem comum e o interesse público.

O fim da licença ambiental está explicitado no artigo 225, 170 e 5º da Constituição Federal e artigo. 4º da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente - 6938/81. Segundo estes dispositivos o licenciamento objetiva a conciliação da atividade ou empreendimento com a preservação ambiental. A compatibilização da atividade produtiva com a preservação ambiental é consequência do estímulo ao desenvolvimento sustentado. (FREIRE 2000, p. 70)

Para o autor acima citado, os resultados do Estudo Prévio de Impacto Ambiental são vinculantes para o órgão ambiental, caso este estudo evidencie que o projeto em questão é inviável, a atividade não deverá ser licenciada. De maneira idêntica, mas em sentido inverso, caso o estudo demonstre a viabilidade do empreendimento, a Administração somente poderá negar o deferimento da licença nas hipóteses em que a própria lei impeça a atividade.

O órgão ambiental poderá entretanto estabelecer condições para que o empreendimento possa tornar-se compatível com a preservação do meio ambiente, fazendo uso de parâmetros científicos e avanços tecnológicos disponíveis ao tempo da concessão, mas deverá conceder a licença.

A principal característica da licença ambiental é sua motivação, quando um Estudo Prévio de Impacto Ambiental indicar apenas uma solução, a vinculação aos relatórios representa a própria motivação. Assim como FIGUEIREDO (1995, p. 100), (FREIRE 2000, p. 71-72) salienta que na hipótese de a Administração escolher solução que não haja sido recomendada, deverá obrigatoriamente fundamentar tal decisão técnica e conclusivamente.

Tal decisão deverá ser confiável e conclusiva, pois deve ser apta a convencer não apenas o requerente e Administração quanto a seu acerto, mas também à comunidade relacionada e sujeita aos efeitos do empreendimento em questão.

Vejamos o que diz a respeito a doutrina de FREITAS (1998, p.63), para o autor, é errôneo o emprego do termo licença, pois a precariedade presente nos licenciamentos ambientais torna mais adequado o termo autorização, esta sim de caráter discricionário e precário. Percebemos analisando a legislação pertinente, percebemos que mesmo a Licença de Operação pode ser revogada pela administração, restando como única conclusão razoável a de que a administração pode fixar prazo de validade para a licença.

Também para MUKAI (1994, p. 80), o instrumento próprio para realização do controle prévio das atividades potencialmente danosas ao meio ambiente é a autorização, pois as licenças são próprias apenas ao campo do direito de construir, sendo a concessão ou permissão de uso mais apropriadas a este caso em especial.

Ainda segundo o mesmo autor, a licença é meio de remover obstáculos ao exercício de um direito subjetivo, ato administrativo vinculado, não se enquadrando para as atividades potencialmente poluidoras, pois conforme o artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, que declara o meio ambiente como bem de uso comum do povo, não é possível a ninguém, individualmente, ter direito subjetivo

a ele. A permissão ao exercício de qualquer atividade, por parte do Poder Público, de modo discricionário, deve ser feita por instrumento próprio, qual seja a autorização.

Pois bem, vejamos então quais são, as hipóteses de utilização dos bens públicos de uso comum:

- a) a utilização pelo Estado;
- b) a utilização por particulares, mas como forma de fruição *uti universi*, não de forma individual;
- c) a utilização por particulares de forma privativa, em caráter *uti singuli*.

XAVIER (2001) aponta que a utilização dos bens públicos de uso comum por qualquer particular, de modo coletivo, *uti universi*, independe de qualquer autorização especial do Poder Público, afinal é precisamente o uso comum do povo a sua destinação⁷.

A forma menos usual, mais rara de utilização dos bens públicos de uso comum é a utilização por particulares privativamente, uma utilização que excluirá a igual utilização pelos demais. É a utilização dos bens públicos por particulares em caráter privativo ou *uti singuli*.

Conforme o autor acima citado, há três formas de utilização privativa dos bens públicos: autorização de uso, permissão de uso e concessão de uso. A distinção entre essas modalidades está na precariedade, ter-se-á formas de utilização privativa dos bens públicos mais duradouras e outras menos duradouras. São precárias na medida em que podem ser revogadas a qualquer tempo.

A autorização de uso de bem público é um ato administrativo pelo qual a Administração Pública consente na prática de determinada atividade individual relacionada a bem público.

⁷ Comunicação pessoal do autor (agosto de 2001).

"Como toda autorização administrativa, a de uso privativo é ato unilateral, porque não obstante outorgada mediante provocação do interessado, se perfaz com a exclusiva manifestação de vontade do Poder Público; discricionário, uma vez que o consentimento pode ser dado ou negado, segundo considerações de oportunidade e conveniência, a cargo da administração; precário, no sentido de que pode ser revogado a qualquer momento, quando o uso se tornar contrário ao interesse público." PIETRO (2000, p. 540-541)

Segundo a autora acima citada, a autorização de uso de bem público pode vir a ser conferida a título gratuito ou mesmo oneroso. A essência da autorização é a sua absoluta precariedade.

PIETRO (2000, p. 541) a concessão da autorização de uso não tem como objetivo a utilidade pública, mas sim o interesse particular do utente. Dentre os principais efeitos da autorização estão a dispensa da necessidade de autorização legislativa; a maior precariedade desta em relação à permissão; poderes e garantias do utente mais limitados; caráter transitório; e não cria um dever de utilizar o bem, mas uma possibilidade.

A autora acima citada prossegue, esclarecendo que a autorização de uso de bem público sem prazo determinado é denominada simples, enquanto aquela que estabelece o mesmo é chamada qualificada. A autorização qualificada retira a característica de precariedade do ato, é um auto-limite da Administração Pública, que se vincula à obediência do prazo, criando um verdadeiro direito subjetivo público para o utente.

A permissão também seria um ato administrativo unilateral, discricionário, precário, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa de um bem público, podendo ser a título gratuito ou oneroso.

A diferença no entanto se evidencia nos fins de interesse público que levam à outorga da permissão. "Sendo ato precário, revela-se mais adequado nos chamados usos anormais em que a utilização privativa, embora conferida com vistas a fim de natureza pública, está em contraste com a afetação do bem ou com sua destinação principal." (PIETRO, 2000, p. 542)

O fato de ser bem público de uso comum com destinação legal necessariamente ao uso coletivo, impossibilita a permissão ou mesmo autorização para uso de interesse exclusivo do utente. Embora o usuário tire proveito não obtido

por todos os indivíduos é necessário que esta atividade proporcione alguma vantagem de cunho geral. "Por essa razão, também, embora o vocábulo 'permissão' dê a idéia de faculdade que pode ser ou não exercida, na realidade o permissionário se obriga a utilizar o bem para o fim predeterminado, sob pena de, não o fazendo, ser-lhe retirada a permissão". (PIETRO, 2000, p. 542)

O termo autorização pode ser usado com diferentes significados:

- a) ato unilateral e discricionário pelo qual o Poder Público confere ao particular a possibilidade de praticar ato ou desenvolver atividade que seriam proibidos caso não houvesse a concessão da autorização. A autorização engloba todos os casos em que a atividade é inicialmente proibida por lei ao particular, por interesse público relacionado à saúde, segurança, economia, etc. Mas fica à critério da Administração Pública, em razão de seu poder de polícia, permitir a prática dessas atividades antes vedadas por meio da devida autorização, nos casos em que entender não haver prejuízo à coletividade e seus interesses. "Precisamente por estar condicionada à compatibilidade com o interesse público que se tem em vista proteger, a autorização pode ser revogada a qualquer momento, desde que essa compatibilidade deixe de existir." (PIETRO, 2000, p. 211)
- b) A segunda acepção é a de autorização de uso, já explicada anteriormente.
- c) "Na terceira acepção, é o ato administrativo unilateral e discricionário pelo qual o Poder Público delega ao particular a exploração de serviço público, a título precário." Tal hipótese está presente no artigo 21, XII da Constituição Federal, juntamente com a concessão e permissão. A autora, no entanto, entende ser inexistente a autorização como hipótese de delegação de serviço público, pois por meio dela a Administração Pública autoriza atividade sujeita ao poder de polícia do Estado, estando portanto, subsumida à primeira

acepção do termo. Mais precisa seria a terminologia do artigo 175 da Constituição Federal, que fala apenas em permissão e concessão de serviço público. (PIETRO, 2000, p. 211)

MEIRELLES (apud SILVA, 1995, p. 191) esclarece que permissão "é o ato administrativo negocial, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público faculta ao particular a *execução de serviço de interesse coletivo*, ou o *uso especial de bens públicos*, a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pela Administração. Não se confunde com a *concessão* nem com a *autorização*: a *concessão* é contrato administrativo bilateral; a *autorização* é ato administrativo unilateral. Pela concessão contrata-se um serviço de utilidade pública; pela autorização consente-se numa atividade ou situação de interesse exclusivo ou predominante do particular; pela permissão faculta-se a realização de uma atividade de interesse concorrente do permitente, do permissionário e do público."

