

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

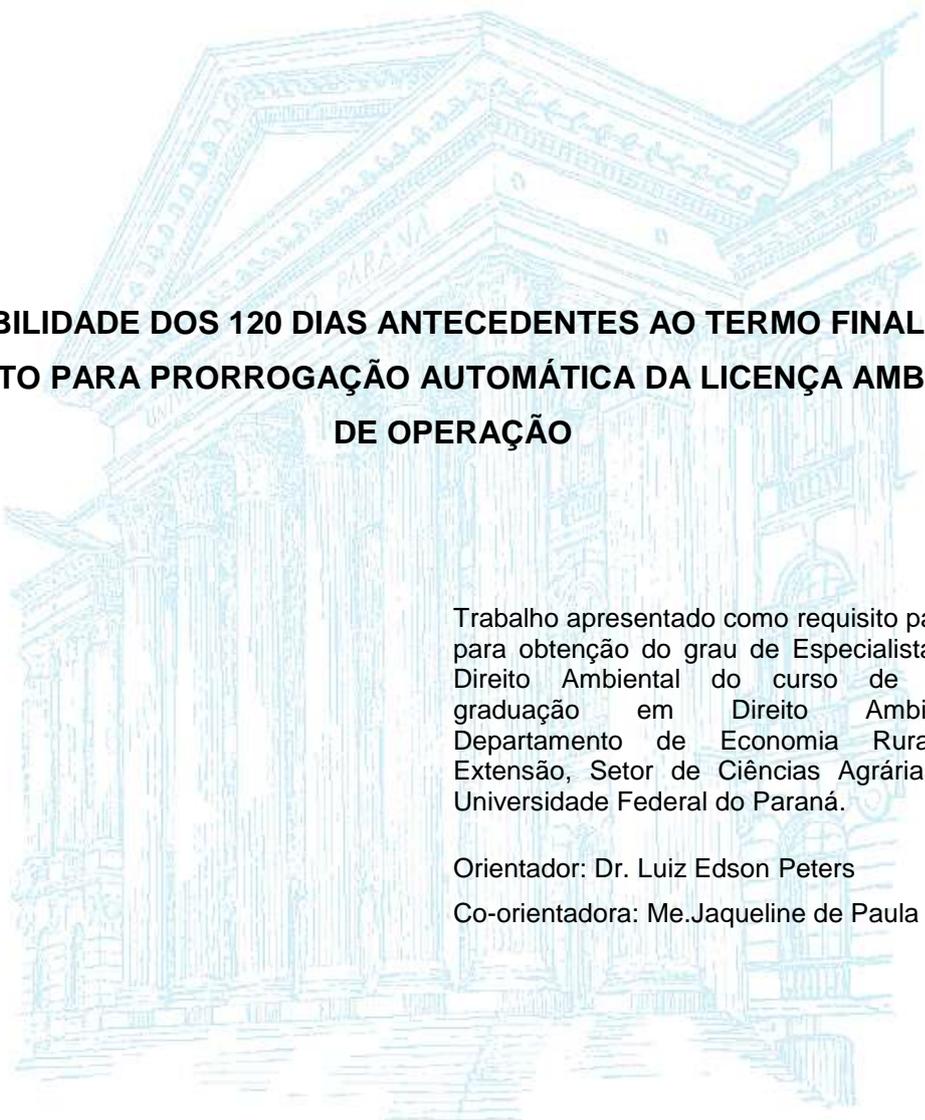
LUIZ ROBERTO FERREIRA FALAT

**A EXIGIBILIDADE DOS 120 DIAS ANTECEDENTES AO TERMO FINAL COMO
REQUISITO PARA PRORROGAÇÃO AUTOMÁTICA DA LICENÇA AMBIENTAL
DE OPERAÇÃO**

CURITIBA

2016

LUIZ ROBERTO FERREIRA FALAT



**A EXIGIBILIDADE DOS 120 DIAS ANTECEDENTES AO TERMO FINAL COMO
REQUISITO PARA PRORROGAÇÃO AUTOMÁTICA DA LICENÇA AMBIENTAL
DE OPERAÇÃO**

Trabalho apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Direito Ambiental do curso de Pós-graduação em Direito Ambiental Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Dr. Luiz Edson Peters

Co-orientadora: Me. Jaqueline de Paula Heimann

CURITIBA

2016

RESUMO

O presente estudo versa sobre a viabilidade do prazo de cento e vinte dias antecedentes ao término da licença ambiental de operação para requerimento de sua renovação, visando sua prorrogação automática até a manifestação definitiva do órgão ambiental. Neste sentido, foram efetuadas pesquisas junto aos dispositivos legais, estabelecendo-se os requisitos e prerrogativas ambientais necessárias para atendimento dos mesmos. Aprofundaram-se tais observações junto aos estados do Paraná e Santa Catarina, utilizando-se de pesquisas junto a empresas do ramo, as quais forneceram dados para fundamentar o desenvolvimento do estudo. As amostragens possibilitaram traçar um esboço da atuação dos órgãos ambientais em relação aos prazos legalmente estabelecidos para manifestação em relação à renovação das licenças ambientais. Observando-se o desempenho dos órgãos ambientais, pudemos estabelecer a fragilidade quanto à existência do prazo objeto deste estudo. Neste mesmo viés, foram analisados os percalços comumente encontrados pelo empreendedor junto ao procedimento em questão, constatando-se a inobservância por parte dos órgãos ambientais quanto aos prazos estabelecidos para análise e concessão de tais renovações, insurgindo-se ante princípios como da livre iniciativa, função social da propriedade e precaução/prevenção. Igualmente, devemos considerar a expectativa de direito do empreendedor originada no momento do protocolo de renovação de seu licenciamento ambiental, a continuidade do exercício de suas atividades, reflexos sociais e econômicos da mesma, a prestação de serviços indispensáveis e de utilidade pública, como também, o atendimento a livre iniciativa, a função social da propriedade, em face do prazo legalmente estipulado para manifestação do órgão competente no que se relaciona a emissão da nova licença.

Palavras-Chave: Condicionantes. Licença. Licenciamento Ambiental. Prorrogação.

Renovação.

ABSTRACT

This study discusses the viability of the current 120-day time limit prior to the expiration of valid environmental permits and the application for automatic extensions until the environmental agency's final decision. To this end, research has been conducted on the legal provisions behind the environmental requirements and prerogatives necessary to meet them. Focus was placed on the states of Parana and Santa Catarina, using data and research made available by industry players in order to support the study. Data acquired enabled us to outline the actions of environmental agencies in regards to complying with legally-established time limits for licence renewal. Investigation of the performance of environmental agencies highlights several problems with the current protocol. We also report the difficulties most commonly encountered by the business community regarding the current procedure, attesting to the failure on the part of environmental agencies to make prompt decisions as this hinders free enterprise, social function of property and precautionary / prevention. Furthermore, we must consider the entrepreneur's expectancy of rights originating at the time of licence renewal, the continued exercise of their activities, social and economic consequences, and the rendering of essential services and utilities while complying with the legally stipulated time limit for the final decision of the competent body as it relates to issuance of the new license.

Keywords: Restrictions. Permits. Environmental licensing. Extension. Renewal.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 -	PRAZO MÉDIO PARA ATENDIMENTO DOS PROCEDIMENTOS DE RENOVAÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL DE OPERAÇÃO.....	41
TABELA 2 -	RENOVAÇÕES TEMPESTIVAS DE LICENÇA AMBIENTAL DE OPERAÇÃO.....	41
TABELA 3 -	LICENÇAS AMBIENTAIS DE OPERAÇÃO RENOVADAS INTEMPESTIVAMENTE.....	42

LISTA DE ABREVIATURAS

ART – Anotação de Responsabilidade Técnica
CEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente
CER – Câmara Especial Recursal
CIPAM – Comitê de Integração de Políticas Ambientais
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
EIA – Estudo de Impacto Ambiental
FATMA – Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina
IAP – Instituto Ambiental do Paraná
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis
IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
LAO – Licença Ambiental de Operação
LC – Lei Complementar
LI – Licença de Instalação
LO – Licença de Operação
LP – Licença Prévia
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental
SEMA – Secretaria Estadual de Meio Ambiente
SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente
SUDEPE – Superintendência de Desenvolvimento da Pesca



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. OBJETIVO	13
2.1 GERAL	13
2.2 ESPECÍFICOS	13
3. MATERIAIS E MÉTODOS	15
3.1 REFERÊNCIAL METODOLÓGICO	15
4. REVISÃO DE LITERATURA	18
4.1 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL	18
4.1.1. Aspectos do Licenciamento e Licença Ambiental	21
4.1.2 Autorização e Licença	23
4.2 DISPOSITIVOS LEGAIS QUE REGEM O LICENCIAMENTO AMBIENTAL.	24
4.2.1 Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA	26
4.2.2 Lei complementar 140/2011	28
4.2.2.1 Agentes Facilitadores Originados pela LC 140/2011	29
4.2.3 Prazos de Análise e Concessão dos Licenciamentos Estabelecidos pelo CONAMA	31
4.2.4 Legislações Estaduais do Paraná e Santa Catarina.....	33
4.2.4.1 Fundação Meio Ambiente de Santa Catarina- Fatma – Instrução Normativa 01	34
4.2.4.2 Instituto Ambiental do Paraná – IAP.....	37
5. RESULTADOS E CONCLUSÕES	39
5.1 PRAZOS PARA RENOVAÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL	39
5.1.1 Comparativo entre Prazos de Renovação da Licença nos Estados do Paraná e Santa Catarina	39
5.1.2 Demonstrativo dos Efetivos Prazos de Renovação junto ao IAP/PR e FATMA/SC	40
5.2 O PROCEDIMENTO DE RENOVAÇÃO DA LICENÇA DE OPERAÇÃO	42
5.2.1 Cumprimento das Condicionantes Ambientais	43
5.2.2 Prazos Legais para Prorrogação da Validade	44
5.2.3 Prazos Legais para Análise e Parecer dos Órgãos Estatais	45
5.3 DA RELEVÂNCIA DO PRAZO DE 120 DIAS ANTERIORES AO VENCIMENTO DA LICENÇA	46

5.4	AS IMPLICAÇÕES AO EMPREENDEDOR EM DECORRÊNCIA DA INÉRCIA DO ÓRGÃO AMBIENTAL	48
5.5	A POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL DE OPERAÇÃO	49
5.5.1	Das Hipóteses da Prorrogação da Validade da Licença Ambiental	51
5.5.2	A Continuidade do Desenvolvimento da Atividade	53
5.5.3	Serviços Essenciais e da Utilidade Pública	54
5.5.4	Do Desenvolvimento Social e Econômico	56
5.5.5	Princípios Gerais do Direito Administrativo	56
5.6	PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DOS REQUISITOS PARA OBTENÇÃO DOS BENEFÍCIOS DA PRORROGAÇÃO DA VALIDADE MESMO QUE INTEMPESTIVA	58
5.6.1	Da Concessão de Licença Ambiental de Operação Anterior	58
5.6.2	Do Cumprimento das Condicionantes Ambientais e Prerrogativas Institucionais	59
5.6.3	Da Dispensabilidade do Prazo de 120 dias	60
5.6.4	Do Protocolo de Renovação da Licença de Ambiental de Operação Anteriormente ao seu Vencimento	61
5.6.5	Da Comprovada Inércia do Órgão Ambiental	61
5.6.6	Do Exercício do Poder de Polícia	62
6.	DO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL	64
7	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	67
	REFERÊNCIAS	71

1 INTRODUÇÃO

A legislação brasileira determina junto ao artigo 2º. da Lei 6.938 de 1981, que o meio ambiente é qualificado como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido para o uso da coletividade. Nosso ordenamento maior classifica o mesmo como bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida. (BRASIL, 1988)

Neste sentido, menciona Édis Milaré (2015, p. 787) que o meio ambiente “por ser de todos e de ninguém em particular, inexistente direito subjetivo à sua utilização”, legitimando-se o Poder Público como guardião do mesmo.

Inserida neste contexto, surge a obrigatoriedade do licenciamento ambiental para as atividades potencialmente poluidoras, visando prevenir, fiscalizar e controlar, exercendo-se o necessário controle sobre as mesmas.

Em relação ao poder público, menciona Édis Milaré (2015, p. 787) que “arma-o a lei de uma série de instrumentos e controle prévios e sucessivos, por meio dos quais possa ser verificada a possibilidade e regularidade de toda e qualquer intervenção projetada/desenvolvida sobre o ambiente considerado”.

Como instrumento de política ambiental, surge, através da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente 6.938/1981, o licenciamento ambiental, tido como “uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo”, segundo entendimento de Édis Milaré (2015).

O artigo 10 da Lei 6.938/81 estabelece que:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças exigíveis (BRASIL, 1981).

O autor Guilherme José Purvin Figueiredo (2013) manifesta ainda que, “buscando o controle e a redução dos riscos de poluição ambiental, a Política Nacional do Meio Ambiente criou 13 instrumentos em seu artigo 9º, dispondo seu inc. IV sobre a exigibilidade do licenciamento e da revisão de efetiva ou potencialmente poluidoras”. Tal manifestação acaba por indicar o motivo maior de

interesse estatal para com a implantação do procedimento de licenciamento ambiental e respectiva concessão da licença.

Através da adoção do procedimento de licenciamento, obtém-se a licença ambiental, caracterizada por Édis Milaré (2015, p. 790) da seguinte forma:

(...) ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições, e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar, e operar empreendimento ou atividade utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. (MILARÉ. 2015)

Ao implementar o procedimento de licenciamento, surgem inúmeros entendimentos acerca da obrigatoriedade do exercício do licenciamento e obtenção da licença. Neste sentido, Luiz Paulo Sirvinskas (2013) entende que se trata em relação a licença ambiental, “de outorga concedida pelo Poder Público a quem pretende exercer uma atividade potencialmente nociva ao meio ambiente”.

As licenças ambientais são divididas em três fases distintas. A licença prévia, destinada a reconhecer a viabilidade técnica do empreendimento ou atividade, quanto a sua localização e concepção; a licença de instalação, tendo o condão de manifestar acerca do início da implantação da atividade ou empreendimento; e a licença de operação, que manifesta a concordância com a operação da atividade ou empreendimento.