Conforme Paulo Affonso Leme MACHADO (1991, p. 174), a autorização tem o sentido principal de prevenção do dano, o que conforme o artigo 225, *caput*, da Constituição Federal é um dever do Poder Público. No título VII - "Da ordem econômica e financeira", artigo 170, parágrafo único da Constituição Federal: "é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei". Dessa forma é possível concluir que segundo o autor o sistema de licenciamento ambiental passa a ser feito pelo sistema de autorizações, de acordo com o próprio texto constitucional.

Paulo de Bessa ANTUNES (2001, p. 100), tem opinião diversa das até aqui apresentadas, pois aceita a existência de licenças ambientais, com caráter de definitividade, revogáveis apenas por violação de normas legais, interesse público mediante justa indenização; mas também a autorização, concedida a título precário, revogável a qualquer momento pelo poder autorizante, no entanto não explicita qual seria o critério para a utilização de uma ou outra.

Qualquer atividade que seja potencialmente poluidora somente poderá ser tolerada caso sejam respeitados certos padrões, ou que o impacto seja pequeno. Há todo um procedimento tipicamente administrativo para que esse tipo de atividade seja licenciada. Procedimento este sujeito às regras gerais do Direito Administrativo, assim como às regras do Direito Ambiental. (Paulo de Bessa ANTUNES 2001, p. 101)

Esse ponto é de suma importância, pois o Direito Administrativo é informado pela supremacia do interesse público, cujo titular é o Estado, mas que nem sempre coincide com o interesse social, dos cidadãos em geral. Essa dicotomia entre Direito Administrativo e Direito Ambiental permeia toda a questão das licenças ambientais.

"A título de exemplo, podemos usar o princípio da *presunção de legalidade dos atos administrativos*. Ora, se uma determinada autorização, para que se realize um empreendimento, for concedida em contradição com a lei, tal autorização será tida e considerada válida até que se prove que não foram cumpridas as determinações legais para a sua concessão. Tal princípio é flagrantemente divergente do princípio da precaução existente no Direito Ambiental." (Paulo de Bessa ANTUNES, 2001, p. 101)

Assim também o modo pelo qual se criam, no Direito Administrativo, direitos subjetivos públicos, vai de encontro às necessidades presentes no Direito Ambiental. A licença ambiental regulada no artigo 10 da Lei nº 6.938/81, não pode ser considerada como uma licença de Direito Administrativo, o que implicaria em um caráter de definitividade, esta se tornaria um direito adquirido para quem recebeu a licença. Só poderia ser revogada por interesse público ou violação legal. (Paulo de Bessa ANTUNES, 2001, p. 101)

Ainda, segundo o autor acima citado, o licenciamento ambiental não se prende ao atual sistema de Direito Administrativo, como mostra o artigo 4º do Decreto-lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975:

Nas áreas críticas, será adotado esquema de zoneamento urbano, objetivando, inclusive, para as situações existentes, viabilizar alternativa adequada de nova localização, nos casos mais graves, assim como, em geral, estabelecer prazos razoáveis para a instalação dos equipamentos de controle da poluição.

Por este decreto, que foi recepcionado pela Constituição Federal, pois não afronta a letra nem o espírito da mesma, podemos verificar a possibilidade de um estabelecimento ser realocado em lugar apropriado ao desempenho de suas atividades, ou mesmo obrigado a instalar equipamentos antes não exigidos. Este fenômeno pode ser explicado pelo fato de o meio ambiente ter uma dinâmica mais pronunciada que os prazos estabelecidos nessas licenças a termo. (Paulo de Bessa ANTUNES, 2001, p. 102)

"...enquanto uma licença for vigente, a eventual modificação de padrões ambientais não pode ser obrigatória para aquele que esteja regularmente licenciado segundo os padrões vigentes à época da concessão da licença. O Poder Público, entretanto, poderá negociar com o empreendedor a adoção voluntária de novos parâmetros de proteção ambiental. Uma vez encerrado o prazo de validade de uma licença ambiental, os novos padrões são imediatamente exigíveis." Paulo de Bessa ANTUNES (2001, p. 102)

Conforme SILVA (1995, p. 190), coexistem a licença e a autorização ambiental, a licença ambiental, entretanto, somente é cabível quando existe anteriormente um direito subjetivo à prática da atividade. Não existindo esse direito, surgindo a partir do ato da autoridade competente, não poderá se tratar de licença. Talvez concessão, permissão ou autorização, mas certamente não será licença, pois esta pressupõe que o requerente seja titular do direito. Naturalmente que esse exercício sujeita-se ao preenchimento de certas exigências e requisitos determinados em lei. A outorga da licença significa o preenchimento desses requisitos e exigências, exceto se a licença ambiental estiver em desrespeito aos preceitos legais, quando será inválida, não produzindo efeitos. A licença ambiental seria vinculada porque uma vez preenchidos esses requisitos, surge o direito subjetivo à licença.

"A autorização é ato precário e discricionário, porque não pressupõe um direito anterior a ser exercido. (...) o direito ao exercício da atividade autorizada nasce com a outorga da autorização. Ao contrário ela pressupõe uma proibição geral, expressa decorrente do sistema, ao exercício da atividade." A concessão da autorização é a superação desses obstáculos em favor do requerente, por motivo de conveniência ou liberalidade da Administração Pública. (SILVA, 1995, p. 190)

Enfim, como síntese das posições até aqui apresentadas, podemos dizer que diante do disposto na **Resolução 31/98 da SEMA**, podemos perceber que o legislador confere alguma discricionariedade ao órgão competente para a outorga, quanto ao prazo de concessão da licença. Há também considerável âmbito de liberdade para que o órgão competente decida acerca de quais serão os estudos necessários à concessão da licença, bem como para estabelecer exigências complementares após a conclusão da análise dos estudos apresentados. Não estão, portanto, estabelecidos em lei todos os elementos do ato concessivo da licença, embora a lei tenha detalhado o procedimento, como forma de obstar a arbitrariedades.

Embora o empreendedor tenha direito subjetivo à exploração da atividade econômica, conforme **artigo 170 da Constituição Federal**, a **lei 6938/81** exige que o empreendedor se submeta a um procedimento de licenciamento. A **Resolução 31/98 da SEMA**, por sua vez, conferiu à Administração a competência para analisar cada caso, decidindo quais condições deverão ser cumpridas para que a atividade pretendida possa ser exercida sem prejuízos ao meio ambiente, dentro dos parâmetros mínimos por ela estabelecidos.

Devemos sempre lembrar, que a licença ambiental difere da licença administrativa comum pois o principal interesse em jogo não é do requerente ou da Administração Pública, mas sim da coletividade, que possui direito a um meio ambiente equilibrado. O objetivo da licença é justamente prevenir que o direito de terceiros seja lesado.

É baseada neste interesse maior que a autoridade competente possui um espaço de liberdade para, dentro dos limites impostos em lei, requerer os mais diversos estudos com o objetivo de comprovar que a atividade pretendida não causará qualquer prejuízo ao meio ambiente.

Quanto ao prazo de validade das licenças ambientais, podemos perceber também que a lei fixa os limites de prazos para as licenças, não podendo o Poder Público instituir novas exigências dentro deste prazo. Embora uma vez vencida a licença os novos padrões sejam exigíveis imediatamente, conforme exposto por Paulo de Bessa ANTUNES (2001, p. 102).

Conforme será adiante exposto no quinto capítulo deste trabalho, dedicado ao procedimento de licenciamento no Estado do Paraná, de acordo com a legislação estadual pertinente, as licenças ambientais são necessariamente por prazo determinado, sendo o limite deste fixado em lei, mas com caráter de discricionariedade para que sejam estabelecidos prazos menores, para licença prévia, ou maiores, em caso de licença de instalação ou operação.

A criação de uma situação estável, mesmo que por tempo determinado, em que o requerente fica imune às futuras alterações das exigências inicialmente estabelecidas configura característica essencial da licença. Para tanto contribuindo o fato de o empreendedor ter uma necessidade inafastável de planejar sua atividade, diante do que, nova exigência repentina poderia tomar o desenvolvimento da atividade econômica licenciada inviável.⁸

Entretanto, uma vez verificado que a atividade objeto da licença está efetivamente a causar danos ao meio ambiente, a Administração Pública deve tomar as devidas providências, dando oportunidade ao particular para que corrija o problema ou não restará alternativa à Administração Pública senão extinguir a licença, evitando que o particular abuse de seu direito ferindo o direito dos demais membros da coletividade.

Veremos no sexto capítulo, dedicado à revogação, que não é possível entretanto, a Administração Pública revogar pura e simplesmente a licença, tal ato deve ser motivado e fundamentado em legislação pertinente. Mas podem sim, as condições da licença serem alteradas, desde que ocorra o dano ou haja acordo com o empreendedor, não ocorrendo o mesmo na hipótese de inexistência do dano, pois a concessão da licença deve estabilizar as situação dentro do seu prazo de validade.