No entanto, verifica-se que as obrigações são independentes, sendo cada qual destinada ao cumprimento de uma determinada etapa no procedimento administrativo de licenciamento, portanto, não cumulativas, nem tampouco possibilitando a ocorrência do efeito cascata.

Da mesma forma como são distintas as exigências para cumprimento de cada uma das fases do processo de licenciamento e a respectiva obtenção da licença, assim também variam os prazos de validade de cada uma das licenças concedidas.

A licença prévia pode ter validade mínima similar ao período do cronograma apresentado pelo empreendedor e máxima a de cinco anos. Similarmente, a licença de instalação apresenta um prazo mínimo coincidente com o cronograma de atividades a serem executadas, porém, não superior a 6 (seis) anos. Já a licença de

operação apresenta um prazo mínimo de 4 (quatro) anos e máximo de 10 (dez) anos. (BRASIL,1997)

As licenças prévia e de instalação poderão ter sua validade prorrogada, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos pela Resolução CONAMA 237/97 em seu artigo 18. (BRASIL, 1997)

Observa-se, junto ao parágrafo 4º. do artigo 18 da Resolução CONAMA 237/97, que:

A renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração do seu prazo de validade fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até manifestação definitiva do órgão ambiental competente (BRASIL,1997).

Da mesma forma que ao empreendedor, a legislação destina prazos para manifestação dos órgãos ambientais, quanto à renovação das licenças de operação, conforme estipulado pelo §3º do artigo 18 da Resolução do CONAMA 237/97(BRASIL, 1997), assim também os órgãos ambientais poderão mediante decisão motivada, alterar os prazos do licenciamento de operação.

Neste sentido, o estado do Paraná estabeleceu um prazo de seis meses para manifestação final do órgão, no que tange à renovação da licença ambiental, conforme Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente - CEMA 065/2008 (PARANÁ, 2008). O estado de Santa Catarina estabelece um prazo de dois meses para manifestar-se de forma similar, conforme teor da Lei 14675/2009 (SANTA CATARINA, 2009), artigo 36, § 1º, inciso III.

De acordo com o levantamento de dados efetuado perante empresas que exercem a atividade de gestão ambiental, verificou-se a inobservância pelos órgãos ambientais dos prazos determinados para a manifestação final acerca da renovação da licença de operação.

A renovação intempestiva da licença não permite ao empreendedor a prorrogação e seu instrumento licenciatório até a manifestação final do órgão ambiental.

Diante da inobservância quanto ao cumprimento dos prazos de renovação estabelecidos aos órgãos ambientais e da ausência de prorrogação nos casos de intempestividade dos protocolos de renovação, faz-se necessária a readequação dos modelos atualmente utilizados, instituindo-se critérios de avaliação quanto ao

desempenho e atendimento das condicionantes ambientais anteriormente estabelecidas, capazes de determinar compulsoriamente a prorrogação da validade da licença ambiental de operação anteriormente concedida, mesmo diante de sua intempestividade no que tange ao prazo de 120 dias antecedentes ao termo final.

Diante do exposto, busca-se estabelecer uma nova relação entre o prazo de manifestação do órgão competente, posterior ao protocolo de renovação do licenciamento, e a possibilidade de prorrogação do licenciamento anteriormente vigente.

2 OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

Demonstrar a inviabilidade e inaplicabilidade do requisito de protocolo do requerimento de renovação de licença de operação, no prazo de 120 (cento e vinte) dias antecedentes ao termo final da licença de operação para a obtenção do benefício da prorrogação, é o objetivo principal da presente dissertação.

Estabelecer os procedimentos a serem adotados pelo empreendedor, indispensáveis para a obtenção da renovação e consequente prorrogação automática da validade da licença ambiental de operação, também faz parte do objetivo geral.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Constituem-se em objetivos específicos:

- a) Analisar os prazos legalmente estabelecidos pela legislação federal para a renovação da licença ambiental de operação, bem como, as possíveis alterações promovidas pelas legislações estaduais, uma vez que são de competência concorrente;
- b) Estabelecer e verificar os procedimentos, regras e requisitos necessários para o atendimento das condicionantes ambientais, protocolo e análise dos procedimentos administrativos;
- c) Atestar a irrelevância e inaplicabilidade do prazo de 120 dias antecedentes ao término de validade da licença para o protocolo de renovação da mesma;
- d) Identificar as dificuldades e implicações imputadas ao empreendedor diante da morosidade da análise por parte do órgão ambiental competente;
- e) Evidenciar os fatores determinantes para estabelecimento e obtenção do benefício da prorrogação da licença ambiental de operação, independentemente da tempestividade do protocolo de renovação;
- f) Enumerar os requisitos a serem cumpridos pelo empreendedor, a fim de obter a prorrogação da licença ambiental de operação, independentemente da tempestividade do protocolo de renovação;

- g) Demonstrar a viabilidade do benefício da prorrogação mesmo diante da intempestividade do protocolo de renovação da licença ambiental de operação.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

3.1 REFERENCIAL METODOLÓGICO

A elaboração do trabalho em questão fundamenta-se em pesquisa de campo, realizada através do acompanhamento do desempenho de empresas que possuem como atividade principal a gestão ambiental, especificamente aquelas voltadas à elaboração e gestão de procedimentos de licenciamento ambiental.

Avaliam-se junto ao mesmo, dados inerentes aos prazos para a obtenção da licença ambiental, bem como, as dificuldades relacionadas ao cumprimento dos prazos estabelecidos pelos órgãos ambientais, para a emissão das respectivas renovações dos instrumentos licenciatórios.

A Constituição Federal instituiu a competência concorrente em matéria de direito ambiental (BRASIL, 1988); assim sendo, são inseridas no ordenamento jurídico, inúmeras leis, resoluções e instruções normativas, em decorrência da capacidade de legislar de outros entes federativos. Neste sentido, delimita-se o trabalho em questão aos escopos normativos instituídos junto aos estados do Paraná e Santa Catarina. Estabelece-se a presente condição, diante do fato de que as empresas objetos de pesquisa se encontram sediadas nos estados mencionados, como também, em virtude da necessidade de delimitação da extensão geográfica, uma vez que o Brasil apresenta dimensões continentais.

Pela análise dos dispositivos legais federais e estaduais, buscou-se estabelecer os prazos determinados para os órgãos ambientais, para a renovação da licença ambiental de operação, em cada uma das regiões de estudo. Da mesma forma, verificaram-se os requisitos e prerrogativas instituídas por cada um dos órgãos competentes, estabelecendo-se assim, as diretrizes a serem adotadas pela pesquisa de campo.

Promovendo-se o estudo dos dispositivos legais, identificou-se a obrigatoriedade de atender ao requisito de protocolização do requerimento de renovação do licenciamento ambiental de operação, em prazo superior a 120 dias antecedentes ao vencimento da mesma, obtendo-se o benefício da prorrogação compulsória do instrumento anterior.

Em momento posterior, primou-se por observar os fatores que indicassem a irrelevância em relação ao cumprimento do prazo de 120 dias antecedentes ao termo final da licença para a renovação de sua validade, bem como, buscou-se fundamentar a inaplicabilidade do mesmo.