Em que pese a opinião em contrário de alguns autores que defendem a natureza de autorização de uso de bem, no caso da licença ambiental o

⁸ Comprovado o dano, entretanto, é perfeitamente justificável a alteração, suspensão ou até cancelamento da licença como veremos no sexto capítulo, dedicado à revogação da licença. Esta é a condição primordial para a concessão da licença, pois mesmo que seja do interesse da Administração a manutenção da licença e tenha o particular cumprido todas as exigências impostas pela administração, o fato de estar a licença ambiental prejudicando o meio ambiente não poderá ser ignorado.

particular não está propriamente utilizando o meio ambiente - bem de uso comum -, está utilizando em sua grande maioria, recursos privados. A necessidade da licença é justificada pela prevenção de dano a este patrimônio da coletividade, o meio ambiente.

Apesar da opinião do respeitado jurista MACHADO (1991, p. 174), o termo autorização foi empregado em sentido amplo, justamente por este dispositivo, qual seja o artigo 170 da Constituição Federal, trata-se de licença, pois há um direito subjetivo à exploração de atividade econômica, exceto quando a lei o assim estabelecer. Se estivéssemos tratando de uma simples autorização, certamente a Administração teria a possibilidade de indeferir a licença por entender que esta fosse inoportuna. Mas não é o caso, a não concessão da licença ambiental deve ser fundada técnica ou legalmente, de forma conclusiva, como vimos anteriormente neste capítulo.

A opinião dos doutrinadores citados neste trabalho, embora contraditórias, não são excludentes, na verdade uma vem como complemento da outra, pois ao analisar a legislação ambiental em vigor perceberemos que coexistem as duas hipóteses, tanto licença como autorização ambiental. A controvérsia reside no fato de juristas como MUKAI (1994, p. 80), FREITAS (1998, p. 63) e MACHADO (1991, p. 174) aceitarem apenas a existência de autorização, inexistindo a licença ambiental, que seria apenas erro terminológico da legislação.

Sendo assim, diante de tudo que foi até então exposto, concluímos pela existência de duas modalidades: a licença e a autorização ambiental, cada qual com suas características e especificidades. Uma modalidade não exclui a outra, mas sim complementa, pois configuram hipóteses diferentes, cabíveis cada qual a uma situação distinta.

Reforçando esta posição, a lei ambiental estabelece ambas as hipóteses, coexistindo como hipóteses distintas, em diversas oportunidades. Reproduzimos então, alguns artigos da Resolução 31/98 da SEMA para melhor ilustrar:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se:

- I. (...)
- I. Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o IAP, 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 e/ou modificação ambiental. Estudos Ambientais - todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, projeto ambiental, projeto básico ambiental, plano de controle ambiental, plano de manejo florestal em regime de rendimento sustentado, plano de recuperação de área degradada, análise de risco e outros.
- II. (...)
- III. Autorização Ambiental ou Florestal - ato administrativo discricionário, pelo qual o IAP estabelece condições, restrições e medidas de controle ambiental ou florestal de empreendimentos ou atividades específicas, com prazo de validade estabelecido de acordo com a natureza do empreendimento ou atividade, passível de prorrogação, a critério do IAP.

Art. 2º - O IAP, no exercício de sua competência de controle ambiental, expedirá os seguintes atos administrativos:

- I. Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade (...).
- II. Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade (...).
- III. Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, (...).
- IV. Autorização Ambiental ou Florestal - aprova a localização e autoriza a instalação e operação e/ou implementação do empreendimento, atividade ou obra, de acordo com as especificações constantes dos requerimentos, cadastros, planos, programas e/ou projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes determinadas pelo IAP.

Art. 3º - O IAP estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, autorização ambiental ou autorização florestal, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

- I. prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento, atividade ou obra, não podendo ser superior a 2(dois) anos. A Licença Prévia - LP não é passível de renovação.
- II. prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento, atividade ou obra, não podendo ser superior a 2 (dois) anos. A Licença de Instalação - LI poderá ser renovada, a critério do IAP.
- III. prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no máximo, 2 (dois) anos. A Licença de Operação - LO poderá ser renovada.

- IV. prazo de validade da Autorização Ambiental ou Florestal será estabelecido de acordo com a natureza, características e peculiaridades do empreendimento, atividade ou obra.**

3) As diferentes etapas de licenciamento na legislação federal

O procedimento de licenciamento ambiental, conforme a **Lei 6.938 de 31 de agosto de 1991**, engloba a concessão de duas licenças preliminares e uma licença final, pondo fim a este procedimento. Vejamos o texto da referida lei:

Artigo 20: 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 os 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.

Paulo de Bessa ANTUNES (2001, p. 105) salienta que: "tais critérios gerais poderão ser modificados pelos estados, desde que os padrões estaduais impliquem em maior proteção ao meio ambiente".

Como pode-se perceber a lei traçou os parâmetros mínimos, podendo os estados aumentar as exigências, mas nunca dispensá-las. Exigências suplementares são aconselháveis, porém não é possível que se dispense estas exigências mínimas sob qualquer pretexto a fim de facilitar a concessão das licenças. A discricionariedade está na edição de normas que venham a integrar e aumentar o padrão de exigências deste diploma legal, mas não permite sua redução ou simplificação.

2.1) A Licença Ambiental Prévia

Esta deverá ser solicitada na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou da atividade, informando sua localização, concepção da proposta, viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes para as fases de implantação e operação. (SEMASA, 2002)

A finalidade da Licença Ambiental Prévia é estabelecer condições tais que o empreendedor possa prosseguir com a elaboração do seu projeto, observando os pré-requisitos estabelecidos pelo órgão do meio ambiente. Esta licença não autoriza o início de qualquer obra ou serviço no local do empreendimento, apenas atesta sua viabilidade naquele local, e tem prazo de validade determinado.

É uma espécie de consulta de viabilidade, em que o empreendedor da obra pergunta à Administração Pública se é possível construir aquele tipo de obra num determinado local. A Administração Pública então consultará as legislações ambientais em vigor, federal e estadual, e, com base nessas normas, vai responder se o empreendimento é viável ou não. Caso seja viável, em que condições legais.

2.2) Licença Ambiental de Instalação

É aquela que necessária para a implantação do empreendimento ou da atividade, quando já estão definidos o projeto, cronograma de implantação, e medidas de controle ambiental. (SEMASA, 2001)

A Licença Ambiental de Instalação é concedida após a análise e a aprovação do projeto e de outros estudos que especifiquem os dispositivos de controle ambiental, de acordo com tipo, porte, características, potencial de degradação ambiental e plano de recuperação de áreas degradadas.

Depois de ter a Licença Ambiental Prévia aprovada, o empreendedor precisa apresentar à Administração Pública projeto físico e operacional da obra, em

todos os seus detalhes de engenharia, já demonstrando de que forma vai atender às condições e restrições impostas pela Licença Ambiental Prévia.

Só com a Licença Ambiental de Instalação expedida é que se pode começar as obras, pois esta licença autoriza o início da implantação do empreendimento, tal como especificado no projeto aprovado, sendo concedida por tempo determinado.

2.3) Licença Ambiental de Operação

Esta licença por sua vez, deverá ser solicitada quando do início da operação da atividade ou empreendimento. Esta licença é concedida após a implantação do empreendimento e comprovação do funcionamento dos sistemas de controle ambiental e demais exigências especificadas nas fases anteriores do licenciamento ambiental.

Esta licença autoriza o início da operação do empreendimento, sendo concedida por tempo determinado. Porém, a concessão desta licença não obsta a posterior declaração de desconformidade do empreendimento com as restrições ambientais legais, nem a exigência de medidas corretivas.

Findas as obras, a Administração Pública retorna ao local para nova vistoria, a fim de constatar se o empreendimento foi construído de acordo com o projeto apresentado e licenciado, principalmente no tocante ao atendimento das condições e restrições ambientais.

Se estiver em desacordo, a obra poderá até mesmo ser embargada. Se tudo estiver correto, a Administração expedirá a Licença Ambiental de Operação, somente a partir deste momento é que o empreendimento poderá começar a funcionar.

Esta última guarda relação com as outras duas, que nada mais são que fase antecedente e necessária para a concessão daquela, cuja concessão

somente será efetivada caso as exigências feitas nas duas primeiras fases sejam devidamente implementadas.

Conforme MACHADO (1991, p. 193), "a expressão contida no item III do artigo 20 'após as verificações necessárias' - mostra que a licença de operação só poderá ser concedida após a vistoria do órgão público ambiental, na qual se constate que as exigências das fases anteriores foram cumpridas".

Também faz parte das atribuições da Administração Pública o acompanhamento *in loco*, que se traduz pela elaboração de relatórios técnicos sobre as ações implementadas pelo empreendedor, avaliando a compatibilidade destas com o estabelecido nas licenças ambientais e em legislações e normas praticadas na administração pública.