Com intuito de constatar e identificar as dificuldades voltou-se o estudo às empresas que desenvolvem atividade com alto potencial poluidor e, conseqüentemente, submetidas à intensa fiscalização por parte dos órgãos ambientais. Assim sendo, determinou-se que o estudo versaria sobre comércio varejista de combustíveis automotores, uma vez que esta atividade apresenta alto potencial poluidor, requerendo agilidade nas respostas emanadas pelos órgãos ambientais competentes.

Com o objetivo de se obter dados mais concretos em relação às observações anteriores, efetuou-se contato com empresas que desempenham atividades junto ao ramo de gestão ambiental, obtendo das mesmas, dados referentes a 60 (sessenta) estabelecimentos atuantes na atividade de comércio varejista de combustíveis.

Consultando-se as empresas BioPreserve Soluções Ambientais Ltda., sediada em Curitiba, com atuação no estado do Paraná, e principalmente no estado de Santa Catarina, obteve-se informações acerca de 30 empreendimentos atuantes no ramo mencionado, enquanto a empresa Ecovalle Ambiental, localizada no Município de Ituporanga/SC, foi responsável pelas informações de mais 30 (trinta) empreendimentos.

Neste sentido, obtiveram-se perante empresários do ramo atuantes nos estados do Paraná e Santa Catarina, dados correspondentes ao protocolo de renovação de licenças ambientais de operação efetuados por 60 (sessenta) empreendimentos distintos, atingindo desse modo, um número considerável para a realização da amostragem.

Concomitantemente, efetivaram-se pesquisas e compilação de dados quanto à atuação dos respectivos órgãos ambientais, no que tange ao prazo de atendimento para a renovação da licença ambiental de operação.

Neste sentido, para a delimitação do objeto de trabalho, considerou-se a data de protocolo do requerimento inicial de renovação da licença ambiental de operação, os prazos legalmente estabelecidos para resposta concreta dos órgãos ambientais competentes, a possibilidade de intervenção por parte do órgão através

de ofício único requerendo as providências necessárias por parte do empreendedor, e a data da concessão da renovação do licenciamento ambiental.

Após a obtenção destes dados, foram elaboradas tabelas e planilhas que permitiram a análise do lapso temporal atualmente empregado pelos órgãos ambientais para a concessão da licença ambiental em relação ao prazo determinado pelos dispositivos legais.

Em momento posterior, obteve-se com as manifestações de autores da doutrina jurídica ambiental, os elementos necessários para o embasamento do presente trabalho.

Com intuito de traçar um paralelo entre a necessidade de atendimento dos requisitos legais por parte do empreendedor e a obrigatoriedade de resposta por parte do órgão ambiental competente, procurou-se identificar as ações passíveis de serem adotadas por cada uma das partes. Neste sentido, buscou-se constatar a irrelevância do prazo de 120 (cento e vinte) dias, diante da inobservância, por parte dos órgãos ambientais, do cumprimento de suas obrigações.

Ao término do estudo, e diante da constatação da inaplicabilidade e ineficácia do prazo anteriormente citado, procurou-se estabelecer, de forma prática as diretrizes a serem adotadas e cumpridas pelo empreendedor, visando à prorrogação tácita de seu licenciamento vigente, até o prazo de manifestação final por parte do órgão competente.

4 REVISÃO DE LITERATURA

4.1 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Inicia-se este conteúdo estabelecendo o significado da expressão meioambiente, a qual desperta entendimentos diversos, onde alguns entendem tratar-se de uma expressão redundante, uma vez que o “meio” já representa o ambiente que nos rodeia.

Neste sentido, esclarece-se que a expressão “*milieu ambience*” foi utilizada pelo naturalista francês Geoffrey de Saint-Hilaire, em sua obra *Études progressives d’un naturaliste*, de 1835, onde *milieu* representa o em que se encontra ou se movimenta um ser vivo, e *ambiance* o que rodeia esse ser, segundo Marco Antônio Gonçalves Flexa (2011).

A despeito dos inúmeros conceitos acerca do entendimento de meio ambiente, observa-se a manifestação de José Afonso da Silva (2000,p.20) onde se estabelece que deva o mesmo ser globalizante, “abrangente de toda a natureza, o artificial e original, bem como os bens naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arquitetônico”.

Diante desta exposição pode-se destacar a existência de três vertentes do meio ambiente: a natural, a artificial e a cultural. No entanto, não se pode deixar de citar um quarto segmento estabelecido pelo artigo 200, VIII, da Constituição Federal: o meio ambiente do trabalho. (BRASIL, 1988)

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo típico e indelegável do Poder Executivo, surgido através da Política Nacional de Meio Ambiente, criado pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Busca-se com a citada lei, obter o controle necessário sobre as ações e atividades humanas, através da observação das relações e interferências que estas possam causar ao meio ambiente, compatibilizando assim o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico. (BRASIL, 1981)

Da mesma forma, em 1988, por meio da Constituição Federal, artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV, houve uma inovação acerca da necessidade de se realizar estudo prévio de impacto ambiental para atividades potencialmente causadoras de poluição ambiental, fortalecendo de forma determinante o princípio da prevenção (BRASIL, 1988).

Ainda nesta seara, observa-se a autonomia jurídica manifestada junto ao artigo 225 da Constituição Federal, caput, ao se manifestar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para a presente e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Tal manifestação evidencia de forma inquestionável a transindividualidade dos direitos e obrigações decorrentes do estabelecido anteriormente, impondo de forma taxativa princípios como o da prevenção, da precaução, do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana, princípio da natureza pública do direito ambiental, princípio da solidariedade intergeracional, princípio do controle do poluidor pelo Poder Público, princípio da participação comunitária e outros.

A primeira manifestação nacional acerca da necessidade de obtenção de licenciamento ambiental decorre de Lei 997, de 31 de maio de 1976, tendo como objetivo o Controle da Poluição do Meio Ambiente no Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 1976).

Posteriormente, surge, em âmbito nacional, através da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, denominada Política Nacional do Meio Ambiente. Pouco tempo após o surgimento desta, manifesta-se o Conselho Nacional do Meio Ambiente, CONAMA, através da Resolução 237/97, instituindo o Estudo de Impacto Ambiental - EIA/Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, e a submissão do mesmo, ao crivo dos órgãos estaduais competentes (BRASIL, 1997).

Verifica-se ainda, a promulgação da Lei 7.804/1989, a qual altera o artigo 8º. da Lei 6.938/1981 (BRASIL, 1981) , estabelecendo em seu inciso I, a competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, em decorrência de proposta do IBAMA, para instituir as diretrizes para licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, de titularidade dos estados, porém, com supervisão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis - IBAMA. Na data de 19 de dezembro de 1997, através da Resolução 237/97 (BRASIL, 1997), houve a regulamentação dos aspectos de licenciamento ambiental parametrizados pela Lei 6.938/81 (BRASIL, 1981).

Recentemente, através da Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011, em ação de cooperação entre União, Estados e Municípios, estabeleceram-se

os critérios de competência de cada ente, agilizando-se o procedimento e promovendo maior segurança jurídica neste âmbito (BRASIL, 2011).