A eficiência do processo de licenciamento ambiental está vinculada à correta avaliação dos impactos ambientais, que por sua vez depende de fatores relacionados à elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA-RIMA), de Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV) ou de Estudos de Viabilidade Ambiental (EVA) para o empreendimento ou atividade e à formulação de exigências técnicas e recomendações a constarem das licenças ambientais. A análise dos estudos de impactos ambientais e o licenciamento ambiental são serviços prestados sem restrições às pessoas físicas e jurídicas, empreendedoras de atividades com potencial de degradação ambiental. (DECONT, 2002)

O estudo prévio de impacto ambiental foi instituído como requisito ao procedimento de licenciamento visando assegurar a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 incumbiu o Poder Público de exigí-lo, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

Estabelecida pela Lei Federal nº 6.938/81, a Política Nacional do Meio Ambiente define a avaliação de impacto ambiental como um de seus instrumentos, cuja regulamentação, Decreto Federal nº 99.274/90, determina a

obrigatoriedade da apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo Relatório, para o licenciamento ambiental de atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente.

4) O procedimento de licenciamento no Estado do Paraná

Segundo a Resolução da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA) nº 31 de 24 de agosto de 1998:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se:

- I - Licenciamento Ambiental:** procedimento administrativo pelo qual o IAP, verificando a satisfação das condições legais e técnicas, 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 e/ou modificação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Conforme instruções do próprio INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ (2002), a fim de solicitar quaisquer modalidades de licenciamento de atividades potencialmente poluidoras degradantes ou modificadoras do meio ambiente onde será exigido do requerente a apresentação do "Requerimento de Licenciamento Ambiental", cujo conteúdo deve ser o detalhamento de sua pretensão. Este documento representa a formalização legal e legítima da solicitação junto ao IAP .

O solicitante é obrigado, quando a ele solicitado, a apresentar Plano ou Projeto de Sistema de Controle Ambiental, já elaborado e que deverá ser executado por profissional devidamente habilitado, juntamente com a Anotação ou Registro de Responsabilidade Técnica (quando exigível ao profissional/técnico elaborador ou executor do plano ou projeto), conforme estabelecido no artigo 19 da Resolução nº 31/98 da SEMA e de acordo com as diretrizes elaboradas pelo Instituto Ambiental do Paraná dependendo de qual foi a modalidade de licenciamento ambiental requerida.

o Instituto Ambiental do Paraná observará, nos procedimentos de licenciamento ambiental, em quaisquer modalidades, os itens a seguir relacionados na Resolução nº 31/98 da SEMA:

Art. 16 - Nos procedimentos relativos ao licenciamento e/ou autorização, em qualquer de suas modalidades, o IAP observará o seguinte:

- I. utilizará sua estrutura organizacional descentralizada nos Escritórios Regionais do IAP – ESREGS, segundo níveis de competência delegados através de Portaria da Presidência, os quais serão coordenados, monitorados e supervisionados pela Diretoria de Controle de Recursos Ambientais – DIRAM e, somente em casos especiais, a seu critério, decidirá pela concessão ou não do licenciamento e/ou autorização;
- II. utilizará critérios diferenciados para licenciamento e/ou autorização, em função das características, do porte, da localização e do potencial poluidor e/ou degradador dos empreendimentos, atividades ou obras; além de considerar os níveis de tolerância para carga poluidora na região solicitada para sua instalação;
- III. emitirá parecer negativo quanto à localização, nos casos em que não for possível a concessão de licença e/ou autorização, considerando entre outros, a possibilidade de acidentes ecológicos mesmo com a existência de medidas de controle ambiental adequadas à fonte de poluição, degradação e/ou modificação ambiental.

Além disso:

- a) "Realizará as vistorias técnicas para avaliação da eficiência da implantação dos sistemas de controle ambiental através de técnicos habilitados lotados nos Escritórios Regionais e/ou da DIRAM, no caso de necessidade de apoio técnico;
- b) Encaminhará as licenças concedidas, cadastros e anexos, através de via postal ou aguardará que sejam retiradas pelo requerente no Escritório Regional mais próximo da localização do empreendimento, conforme opção no momento do requerimento do licenciamento;
- c) Considerará critérios de densidade demográfica para o licenciamento prévio de empreendimentos como loteamentos, edificações pluri-domiciliares, restaurantes, hospedarias, escolas, empreendimentos comerciais e outras empreendimentos de prestação de serviços;" (INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ, 2002)

Vejamos a seguir o que estabelece a Resolução 31/98 da SEMA:

Art. 5º - O procedimento de licenciamento ambiental, autorização ambiental, autorização florestal ou anuência prévia, conforme o caso, obedecerá às seguintes etapas:

- I. Definição pelo IAP dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo administrativo correspondente à modalidade a ser requerida;
- II. Requerimento de licença ou autorização ambiental, autorização florestal ou anuência prévia pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se quando couber a devida publicidade;
- III. Análise pelo IAP dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

- IV. Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo IAP, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- V. Audiência Pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;
- VI. Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo IAP, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- VII. Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;
- VIII. Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, autorização ambiental, autorização florestal ou anuência prévia, dando-se, quando couber, a devida publicidade.

É de extrema importância que tal procedimento atenda ao devido processo legal, resguardando os direitos dos administrados, que possuem interesses tão relevantes quanto os protegidos pelo Direito Ambiental, visto que o aspecto primordial do desenvolvimento sustentado é compatibilizar o desenvolvimento econômico ao Meio Ambiente, e não ignorar completamente o primeiro em favor do segundo.

O devido processo legal deve ser respeitado mesmo nos procedimentos administrativos, vejamos os aspectos mais relevantes do devido processo legal ambiental:

- a) órgão imparcial para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA);
- b) adequada notificação a respeito da ação proposta e seu fundamento;
- c) oportunidade para apresentação de objeções ao procedimento de licenciamento;
- d) direito de produzir e apresentar provas, englobando o direito de apresentar testemunhas;
- e) direito de tomar conhecimento da prova contrária;
- f) direito a contraditar as testemunhas;
- g) decisão fundamentada apenas em elementos presentes nas provas produzidas;

- h) direito de se fazer representar;**
- i) direito à elaboração de autos escritos para o procedimento;**
- j) direito de receber auxílio técnico e financeiro do Estado;**
- k) direito a uma decisão motivada e por escrito. (BENJAMIN, apud FREIRE, 2000, p. 67-68)**

5) As diferentes etapas do licenciamento ambiental no Estado do Paraná

5.1) Licença Prévia

O licenciamento prévio de empreendimentos, atividades ou obras, potencial ou efetivamente poluidores e/ou degradantes, a ser requerido na fase preliminar do planejamento do empreendimento, atividade ou obra, tem por objetivo, conforme **Resolução nº 31/98 da SEMA**:

Art. 77 - (...)

- a. aprovar a localização e a concepção do empreendimento, atividade ou obra;
- b. atestar a viabilidade ambiental do empreendimento, atividade ou obra;
- c. estabelecer os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases da implantação do empreendimento, atividade ou obra, respeitados os planos federal, estadual e/ou municipal de uso do solo;
- d. suprir o requerente com parâmetros para lançamento de efluentes líquidos, resíduos sólidos, emissões gasosas e sonoras no meio ambiente, adequados aos níveis de tolerância estabelecidos para a área requerida e para a tipologia do empreendimento, atividade ou obra; e
- e. exigir a apresentação de propostas de medidas de controle ambiental em função dos impactos ambientais que serão causados pela implantação do empreendimento, atividade ou obra.

Em suma, o Instituto Ambiental do Paraná deverá emitir parecer sobre a possibilidade da implantação da atividade no local pretendido, bem como suprir o requerente com as diretrizes necessárias à apresentação de projetos para os sistemas de controle ambiental.

Vejamos então o que dispõe a **Resolução nº 31/98 da SEMA** a respeito dos prazos de validade:

Art. 3º - O IAP estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, autorização ambiental ou autorização florestal, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

- I. prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento, atividade ou obra, não podendo ser superior a 2(dois) anos. A Licença Prévia - LP não é passível de renovação.

Diante deste dispositivo, observamos que a concessão da licença prévia se dará por prazo determinado, de no máximo 2 (dois) anos, a critério do Instituto Ambiental do Paraná, e explicitará os requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos federal, estadual ou municipal de uso do solo.

A licença prévia, após concedida, não permite renovação. Vez que o requerente tenha deixado escoar o prazo de validade da licença, o requerente deverá entrar com novo pedido de licença prévia, considerando, por óbvio, possíveis alterações nas condições ambientais da área em que se pretende efetivar a instalação do empreendimento em questão.

É o que dispõe a Resolução nº 31/98:

Art. 81 - A licença prévia não permite renovação. Vencido o prazo de validade da mesma, sem que tenha sido solicitada a Licença de Instalação, o procedimento administrativo será arquivado e o requerente deve solicitar nova licença prévia considerando eventuais mudanças das condições ambientais da região onde se requer a instalação do empreendimento, atividade ou obra.

Cabe ainda ressaltar que a concessão desta licença não autoriza o início imediato da implantação do empreendimento, atividade ou obra requerida.

O INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ (2002) exigirá do requerente ainda, a fim de realizar a análise da concessão da licença prévia, o abaixo disposto:

- a) apresentar, corretamente preenchido, o requerimento de Licenciamento Ambiental para Licença prévia;
- b) cadastrar, por tipologia, o empreendimento objeto do licenciamento;
- c) obter anuência prévia do município, declarando expressamente que o local e o tipo de atividade estão de acordo com as posturas e leis do uso do solo urbano;
- d) provar a publicação, em jornal de circulação regional e no Diário Oficial do Estado, de súmula do pedido de licença;

- e) Comprovar o recolhimento da Taxa Ambiental referente a licença prévia.

Quando da análise do requerimento da Licença Prévia, o Instituto Ambiental do Paraná poderá exigir dos empreendimentos, atividades ou obras potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente, sujeitos à apresentação de Estudo Prévio e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EPIA/RIMA) o referido estudo.

5.2) Licença de Instalação

O momento para o requerimento da licença de instalação é quando da elaboração do projeto do empreendimento, atividade ou obra, que deverá conter as medidas de controle ambiental. Esta licença não autoriza o funcionamento imediato, mas autoriza sim, a implantação do empreendimento.

Sua concessão será, a critério do Instituto Ambiental do Paraná, por prazo entre 1 (um) a 2 (dois) anos, especificado no respectivo documento. Esta licença poderá ou ser renovada ou não.

O requerimento da renovação, conforme o artigo 4º, parágrafo 3º, da Resolução da SEMA, deve ser realizado com no mínimo 120 (cento e vinte) dias de antecedência, com prazo fixado na respectiva licença. Após o requerimento, fica o prazo automaticamente prorrogado até que o Instituto Ambiental do Paraná se manifeste definitivamente. Vejamos a Resolução nº 31/98:

Art. 3º - (...):

I - (...)

II - prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento, atividade ou obra, não podendo ser superior a 2 (dois) anos. A Licença de Instalação - LI poderá ser renovada, a critério do IAP.

A licença de instalação tem como metas, segundo a Resolução nº

31/98:

Art. 82 - (...)

- a. aprovar as especificações constantes dos planos, programas e projetos apresentados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes da qual constituem motivo determinante; e
- b. autorizar o início da implantação do empreendimento, atividade ou obra, bem como fixar os eventos das obras de implantação dos sistemas de controle ambiental sujeitos a inspeção do IAP.

Para a emissão da licença de instalação, o requerente deverá, no mínimo:

- a) pedir Licença de Instalação através de requerimento corretamente preenchido;
- b) apresentar Cadastro do empreendimento por tipologia;
- c) apresentar cópia do Ato Constitutivo ou do Contrato Social da empresa;
- d) apresentar cópia da Licença Prévia assim como da publicação em jornal de circulação regional e no Diário Oficial do Estado, de sua concessão;
- e) provar a publicação, em jornal de circulação regional e no Diário Oficial do Estado, de súmula do pedido de licença de instalação;
- f) recolher a Taxa Ambiental referente à licença em questão;
- g) apresentar o Projeto, relacionado ao Sistema de Controle Ambiental exigido ao tempo da concessão da Licença Prévia.
(INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ, 2002)

Vale salientar que é de responsabilidade do requerente providenciar para que sejam realizadas as publicações da licença ou autorização requerida, e de sua concessão, no Diário Oficial do Estado bem como em jornal de circulação regional.

O Instituto Ambiental do Paraná solicitará ainda, caso haja necessidade, quaisquer outros documentos e informações, ao interessado ou a outras instituições envolvidas no licenciamento ambiental requerido, que possam complementar o que foi anteriormente solicitado.

O Instituto Ambiental do Paraná poderá ainda, exigir dos empreendedores, por ocasião da execução das obras de instalação dos sistemas de tratamento de resíduos, comunicados informando a conclusão das etapas sujeitas ao controle do referido instituto, bem como o término das obras.

Caso a instalação do empreendimento se prolongue por prazo superior ao fixado na licença, o empreendedor deverá solicitar a renovação da licença de instalação, dentro do seu prazo de validade, todas as vezes que este fato ocorrer. Caso não cumpra este requisito, estará sujeito às penalidades previstas na Legislação Ambiental. O interessado deverá, para o requerimento de renovação de Licença de Instalação, no mínimo:

- a) apresentar, corretamente preenchido, o requerimento renovação de Licença de Instalação;
- b) apresentar cópia da publicação da concessão da Licença de Instalação, em jornal de circulação regional e no Diário Oficial do Estado;
- c) Provar a publicação, em jornal de circulação regional e no Diário Oficial do Estado, de súmula do pedido de renovação da licença de instalação;
- d) Recolher a Taxa Ambiental referente a renovação de licença de instalação. (INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ, 2002)

Na renovação, assim como no requerimento de Licença de Instalação, é de responsabilidade do requerente providenciar para que sejam realizadas as publicações, bem como apresentar quaisquer outros documentos e informações complementares anteriormente especificadas.

5.3) Licença de Operação

A licença de operação deverá ser requerida antes do efetivo início das operações, e caso se destine a autorizar o funcionamento do empreendimento objeto da licença, somente após verificada a compatibilidade com o projeto aprovado e a real eficácia das medidas de controle ambiental. Vejamos o **artigo 86 da Resolução 31/98**:

Art. 86 - A licença de operação deve ser requerida antes do início efetivo das operações, e se destina a autorizar a operação do empreendimento, atividade ou obra, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

O prazo de concessão da licença será, a critério do Instituto Ambiental do Paraná, dois anos, sujeito à renovação.

Art. 3º - O IAP estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, autorização ambiental ou autorização florestal, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I. (...)

II. (...)

III. prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no máximo, 2 (dois) anos. A Licença de Operação - LO poderá ser renovada.

IV. (...)

Parágrafo 1º - O IAP poderá estabelecer prazos de validade diferenciados para a Licença de Operação (LO) de empreendimentos, atividades ou obras, considerando sua natureza e peculiaridades excepcionais. Nestes casos, o prazo de validade poderá ser superior ao disposto no inciso III deste artigo.

Parágrafo 2º - Na renovação da Licença de Operação (LO) de empreendimento, atividade ou obra, o IAP poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após a avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior, respeitados os limites estabelecidos no inciso III.

O interessado deverá, para o requerimento de renovação de Licença de Operação, no mínimo:

- a) apresentar, corretamente preenchido, o requerimento de Licenciamento Ambiental para Licença de Operação ou para sua renovação ser for o caso;

- b) cadastrar, por tipologia, o empreendimento objeto do licenciamento;
- c) apresentar cópia da Licença de Instalação ou de Operação (no caso de renovação) e da respectiva publicação, em jornal de circulação regional e no Diário Oficial do Estado, de sua concessão;
- d) provar a realização de publicação, em jornal de circulação regional e no Diário Oficial do Estado, de súmula do pedido de licença de operação ou para sua renovação;
- e) comprovar o recolhimento da Taxa Ambiental referente à licença de operação ou para sua renovação;
- f) apresentar cópia do certificado junto ao IBAMA, caso se trate de atividades que, sob qualquer forma, utilizem ou industrializem espécimes da flora e da fauna.

Na Licença de Operação, assim como no requerimento de Licença de Instalação, é de responsabilidade do requerente providenciar para que sejam realizadas as publicações, bem como apresentar quaisquer outros documentos e informações complementares anteriormente especificadas.

Há legislação exigindo expressamente a apresentação de estudos:

Art. 87 - Quando do requerimento de renovação de Licença de Operação, independente do porte do empreendimento, será exigida a apresentação dos Relatórios Periódicos dos trabalhos de controle e/ou recuperação ambiental, devidamente assinados pelo técnico responsável, desenvolvidos segundo o Plano de Controle Ambiental, Projeto Básico Ambiental, Projeto de Sistema de Controle Ambiental ou EIA/RIMA aprovado.

6) Licença ambiental : decadência e revogação

Aqui novamente percebe-se a importância da distinção entre licença e autorização por ocasião da decadência e revogação deste ato. A Lei 6.938/81 em seu artigo 9º, IV, indica a revisão do licenciamento, concluímos assim, que a autorização não é concedida por prazo indeterminado, mas sim por prazo determinado.

Vimos também a Resolução 31/98 da SEMA, estabelecendo que cada licença ambiental terá validade de dois anos, devendo ser solicitada a renovação pelo empreendedor, com 120 dias de antecedência ao seu vencimento, sendo que, as licenças Prévia e de Instalação poderão ser solicitadas simultaneamente.

Há vantagens para ambas as partes na fixação de um prazo, pois quem está exercendo a atividade em questão tem a tranquilidade de planejar seus negócios e investimentos sem novas exigências antes não previstas exceto por motivo de acentuada gravidade, enquanto a Administração Pública por sua vez não fica sujeita eternamente às atividades que estejam prejudicando o meio ambiente.

MEIRELLES (1993. p. 170), há diferença contrastante entre a autorização e a licença no que diz respeito à extinção dos atos por anulação, cassação ou revogação quanto aos efeitos dos atos caso sejam discricionários e precários ou vinculados e definitivos.