Observa-se que, no momento atual, o Estado ao exercer o poder de polícia administrativo, não deve significar obstáculo ou empecilho para o desenvolvimento, uma vez que o mesmo apenas institui diretrizes, muitas vezes educativas e indutivas, visando à manutenção de nosso bem maior, o equilíbrio ambiental.

Édis Milaré (2015) menciona em sua obra *Direito do Ambiente*, que vivenciamos um antagonismo em relação à morosidade demonstrada na atuação dos órgãos estatais, “decorrentes, muitas vezes, de impasses nem sempre de natureza técnica entre órgãos ambientais e outras áreas do governo”, e a necessidade de fomentarmos o nosso desenvolvimento social e econômico.

Nosso ordenamento maior, ao se referir à preservação do meio ambiente, não apresenta como intuito maior o engessamento do desenvolvimento, apenas estabelece critérios para que este ocorra de forma controlada, alicerçada, e atendendo a preceitos básicos como a precaução e a prevenção. É desta forma que o licenciamento é qualificado como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

O licenciamento ambiental deve atender a um rito claro, aos preceitos legais, e às normas administrativas previamente estabelecidas, destinando-se a disciplinar o desenvolvimento e implementação de atividades que impliquem ou possam representar risco à manutenção do equilíbrio ambiental.

Na obra *Direito do Ambiente*, Édis Milaré (2015) esclarece que o licenciamento ambiental é “uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem a um resultado final e conclusivo”.

Ao analisar-se o artigo 2º. da Lei Complementar 140/2011, observa-se que o legislador estabelece como licenciamento ambiental “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”. (BRASIL, 2011)

Estabelece-se assim, de forma clara, através do artigo anteriormente mencionado, que o licenciamento ambiental destina-se ao controle prévio de atividades potencialmente poluidoras ou dotadas de potencial risco de contaminação.

Nesta perspectiva, observa-se que os Estados pertencentes à União guardam as diretrizes primárias e orientadoras para análise e concessão da licença ambiental, porém, apresentam divergências quanto aos procedimentos e requisitos a serem adotados para a obtenção da mesma.

4.1.1 Aspectos do Licenciamento e Licença Ambiental

Em breve análise, evidencia-se junto à obra de Édis Milaré (2015), que o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo através do qual o órgão ambiental competente promove o licenciamento quanto ao local, instalação, ampliação e operação dos empreendimentos ou atividades potencialmente poluidores, ou passíveis de causar degradação ambiental.

A licença ambiental é ato administrativo originário do órgão ambiental competente, através do qual se estabelecem as condições, requisitos, restrições e medidas mitigadoras e de controle ambiental que deverão ser atendidas pelo destinatário do mesmo, com o intuito de localizar, instalar ou ainda operar seu empreendimento ou atividade potencialmente poluidores, ou passíveis de causar degradação ambiental.

Fica evidenciado que o licenciamento ambiental é o procedimento burocrático a ser elaborado e atendido, visando à obtenção da licença ambiental, caracterizando-se-a como uma das fases deste processo administrativo.

A licença ambiental é ato administrativo que concede o direito ao exercício de determinada atividade, enquanto o licenciamento remete à verificação das condições de concessão desta licença.

No entanto, deve-se ressaltar que a licença ambiental se faz indispensável não somente no momento de operação ou exercício da atividade, mas também, nas etapas anteriores de localização e autorização para uso do solo, através da licença prévia, no momento de implantação e definição de estrutura física, através da licença de instalação, e derradeiramente, para o efetivo exercício da atividade, através da licença de operação, conforme menciona Édis Milaré (2015).

Ainda em observância ao mencionado por Édis Milaré (2015), salienta-se, que nos momentos de avaliação do licenciamento e concessão da licença ambiental, não há discricionariedade por parte do órgão ambiental competente, contudo, deve o mesmo ater-se ao fato de que o procedimento administrativo norteia-se por

princípios ambientais que fundamentam este sistema jurídico, como o da supremacia no interesse público na proteção do meio ambiente, o da publicidade, o da prevenção, o da precaução, o do desenvolvimento sustentável, a da função social da propriedade, e o do poluidor-pagador.

A doutrina jurídica é uníssona quanto ao entendimento de que se trata em relação à licença ambiental, de ato administrativo vinculado, ou seja, cumpridas as exigências legais para sua obtenção, não há como negar ao empreendedor o direito ao exercício de determinada atividade, conforme entendimento de Édis Milaré (2015).

Neste sentido, Toshio Mukay (2002) menciona que

O art. 225, *caput*, da Constituição declarou que o meio ambiente no Brasil é bem de uso comum do povo; portanto, ninguém, individualmente, tem o direito subjetivo a ele (e seus componentes), o que, em consequência, faz com que a permissividade do exercício de qualquer atividade, de construção de obras e empreendimentos seja feita pelo Poder Público, de modo discricionário, pela via própria, que, no caso, é o da autorização, e não pela **via da licença administrativa, que, por promover obstáculos ao livre exercício de um direito subjetivo (p. ex: direito de propriedade – direito de construir, que é um direito e garantia constitucional), é um ato administrativo vinculado** (à legislação e regulamentos administrativos). (MUKAY. 2002) (grifos não originais)

Observa-se ainda, que Édson Luiz Peters, Paulo de Tarso de Lara Pires e Jaqueline de Paula Heimann (2015) manifestam que “licença é o ato administrativo vinculado, que outorga ao interessado, titular de um direito abstrato e potencial de empreendedor, a possibilidade da concreção através do exercício deste direito”.

Paulo Bessa Antunes (2002), em observação à forma de concessão da licença, expõe manifestação de Celso Antonio Bandeira de Mello, em sua obra Elementos de Direito Administrativo, com o entendimento de que, “uma vez cumpridas as exigências legais, a Administração Pública não pode negá-la”, ou seja, constata-se novamente o posicionamento acerca da natureza de ato administrativo vinculado.

4.1.2 Autorização e Licença

Ambos os atos administrativos se referem à outorga de direitos ao cidadão ou empresa. No entanto, deve-se tomar cuidado para a utilização destas nomenclaturas.

A Autorização deriva da discricionariedade da autoridade competente, quando a mesma analisa, através de critérios de conveniência e oportunidade, a concessão deste direito ao requerente, removendo ou não, a proibição acerca da atividade pleiteada.

Observa-se ainda, que a autorização remete ao interesse da parte requerente, não havendo qualquer direito subjetivo a sua continuidade ou obtenção. Ela apresenta caráter precário, podendo ser cassada a qualquer momento, sem direito a indenização.

Expõe Édson Milaré (2015) que, no caso da licença, há previamente uma pretensão ao direito preexistente, um direito subjetivo, motivo pelo qual não pode ser negada pela administração, apresentando-se com caráter vinculado e definitivo. A licença apresenta ainda, um caráter de definitividade, motivo pelo qual requer faltas graves para sua invalidação, tais como a ilegalidade na expedição do alvará, descumprimento de condições para o desenvolvimento da atividade, ou interesse público, neste caso, passível de respectiva indenização.

Édis Milaré, em sua obra Direito do Ambiente, menciona que “a autorização é ato constitutivo e a licença é ato declaratório de direito preexistente”.

No mesmo diapasão, demais autores como Edson Luiz Peters, Paulo de Tarso de Lara Pires e Jaqueline de Paula Heimann (2015), mencionam que os instrumentos da licença e da autorização “se enquadram na esfera dos Atos Administrativos Negociais”, sendo necessário estabelecer a distinção entre os mesmos.

Neste sentido, entendem que a licença é ato administrativo vinculado e que, em virtude do direito subjetivo do particular, não pode a Administração Pública negá-la ante ao cumprimento das prerrogativas legais estabelecidas. Já em relação à autorização, manifestam-se os autores da seguinte forma:

(...)é ato administrativo discricionário e precário que a Administração Pública pode ou não, expedir, cabendo a ela, através de critérios de conveniência e oportunidade realizar tal julgamento. Nesse caso não há o direito subjetivo à

obtenção da autorização, ou quiçá a sua continuidade, podendo a Administração Pública cassar o alvará a qualquer momento. (PETERS,PIRES,HEIMANN.2015)

Esclarecedora é a colocação de Edson Luiz Peters, Paulo de Tarso de Lara Pires e Jaqueline de Paula Heimann (2015) no que se refere ao licenciamento ambiental, ao mencionarem que o mesmo tem “como escopo a prevenção do dano ambiental. A tutela do meio ambiente, em seu processo evolutivo, ultrapassou a fase repressivo-reparatória, atingindo, hodiernamente, o estágio onde a preocupação é com a preservação”.

Da mesma forma, estabelecem os autores que a Administração Pública fica impossibilitada da realização do respectivo licenciamento, sem o anterior cumprimento das prerrogativas legais previamente estabelecidas. Tal entendimento traduz-se da seguinte forma:

“Tal ordenamento é de caráter vinculado e obrigatório, não podendo, *in casu*, a Administração Pública fazer uso de critérios de conveniência e oportunidade, para a expedição de licenças ambientais”. (PETERS,PIRES,HEIMANN.2015).

No contexto da submissão ao poder público, Paulo de Bessa Antunes entende que o licenciamento ambiental é “o mais importante mecanismo de controle”, servindo “como instrumento comprobatório de que as mencionadas atividades estão sendo fiscalizadas, a Administração Pública expede documentos pelos quais é assegurado o exercício legal da atividade”. (2002).

No que tange ao discernimento acerca da licença e autorização, manifesta-se da seguinte forma:

A licença administrativa possui caráter de *definitividade*, só podendo ser revogada por interesse público ou por violação das normas legais, mediante indenização; já a autorização concedida a título precário é revogável a qualquer momento pelo poder autorizante. As licenças e autorizações ambientais têm as suas origens imediatas nas licenças e autorizações administrativas e com estas mantêm um relação intensa e contraditória. (ANTUNES.2002)

4.2 DISPOSITIVOS LEGAIS QUE REGEM O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A primeira manifestação taxativa acerca da necessidade de elaboração do licenciamento ambiental em âmbito federal ocorreu através da edição da Lei

6.938/1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente. Neste sentido, surge o licenciamento como um dos instrumentos para alcance e obtenção das diretrizes propostas pela mesma (BRASIL, 1981)

O CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente, é o órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente, instituído pela Lei de Política Nacional de Meio Ambiente. Como mencionado anteriormente a sua Resolução 01, datada de 1986, artigo 2º, determina que o licenciamento ambiental de atividades que se utilizem de recursos ambientais, ou seja, potencialmente poluidoras, deverão previamente à concessão e seu licenciamento e respectivo operação, elaborar o EIA/RIMA, o qual será submetido à apreciação dos órgãos estatais competentes (BRASIL,1986).

Da mesma forma, manifesta-se a Constituição Federal em seu artigo 225, parágrafo primeiro, inciso IV, no sentido de que, para a instalação de obras ou atividades potencialmente causadoras de significativas degradações do meio ambiente, exigir-se-á, na forma da lei, estudo prévio ambiental, ao qual será dada publicidade. (BRASIL, 1988)

Neste sentido, demonstra o legislador a preocupação acerca da implantação de atividades potencialmente poluidoras, bem como, surgem neste momento histórico, os primeiros requisitos indispensáveis para a concessão do licenciamento ambiental. Doravante, caberá ao empreendedor titular de atividades que se apresentem com maior potencial lesivo ao meio ambiente, a realização de estudo ambiental prévio a fim de se obter a licença ambiental para tal.

Atendendo à evolução natural dos requisitos necessários para a promoção da manutenção de um meio ambiente equilibrado, posteriormente, os entes federativos acordam as normas e critérios para o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, ficando as mesmas sob o crivo dos Estados e supervisão do IBAMA, conforme Lei 7.804 de 1989, alterando o artigo 8º da Lei 6.938/1981. (BRASIL, 1981)

A despeito de os aspectos referentes ao licenciamento ambiental estarem descritos junto ao texto da Lei 6.938/1981, os mesmos somente foram regulamentados pela Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997.

Mais recentemente, a Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011, abordou aspectos de cooperação entre os entes federativos, estabeleceu o âmbito

de competência legal de cada um deles, com o objetivo de agilizar o procedimento administrativo e promover maior segurança jurídica para o mesmo. (BRASIL, 2011)

Comumente podia-se verificar a intervenção da esfera jurídica no âmbito do licenciamento ambiental, uma vez que a mesma apresentava determinadas lacunas quanto à divisão de competências em matéria administrativa para licenciar. A concorrência entre os entes da Federação acabava por gerar desgastes e retardos excessivos nos procedimentos administrativos, questões estas eliminadas posteriormente à promulgação de Lei Complementar 140/11.

Não se devem negligenciar as Leis estaduais, Resoluções, Portarias emanadas pelas Assembleias Legislativas e órgãos ambientais estaduais e municipais, as quais acabam por regionalizar os requisitos a serem atendidos pelos destinatários deste direito subjetivo.

Conforme observa Paulo Affonso Leme Machado (2002), “importante é distinguir que a norma geral federal não invade a competência do Estado ao se fazer presente no procedimento de autorização”. Menciona ainda, que “a norma federal – por ser genérica – não deverá dizer qual o funcionário ou o órgão incumbido de autorizar, mas poderá dizer validamente quais os critérios a serem observados com relação à proteção do ambiente”.

No que se refere as Leis estaduais, Resoluções, Portarias e outros, observa-se a existência da competência concorrente, devidamente explicitada por Edson Luiz Peters, Paulo de Tarso de Lara Pires e Jaqueline de Paula Heimann (2015), através da seguinte manifestação:

Ainda que não seja tarefa fácil de definir o conteúdo das normas gerais, os Estados e o Distrito Federal têm ampla atribuição para legislar sobre o meio ambiente, inclusive estabelecendo padrões ambientais restritivos para preservar áreas e ecossistemas frágeis ou para garantir o abastecimento de águas para a presente e futuras gerações. (PETERS,PIRES,HEIMANN.2015)

4.2.1 CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

Historicamente, a partir de 23 de janeiro de 1934, através do Decreto 23.793, denominado Código Florestal, e do Decreto 24.643, de 10 de julho do mesmo ano, denominado Código de Águas, surgem em território nacional as primeiras diretrizes legais voltadas ao meio ambiente.