Conforme o autor acima citado, cabe, antes de mais nada, distinguir estes institutos. Tratar-se-á de anulação quando o ato padecer de alguma ilegalidade seja na sua origem ou durante sua formação. Estaremos diante de uma hipótese de cassação, entretanto, quando houver ilegalidade durante a sua realização, na fase executória. A revogação, por sua vez, ocorre quando a Administração Pública pretenda extinguir o ato por interesse público no fim da sua produção de efeitos. Seja qual for a hipótese, a invalidação deverá oportunizar a defesa ao particular, ou o ato extintivo será, ele próprio nulo.

Ainda segundo MEIRELLES (1993. p. 171), a revogação é a extinção de um ato administrativo legítimo e eficaz, por parte da Administração, por motivos de conveniência. O fundamento está no poder discricionário de que dispõe o Poder Público para analisar novamente seus atos e dirigi-los a fins específicos.

Todos os atos administrativos são revogáveis, inicialmente, mas dada a segurança das relações jurídicas e o direito adquirido dos particulares em relação à Administração, são impostos certos limites e restrições. (STASSINOPOULOS, apud MEIRELLES, 1993. p. 171)

Os atos gerais são por sua natureza revogáveis a qualquer momento desde que respeitados os efeitos já produzidos, os atos individuais são também em hipótese, revogáveis, caso seus efeitos tomem-se contrastantes ou inconvenientes ao interesse público. Pode ocorrer, entretanto, que tais atos adquiram caráter irrevogável ou o sejam desde o início, "e tais atos são os que geram direitos subjetivos para o destinatário, os que exaurem desde logo os seus efeitos e os que transpõem os prazos dos recursos internos, levando a Administração a decair do poder de modificá-los ou revogá-los". Em ambos os casos a revogação gera efeitos *ex nunc*, não retroativos. (MEIRELLES, 1993. p. 185)

Mas tal revogação seria geradora de direito a indenização? Caso a Administração Pública possa revogar o ato administrativo em questão "por não ter gerado, ainda, direitos subjetivos para o destinatário ou por não ser definitivo, ou por se tratar de ato precário", entende MEIRELLES (1993. p. 186), que não há direito à indenização de qualquer prejuízo, presente ou futuro. A única obrigação da Administração Pública é preservar os efeitos já produzidos pelo ato a ser revogado.

Sendo a licença um ato não definitivo, mas por prazo determinado, como já exaustivamente demonstrado, não serão gerados direitos adquiridos ao particular, o que torna o ato plenamente revogável, desde que atenda aos requisitos da hipótese de revogação que serão adiante explicitados.

FREIRE (2000, P. 76) também distingue anulação de revogação. A anulação seria cabível nas hipóteses em que ocorresse vício de legalidade, não observância da lei ou regulamento. A revogação seria cabível caso a Administração pretenda extinguir o ato administrativo por motivos de conveniência.

A anulação, quando houver violação de normas ambientais, pode ser efetuada tanto pela própria Administração, no exercício do controle interno de seus atos, quanto pelo Judiciário em processo adequado. A licença nula não gera efeitos para o particular, caso tenha gerado, estes serão desfeitos, pois a declaração de nulidade se opera *ex tunc*. (FREIRE, 2000, P. 77)

"Não se trata aqui, da terminologia popular do vocábulo 'revogação' de um ato administrativo por inadimplemento do administração, como ocorre nas Licenças Ambientais outorgadas com condicionantes, e que teria mais característica de 'cancelamento' ou 'caducidade'". Para o autor a revogação é o ato administrativo legítimo e apto a produzir efeitos, proferido pela Administração, porque sua existência e geração de efeitos não lhe são mais convenientes. FREIRE (2000, P. 76-77)

Para MACHADO (1991, p. 191), que admite a natureza de autorização para a licença ambiental, é possível que, ainda durante a vigência da autorização, a Administração Pública possa rever o ato, pois "a ocorrência de fato grave para a saúde pública ou para o ambiente pode motivar o ato da Administração", isso ocorre porque não há direito adquirido à manutenção de regulamentação. Não havendo direito adquirido à manutenção de regulamentação é natural que existam certas situações construídas sob a égide de uma certa normatização, que venham a ser mudadas num futuro próximo, implicando um sacrifício a certos beneficiários de situações individuais.

A superveniência de fato grave referido pelo autor acima citado, ocorre porque a Administração Pública, ao conceder a licença, impõe os padrões que entende serem necessários para que não haja degradação do meio ambiente, mas estes padrões não são fixos ao longo do tempo. Pode ocorrer, por exemplo que uma atividade antes considerada não poluidora, após novos estudos, com o avanço tecnológico, prove-se poluidora.

De suma importância, portanto, que a licença seja concedida por prazo determinado, pois as medidas impostas pela administração não têm o condão de vincular a realidade fática e evitar concretamente a poluição. Mesmo que todas

as exigências legais tenham sido cumpridas é possível que haja uma lesão ao direito de terceiros, qual seja um meio ambiente saudável.

A Resolução 31/98 da SEMA não utiliza o termo revogação, mas prevê hipóteses de ilegalidade, omissão ou falsa descrição de informações prestadas bem como a superveniência de graves riscos ambientais ou à saúde.

Art. 23 - Quando da não concessão do objeto da solicitação de licenciamento ou autorização, o IAP emitirá Ofício de Indeferimento, contendo as justificativas técnicas e/ou legais pertinentes ao caso.

Parágrafo único - A partir da data do recebimento do Ofício de Indeferimento, o requerente dispõe de um prazo, improrrogável, de 15 (quinze) dias para entrar com recurso relativo à decisão administrativa emanada.

Art. 24 - O IAP, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença ou autorização ambiental ou florestal expedida, quando ocorrer:

- I. Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.
- II. Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença ou da autorização.
- III. Superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Conforme REALE (1980, p. 30), é necessário que a Administração Pública reveja suas decisões e procedimentos, analisando novamente providências e medidas emanadas sem qualquer irregularidade em razão da superveniência de elementos antes desconhecidos, pela entrada em vigor de novos processos normativos ou pela pressão de novos critérios valorativos. É dever do Poder Público coadunar seus atos à substância da lei, mesmo que formalmente inalterada, pois o impacto de fatores fático-axiológicos, tornam mais fortes ou flexibilizam algumas exigências legais, dando um novo sentido a alguns preceitos, ou infundem na substância da lei valências imprevistas.

A revogação de um ato é uma etapa natural no desenrolar da ação administrativa, não sendo diferente das próprias medidas tomadas para que o ato viesse a produzir efeitos positivos. A revogação não está relacionada a qualquer problema de validade, "*mas antes partindo do pressuposto de tratar-se de ato válido ou legítimo, contrário ao bem comum*". (REALE, 1980, p. 31)

A revogação é um aspecto decorrente da discricionariedade, seu fundamento é a discricionariedade administrativa, ou seja, não estar a decisão da Administração Pública vinculada a elementos de fim e de mediação.

Da mesma forma, SIMAS (1992, p. 133) aponta que tanto os atos vinculados como discricionários "podem ser desfeitos por questões de legalidade (anulação), mas apenas os atos discricionários o são por questões de mérito, ou, antes, em razão de conveniência ou oportunidade (revogação)".

Para MACHADO (1991, p. 192), caso o particular deixe de atender alguma exigência contida na autorização, ocorre a decadência da mesma e não sua revogação, pois a inércia do autorizado ao não cumprir com sua obrigação acarreta a imposição de um ônus, qual seja a perda de seu direito à autorização.

Da mesma forma que PIETRO, MELLO (1996, p. 263) diz que a retirada de um ato administrativo do mundo jurídico por descumprimento de obrigações impostas a fim de que pudesse ser mantida aquela situação jurídica é caso de caducidade.

FIGUEIREDO (1995, p. 140) entretanto adota uma posição que apresenta diferenças entre caducidade e decadência. Para esta autora, ocorre caducidade por decurso de prazo ou por ato de inércia de seu beneficiário.

Conforme a autora acima citada, em licenças com prazo máximo estipulado, caso não seja utilizada em seu período de validade, a licença será atingida pela caducidade *ipso iure*, sem necessidade de declaração da caducidade. "A caducidade vai corresponder à cessação dos efeitos do ato em virtude de fatos extintivos, previamente previstos e determinados, quer pela lei, quer pela norma individual".

Para Robin de ANDRADE (apud FIGUEIREDO, 1995, p. 141), a pronúncia da caducidade seria condição suspensiva da eficácia caducatória do ato, operando, portanto, *ex tunc*, desde que ocorreram os fatos supervenientes. A pronúncia da caducidade apenas reconhece que os efeitos jurídicos do ato já cessaram. A declaração de caducidade não é causa da cessação dos efeitos do ato, mas sim o fato objetivo atual cuja pronúncia de caducidade apenas verificou. Diante

desta situação, a pronúncia de caducidade age como mera condição suspensiva de eficácia caducatória do fato previsto e que por isso opera retroativamente.

Não é necessário que o administrado tenha descumprido obrigações assumidas para que ocorra a cessação dos efeitos do ato administrativo, pode acontecer por fato completamente independente e alheio a sua vontade.

A decadência por sua vez, ocorre por ação ou omissão, quando outra conduta seria devida. Configura, pois, hipótese de sanção por descumprimento de obrigações estipuladas no ato. Enquanto a caducidade não depende de ato voluntário do particular, a decadência acontece justamente como decorrência de ação ou omissão. Esta distinção é pouco aceita na prática. (FIGUEIREDO, 1995, p. 141)

Ainda segundo FIGUEIREDO (1995, p. 142), a distinção mais importante entre revogação e invalidação não é o fato de uma ser gênero de outra, mas sim o emprego coerente das expressões com relação aos seus efeitos. Quando se revoga um ato, com efeitos *ex nunc*, ou *ex tunc*, é equivalente a mencionarmos a revogação por motivo de conveniência ou oportunidade e a invalidação por questão de ilegalidade.

Quando um fato é anulado pelo judiciário por ser incompatível com a ordem jurídica, tal declaração tem efeitos *ex tunc*, ou seja, desde que o ato foi proferido.

Para FIGUEIREDO (1995, p. 142) o Poder Público pode agir de duas maneiras distintas : pode agir em estrita observância ao ordenamento jurídico, ou com função criadora do Direito, atividade cujo caráter é eminentemente jurídico-negocial, sendo possível ao Poder Público, portanto, retirar atos cujos efeitos tornaram-se indesejáveis face à ordem jurídica.

Ainda conforme a autora acima citada, o fundamento da possibilidade de revogação de um ato é a capacidade comiqueira e ordinária de agir do sujeito jurídico, ou seja, a competência do órgão para prover e revogar. A fundamentação da extinção de um ato administrativo está ligada à competência para emanar o ato - função ativa. Compete à Administração perseguir a consecução do interesse público definido no ordenamento.

O fundamento da revogação não seria a competência discricionária para proferir o ato, mas para revogá-lo. Ato vinculados, entretanto, não são revogáveis na opinião da autora. A competência discricionária para revogar não é, em hipótese alguma, ilimitada, devendo enquadrar-se dentro dos parâmetros do próprio instituto, regime jurídico e sistema. (FIGUEIREDO, 1995, p. 143)

Para a autora acima citada, as condições do ato por meio do qual o Poder Público extingue outro ato, são as mesmas condições de validade e perfeição dos atos administrativos em geral. Desse modo, quer por ato judicial ou administrativo deverá ser realizado controle onde se verificarão os pressupostos legais e fáticos da emanção, além da relação de adequação entre os pressupostos alegados e o conteúdo do ato. Em suma estes atos encontram-se sob um certo regime jurídico e o termo de início da produção de seus efeitos típicos se dará após terem alcançado perfeição e eficácia.

Somente os atos que já tenham alcançado perfeição poderão ser revogados, caso contrário caberá apenas simples retirada, que evitará que o ato se integre ao ordenamento jurídico. Quanto aos efeitos da revogação, conforme dito anteriormente, esta terá apenas efeitos *ex nunc*, pois o ato revogado era inicialmente válido, eficaz e regular, produzindo efeitos que não poderão ser eliminados ou desfeitos pelo Poder Público. O que ocorre é a perda da capacidade para continuar a produzir efeitos jurídicos. (FIGUEIREDO, 1995, p. 144)

É revogação todo o ato administrativo discricionário através do qual a Administração extingue um ato válido, por razões de oportunidade e conveniência. Justamente por atingir um ato que estava em conformidade com a legislação, a revogação não tem efeitos retroativos, vale dizer, seus efeitos se produzirão a partir da revogação em diante, serão efeitos *ex nunc*. A revogação respeita os efeitos anteriormente produzidos pelo ato, exatamente por que este é válido. (PIETRO, 2000, p. 230)

A revogação só é passível de ser efetivada pela própria Administração Pública, são privativos desta pela natureza de seus fundamentos - oportunidade e conveniência. Existem limitações legais implícitas e explícitas ao poder de revogar:

- a) atos vinculados não podem ser revogados pois não há espaço para a apreciação de oportunidade e conveniência; se não pode apreciar estes critérios no momento da elaboração do ato, tampouco posteriormente; há casos em que a lei impropriamente prevê revogação de ato vinculado, como a licença de construir, onde há, em verdade, uma desapropriação a ser indenizada na forma da lei;
- b) atos que já tenham exaurido seus efeitos não podem ser revogados, pois a revogação não retroage;
- c) quando a competência relativa ao objeto do ato já tenha se exaurido, a autoridade que praticou o ato deixou de ser competente para revogá-lo;
- d) meros atos administrativos, como votos, atestados, certidões;
- e) atos que integrem um procedimento, pois a cada novo ato sucessivo ocorre a preclusão com relação ao ato anterior; atos que gerem direitos adquiridos, conforme Súmula nº 473, do Supremo Tribunal Federal . (PIETRO, 2000, p. 230)

"A revogação tem lugar quando uma autoridade, no exercício de competência administrativa, conclui que um dado ato ou relação jurídica não atendem ao interesse público e por isso resolve eliminá-los a fim de prover de maneira mais satisfatória às conveniências administrativas". (MELLO, 1994, p. 264)

A revogação de um ato válido por outro ato administrativo deve respeitar os efeitos precedentes já produzidos. Assim sendo:

" a) o *sujeito ativo* da revogação é uma autoridade no exercício de função administrativa; b) seu *objeto* é um ato ou uma relação jurídica válidos; c) seu *fundamento* é uma competência discricionária para incidir sobre situação dantes regulada; d) seu *motivo* é a inconveniência ou inoportunidade da manutenção da situação precedente; e) seus *efeitos*, em relação ao disposto anteriormente, são os de extinguir o que fora provido, sem ofender os efeitos passados; f) sua *natureza* é de ato da administração ativa, constitutivo (não apenas declaratório), e expressa um poder positivo; g) seus *limites* são os que resultam destas características...." (MELLO, 1994, p. 264)

SOBRINHO (1980, p. 172) ressalta que os atos revogáveis, antes de mais nada, devem respeitar os direitos adquiridos e consumados. Este autor, assim como Hugo A. Olguin JUAREZ (apud SOBRINHO, p. 172), não adota a distinção entre revogação e anulação adotada pelos autores até aqui analisados. Para ambos os autores, revogação é a extinção de um ato efetuada por meio de outro ato *a posteriori*, seja por motivos de ilegalidade ou contrariedade ao interesse público.

"Em termos genéricos a revogação ativa-se por meio de potestades, de uma faculdade-poder que atinge o ato perfeito, traduzindo deveres que a Administração possui no exercício da função para satisfazer interesses próprios ou comuns a todos". SOBRINHO (1980, p. 172)

Ainda segundo o autor acima citado, o interesse que motiva tal ato deve ser concreto e indisfarçável, não podendo ser visualizado de forma abstrata e vaga, mas sim concreta e atual, de igual natureza ao do interesse que motivou o primeiro ato administrativo. Esta faculdade-poder que o Poder Público possui chamamos potestade revogatória, que "quando exercitada condicionando requisitos vinculados ao ato anterior e que se quer extinguir, *requisitos* sobretudo afetando a motivação e a finalidade, o objeto e a eficácia".

O regime jurídico aplicável ao ato de revogação é idêntico ao regime dos demais atos administrativos, conforme a natureza e os motivos de causa. Devemos considerar a concreta admissibilidade e a relação direta no que diz respeito à eficácia. SOBRINHO (1980, p. 173)

Para CRETELLA JÚNIOR (1977, p. 343), existem quatro pressupostos de conhecimento para a revogação:

- a) ser ato administrativo unilateral;
- b) objetivar a cessação da produção de efeitos do ato anterior;
- c) partir da mesma autoridade que proferiu o ato;
- d) fundamentar-se em motivos de mérito, oportunidade e conveniência.

Novamente conforme SOBRINHO, (1980, p. 173), a revogação é um novo fato, que altera a vontade da Administração, anulando efeitos existentes e desfazendo relações e extinguindo a vigência do ato revogado. A revogação começa a produzir efeitos a partir da edição do ato revogador. Por incorrer essencialmente em análise do interesse público, embora não seja ato discricionário propriamente dito, possui sim conteúdo com certo caráter discricionário.

Somente após a entrada em vigência do ato revogatório é que o ato revogado deixará de produzir os efeitos que vinha gerando validamente até então, pois não são revogáveis os atos administrativos criadores de direitos. O desfazimento do ato e a anulação das relações não anula os efeitos já produzidos, pois os atos cuja execução foi iniciada ou já executados são tido como irrevogáveis, considerando-se condições materiais e seu tempo de vigência. (SOBRINHO, 1980, p. 174)

Ainda conforme o autor acima citado, a competência para revogar o ato, exercendo a faculdade-poder quem houver proferido o ato ou recebido atribuição para tanto. Caso não seja obedecida esta regra, sendo o ato revogatório proferido por autoridade não dotada de competência, há nulidade do ato, que não atingirá o conteúdo do ato que objetivava anular.