Em 1947, precisamente na data de 08 de setembro, é promulgada a Lei 86, estabelecendo medidas para assistência econômica à borracha natural brasileira, onde em seu artigo 5º, cria a Comissão Executiva da Defesa da Borracha.

Nos anos subsequentes de 1962, através da Lei 10, é criada a SUDEPE- Superintendência do Desenvolvimento da Pesca. No ano de 1965, Lei 4771, institui-se o Código Florestal, e no ano de 1967, além de outras providências, cria-se o IBDF – Instituto de Desenvolvimento Florestal, através do Decreto-Lei 289, de 28 de fevereiro.

Na década de 70, observa-se a promulgação do Decreto 73.030, datado de 30 de outubro, onde se estabelece a Secretaria Especial do Meio Ambiente no âmbito do Ministério do Interior, e em 1976, no dia 05 de abril, o Decreto 77.386 define a estrutura básica da Superintendência da Borracha. (BRASIL, 2016)

Em 1981, ao ser promulgada a Lei 6.938, estabelece-se a Política Nacional de Meio Ambiente, bem como, seus fins e mecanismo de formulação e aplicação. Neste contexto, é constituído o SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente, fazendo parte dele os órgãos e entidades da União, Territórios, Estados e Municípios, dotado da responsabilidade de proteção e melhoria da qualidade ambiental, conforme disciplina o artigo 6º, *caput*.

Estabelece ainda o mesmo dispositivo, em seu inciso II, que, dentro da estrutura do SISNAMA, será instituído um órgão consultivo e deliberativo, denominado CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente, que terá como finalidade assessorar, estudar e propor ao Conselho do Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos nacionais, como também, deliberar no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

A Lei 6.938/81 estabelece em seu artigo 8º, incisos I a VII, a competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente, os relacionamentos a serem adotados com os demais órgãos públicos.

Para tanto, o CONAMA é composto por um Plenário, CIPAM – Comitê de Integração de Políticas Ambientais, Grupos de Assessores, Câmaras Técnicas e Grupos e Trabalho.

Conforme observado por Édis Milaré (2015), os atos do CONAMA distribuem-se em resoluções, as quais tratam de deliberações vinculadas às normas

e diretrizes técnicas, e padrões relativos à proteção ambiental e uso sustentável dos recursos ambientais; as moções, que referem-se a manifestações de qualquer natureza, porém, ligadas a temática ambiental; as recomendações, que são declarações acerca da implementação de políticas públicas e norma com repercussão ambiental, acrescentando os termos da parceria de que trata a Lei 9.790/1999; as proposições, que ocorrem nos casos em que as matérias de cunho ambiental devam ser encaminhadas ao Conselho de Governo ou as Comissões do Senado Federal ou Câmara dos Deputados; e as decisões, que remetem-se a infrações administrativas, tais como multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA, em última instância e grau de recurso, por meio de deliberação da Câmara Especial Recursal – CER.

Atendendo aos objetivos de sua criação, conforme mencionado anteriormente, através da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente CONAMA 01, do ano de 1986, ficou determinado que o desenvolvimento de atividades que se utilizem de recursos ambientais, ou consideradas potencialmente poluidoras, devem previamente requerer a concessão de licenciamento ambiental, bem como, elaborar o EIA/RIMA, sendo o mesmo submetido à apreciação dos órgãos estatais. (BRASIL, 1986)

A regulamentação dos procedimentos e demais aspectos gerais a serem atendidos, visando à regulamentação e obtenção do licenciamento ambiental, foram devidamente regulamentados pelo CONAMA na Resolução 237 de 19 de dezembro de 1997 (BRASIL, 1997).

4.2.2 Lei Complementar 140/2011

O legislador, ao determinar o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, deixou uma lacuna quanto à divisão de competências em matéria administrativa para licenciar, uma vez que a mesma era concorrente entre os entes federativos. Tal fato acabava por promover conflitos entre estes, acarretando desgastes e morosidade no procedimento de licenciamento, como também, em diversas oportunidades recorrendo-se à intervenção do poder judiciário para o deslinde das questões.

A Lei Complementar 140/2011, datada de 08 de dezembro de 2011, tem o condão de estabelecer de forma definitiva as competências legais de cada ente

federativo, promovendo maior agilidade e segurança jurídica aos destinatários do serviço, segundo Marco Antônio Gonçalves Flexa. (2011)

4.2.2.1 Agentes Facilitadores Originados pela LC 140/2011

Alguns aspectos da Lei Complementar 140/2011 são elucidadores quanto à competência concorrente dos entes federativos.

De início, podemos abordar o fato de que os empreendedores que desenvolvam atividades utilizadoras de recursos ambientais, ou caracterizem-se como potencialmente poluidores, deverão ser licenciados em um único órgão competente. Caso seja de interesse dos demais órgãos licenciadores, poderão os mesmos, de forma não vinculante, se manifestarem ao órgão responsável pelo licenciamento. Existe ainda a possibilidade de atuação supletiva ou subsidiária, quando solicitadas nos termos da lei. (BRASIL, 2011)

Outro ponto de extrema importância trata do exercício do poder de polícia quanto à possibilidade de atuação em casos de infração ambiental. A responsabilidade de lavrar o auto de infração ambiental e instaurar o processo administrativo remete-se ao órgão ambiental responsável pelo licenciamento. Salienta-se que todos os órgãos ambientais competentes possuem o poder de polícia voltado à fiscalização, porém, em caso de atuação dupla, prevalecerá aquela emanada pelo órgão competente, conforme discriminado nos artigos 17 da Lei 140/2011. (BRASIL, 2011)

Verifica-se que os dispositivos elencados junto à norma em análise, têm por objetivo maior a aprimoramento da legislação vigente, buscando o desenvolvimento sustentável, a prevenção e precaução, e a garantia de um meio ambiente saudável e equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Além dos aspectos ora mencionados, a Lei 140/2011 possibilitou uma maior participação da gestão municipal junto ao processo de preservação do meio ambiente, caracterizando a mesma como uma importante ferramenta de aperfeiçoamento de nosso ordenamento jurídico ambiental. (BRASIL, 2011)

O artigo 14 do presente ordenamento define que os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para a tramitação dos processos de licenciamento. Manifesta ainda, em seu parágrafo 3º, que o decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem

autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva, referida no art. 15.

Inoportuna e improdutiva a manifestação exacerbada junto ao parágrafo mencionado, uma vez que o procedimento proposto acarretará ao empreendedor o início de nova jornada perante outro órgão ambiental, permanecendo suas atividades à margem do ordenamento jurídico.

Neste sentido, Talden Farias (2015) entende que o artigo 15 do dispositivo anteriormente mencionado “implica em dizer que o licenciamento estadual poderá ser assumido pela União, bem como o municipal ser assumido pelo Estado”.

No entanto, o autor mencionado anteriormente, prevê percalços inevitáveis a serem suportados pelo empreendedor, ao assumir possibilidade da competência supletiva, conforme descreve em sua obra *Licenciamento Ambiental –Aspectos Teóricos e Práticos*:

A despeito da intenção positiva do legislado, esses dispositivos podem trazer muitos problemas à gestão pública do meio ambiente. Em todo o país, a realidade dos órgãos ambientais é de precariedade, no sentido de falta de recursos humanos e de recursos materiais, o que faz com que os mesmos não consigam cumprir os prazos legais. (FARIAS.2015)

Da mesma forma, determina o artigo 14, em seu parágrafo primeiro, que as exigências de complementação oriundas da análise do empreendimento ou atividade devem ser comunicadas pela autoridade licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos.