Apesar de não adotar a distinção entre revogação para atos extintivos motivados por conveniência e oportunidade e nulidade para atos com vício de legalidade, SOBRINHO (1980, p. 175) salienta que se tratam de potestades distintas, pois na primeira os efeitos gerados até a edição do ato revogatório permanecem intocáveis, enquanto na segunda hipótese os efeitos até então gerados são nulos. Diante do exposto concluímos que o autor também admite a distinção entre revogação e nulidade quanto aos efeitos, embora não ocorra o mesmo com o conceito destes institutos.

O ato de revogação é então, de competência irrenunciável e intransmissível. A única possibilidade de transferência desta competência é a presença de texto expresso que autorize tal delegação.

"Em face da noção genérica de potestade jurídica, poder e faculdade somam-se na competência legitimando a ação conforme a capacidade dos sujeitos, harmonizando por intermédio do mesmo propósito *direito*, poder, *potestade*, faculdade e *função*." (SOBRINHO, 1980, p. 175).

Ainda conforme o autor acima citado, a competência é o primeiro limite ao poder de revogar, pois somente quem tem competência para proferir o ato a ser revogado poderá proferir o ato revogatório. O ato revogatório embora válido não excluirá potenciais indenizações pois são envolvidas três posições no momento da revogação: o interesse público atual, as situações de fato consumadas e os direitos já adquiridos.

Outro limite importante é o princípio da legalidade, que veio para aplacar as arbitrariedades cometidas pela Administração Pública, ficando o próprio ato revogatório sujeitos à anulação. (SOBRINHO, 1980, p. 175).

Ainda segundo o mesmo autor, embora estes atos revogatórios dependam de avaliação jurídica, nada impede que tal ato se revele desatualizado ou deficiente, cujos efeitos incertos venham a gerar conseqüências danosas. O limite da revogação não está apenas no interesse público, mas principalmente no respeito ao direito adquirido, que deve ser preservado.

Para SIMAS (1992, p. 134), a revogação é a extinção de um ato administrativo por motivos de mérito, como conveniência, oportunidade e utilidade.

Pelo fato de parte da doutrina confundir revogação e anulação, o autor acima citado lembra que a principal diferença entre estes dois institutos é que a anulação se baseia em uma ilegalidade presente no ato, que não se encontra em conformidade com a norma jurídica.

Conforme SIMAS (1992, p. 134) a revogação por sua vez, realiza-se por motivo de oportunidade, conveniência e necessidade, há uma faculdade de o administrador revogar ou não. Já no caso da anulação o que existe é uma atividade de controle que irá concluir se o ato é ofensivo ao ordenamento jurídico ou não. Enquanto a anulação pode ser efetivada tanto pela própria Administração como pelo Judiciário, a revogação somente pode ser efetivada pela Administração.

Quanto aos efeitos de ambas também existem diferenças fundamentais. O ato de revogação produz efeitos *ex nunc*, ou seja, a partir do momento em que é proferido, ou seja, não retroage, sendo eficaz somente após sua verificação; a anulação por sua vez produz efeitos *ex tunc*, retroagindo à data do ato anulado. A revogação, portanto, não atinge os efeitos já produzidos pelo ato, sendo que os direitos gerados são respeitados pelo ato revogatório, pois importa respeito aos direitos adquiridos anteriormente à revogação. (SIMAS, 1992, p. 134)

GASPARINI (1995, p. 94) concorda, conceituando o ato de revogação como a "retirada, parcial ou total, de m ato administrativo válido e eficaz do ordenamento jurídico, mediante outro ato administrativo, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os efeitos produzidos".

O autor acima citado prossegue, esclarecendo que no que diz respeito aos atos discricionários, quanto a seu desfazimento, é válido ressaltar que estes atos podem ser parcialmente vinculados, sendo discricionários quanto ao restante de seus elementos. Diante desta hipótese, a revogação pode apenas atingir o aspecto discricionário do ato. Desta forma, se o ato administrativo é simultaneamente de livre conteúdo mas de emanção vinculada, o ato revogatório somente poderá substituí-lo por outro; porém, se o ato é de emanção livre, mas de conteúdo vinculado, a revogação importa na simples extinção do ato.

A doutrina, entretanto, não é unânime, dividindo-se entre os que defendem que o interesse público deve prevalecer sempre e aqueles que o condicionam ao respeito dos direitos subjetivos das partes interessadas. Para o autor, desde que o ato revogatório não esteja a dissimular arbítrio ou desvio de poder, a revogação poderá ser realizada a qualquer momento, atendendo sempre ao interesse público.

7) Conclusão

Mesmo após a realização deste estudo restam ainda muitas dúvidas acerca deste polêmico instituto que é a licença ambiental. Não se pode afirmar que tenhamos chegado a uma conclusão, propriamente dita, mas definitivamente aprofundamos nossos conhecimentos e vislumbramos novas posições extremamente interessantes, que com algum desenvolvimento doutrinário poderão aperfeiçoar a licença ambiental.

Quanto ao caráter vinculado ou discricionário da licença, podemos perceber que a legislação federal deixou grande espaço de discricionariedade à Administração Pública, mas a legislação estadual, no entanto, limitou esta discricionariedade, sem contudo eliminar completamente o caráter discricionário da mesma. Embora vários elementos sejam vinculados, resta ainda certa discricionariedade ao administrador quanto à fixação do prazo - dentro dos limites legais - e exigência de estudos complementares.

Vimos também que as licenças ambientais são concedidas por prazo pré-fixado, após o qual devem passar por um procedimento de renovação, pois a concessão da primeira licença não gera direito à renovação, devendo o empreendedor submeter-se a novas verificações. Cumpridas todas as condições exigidas pelo órgão competente (Instituto Ambiental do Paraná), a licença será renovada. Não sendo renovada, tal ato deverá ser fundamentado legal ou tecnicamente, sendo conclusivo a respeito da impossibilidade de desempenho da atividade em questão.

Mesmo que todo o procedimento tenha corrido regularmente e não haja qualquer irregularidade, na eventual ocorrência de danos ao meio ambiente, o empreendedor não está, de forma alguma, isento de responsabilidade por estes danos.

A não ocorrência de danos ou risco considerável de que estes venham a ocorrer é condição de subsistência da licença ambiental, pois do contrário

há a possibilidade de modificação, suspensão ou até cancelamento da mesma. Além de ser a doutrina que trabalha com o tema da licença ambiental, especificamente, unânime quanto à possibilidade de revogação, a legislação é expressa neste sentido. Não é, entretanto possível a revogação por simples conveniência administrativa, pois o artigo 24 da Resolução da SEMA, limitou a possibilidade à superveniência de graves riscos ambientais e de saúde, o que confere um grau de estabilidade, tendo o empreendedor tranquilidade para realizar suas atividades com a certeza de que sua licença não será cancelada quando a Administração Pública bem entender.

As hipóteses dos incisos I e II do artigo 24 da Resolução da SEMA, hipóteses de anulação da licença e não de revogação, pois o ato que estivesse nessas condições estaria eivado de vício.

Art. 24 - O IAP, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença ou autorização ambiental ou florestal expedida, quando ocorrer:

- I. Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.
- II. Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença ou da autorização.
- III. Superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Referências Bibliográficas

ANTUNES, Paula. Ambiente e energia - controle integrado de poluição. [online] Disponível na Internet via <<http://www.iapmei.pt/iapmei-art-03.php?id=388&temaid=2>>. Acesso em: 14 out. 2002.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 5. ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2001.

CRETELLA JÚNIOR, José. Curso de direito administrativo. 15. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1977.

DECONT. Licenciamento ambiental na SMMA. [online] Disponível na Internet via <<http://www.prodiam.sp.gov.br/svma/controleregistro.htm>>. Acesso em : 14 out. 2002.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. Direito administrativo didático. 3. ed. vol. I Rio de Janeiro : Forense, 1969.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

FREIRE, William. Direito ambiental brasileiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Aide, 2000.

FREITAS, Vladimir Passos de. Direito Ambiental em evolução. Curitiba: Juruá, 1998.

GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 4. ed. São Paulo : Saraiva, 1995.

INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ. Licença ambiental. [online] Disponível na Internet via <[http://www.pr.gov.br/Instituto Ambiental do Paraná/lic_ambiental.html](http://www.pr.gov.br/Instituto_Ambiental_do_Paraná/lic_ambiental.html)>. Acesso em: 17 out. 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 18. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 2ª tiragem. São Paulo : Malheiros, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 7. ed. rev. ampl. São Paulo : 1996.

MUKAI, Toshio. Direito ambiental sistematizado. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Direito Administrativo. 12. ed. São Paulo : Atlas, 2000.

REALE, Miguel. Revogação e anulação do ato administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

SEMASA. Licenciamento ambiental. [online] Disponível na Internet via <<http://www.semasa.com.br/scripts/display.asp?idmenu=114&idnot=166>>. Acesso em: 17 out. 2002.

SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SIMAS, Henrique de Carvalho. Curso elementar de direito administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1992.

SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco. Atos administrativos. São Paulo: Saraiva, 1980.