A realização de análises precárias faz com que os órgãos ambientais reiteradamente requeiram aos empreendedores documentos complementares, promovendo assim, atrasos consideráveis junto aos procedimentos de licenciamento ambiental.

Apesar de a norma contemplar a suspensão do prazo de análise do processo de licenciamento, nos casos em que haja novas solicitações efetuadas pelo órgão ambiental, caberá ao empreendedor a responsabilização de desempenho de sua atividade sem o devido licenciamento, quando este protocolar a renovação fora do prazo antecedente de 120 (cento e vinte) dias.

O órgão ambiental, ao não observar e não cumprir o contido junto ao parágrafo primeiro do artigo 14 da LC 140/2011, requerendo reiteradamente informações complementares do empreendedor, imputa ao mesmo a

responsabilidade de exercício de atividade empresarial sem o devido licenciamento, causando um descompasso e um desequilíbrio nas relações entre empreendedor e órgão ambiental, caracterizando-se sobremaneira a hipossuficiência deste perante o ente responsável pelo licenciamento. (BRASIL, 2011)

4.2.3 Prazos de Análise e Concessão dos Licenciamentos Estabelecidos pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA

A Resolução CONAMA 237/1997 estabelece junto ao artigo 14 os prazos válidos para análise da cada modalidade de licenciamento, a saber, licença prévia, licença de instalação e licença de operação. (BRASIL, 2011)

Neste sentido, observa-se junto ao dispositivo mencionado, que o prazo máximo para deferimento ou indeferimento da licença ambiental é de seis meses, guardadas as seguintes ressalvas, conforme transcrição a seguir.

Artigo 14 - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses. (CONAMA, 1997)

Curiosamente, observa-se junto ao artigo 16 do ordenamento em questão, que o órgão ambiental competente, ao não cumprir o prazo de análise anteriormente estipulado, sujeitará o licenciamento à ação do órgão com competência para atuar supletivamente.

Artigo 16 - O não cumprimento dos prazos estipulados nos artigos 14 e 15, respectivamente, sujeitará o licenciamento à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente e o empreendedor ao arquivamento de seu pedido de licença. (CONAMA. 1997)

Pode-se evidenciar nos dispositivos anteriores, que o empreendedor encontra-se à mercê do órgão ambiental competente, uma vez que o descumprimento dos prazos estabelecidos, não implica nenhuma sanção administrativa, penal ou civil aos responsáveis, apenas, faculta ao empreendedor a

possibilidade de pleitear perante órgão com competência supletiva, o início de novo processo de licenciamento.

Em nenhum momento detecta-se o comprometimento e obrigatoriedade do órgão ambiental em realizar e prestar os serviços da forma adequada, atendendo aos prazos estabelecidos pelo ordenamento especificado. A negligência e a inércia do agente estatal são bonificadas com a supressão e redução dos procedimentos administrativos a serem analisados, uma vez que os mesmos deverão seguir para órgão de competência supletiva.

Neste sentido, visualiza-se que a demora na análise e deferimento do processo administrativo é benéfica ao órgão ambiental, pois o mesmo será agraciado com a possibilidade de redirecionamento do procedimento.

Independentemente da justificativa, o descomprometimento e descumprimento contumaz dos prazos estabelecidos para os órgãos ambientais, deixam transparecer a necessidade de imediata readequação da Resolução CONAMA 237/97, uma vez que a mesma colabora para o atraso e a ineficácia administrativa, bem como, contribui para a ocorrência de prejuízos irreversíveis ao empreendedor. (BRASIL, 1997)

Adequação das estruturas, presença de corpo técnico especializado, agilidade na análise, atendimentos aos prazos legalmente estabelecidos e a adoção de medidas sancionatórias, são elementos indispensáveis para o reestabelecimento dos procedimentos ambientais.

No que se refere ao prazo determinado para conclusão tempestiva do procedimento administrativo de renovação da licença ambiental de operação, Paulo de Bessa Antunes manifesta que

Merece aplauso o artigo 14 a Resolução 237/97, ao definir prazo para tramitação dos processos de licenciamento ambiental, evitando-se desta forma os processos que nunca chegavam ao fim. Estabeleceu-se, também, a prorrogação automática das licenças quando estas não forem renovadas no prazo regulamentar, por culpa exclusiva da administração (art. 18 § 4º) (ANTUNES.2002).

Diante de tais considerações, e da ineficácia da atuação do órgão ambiental, Talden Farias (2015) emite relevante parecer acerca da morosidade e inércia mencionadas:

Não se pode admitir que os responsáveis pelas atividades sujeitas ao licenciamento ambiental se tornem reféns da burocracia e da lentidão estatal, de maneira que os prazos para análise do requerimento da licença ambiental devem ser limitados. Inclusive, a burocracia e a lentidão são exatamente a principal crítica feita ao licenciamento pela iniciativa privada. (FARIAS.2015)

4.2.4 Legislações dos Estados do Paraná e Santa Catarina

Dentro deste contexto de colaboração entre os entes federativos visando à prevenção e manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, surgem as legislações estaduais regulamentando e estabelecendo as diretrizes e requisitos para os processos de licenciamento e respectivas emissões de licenças ambientais.

Este estudo propõe a avaliar as normativas instituídas pelos Estados do Paraná e Santa Catarina, onde foram coletados os dados necessários para se demonstrar a morosidade nos respectivos órgãos em relação à expectativa de direito do contribuinte, as quais acabam por incorrer em prejuízos irreversíveis por parte dos mesmos.

A fim de se possibilitar uma maior pontualidade quanto ao assunto a ser discutido, e se obter dados mais concretos e precisos, optou-se por adotar como objeto de estudo o ramo do comércio varejista de combustíveis, o qual é submetido à intensa fiscalização por parte dos órgãos ambientais, devido à sua maior potencialidade poluidora.

A segregação deste segmento de mercado atende a requisitos indispensáveis para a realização deste trabalho, tais como o número de exigências a quais o setor empresarial é submetido, a necessidade de corpo técnico para avaliação dos trabalhos apresentados, a complexidade dos laudos e relatórios apresentados pelo empreendedor, a necessidade de análise detalhada dos dados fornecidos, o potencial poluidor, e a criteriosidade das normas vigentes.

Efetuada-se uma análise dos dispositivos legais emanados pelos órgãos ambientais em questão, observa-se que a legislação do estado de Santa Catarina, quando em confronto com a utilizada no Estado do Paraná, demonstra-se mais atualizada e dotada de elementos indispensáveis para obtenção de sucesso quanto à prevenção e preservação do meio ambiente. O Estado do Paraná, neste ano de 2015, vem realizando procedimentos administrativos que visam a adequar e

atualizar as suas normativas com o momento atual, promovendo assim, uma renovação e atualização dos ordenamentos vigentes.

No que tange aos procedimentos ambientais, podemos citar como principais elementos norteadores a Resolução da Secretaria Estadual de Meio Ambiente SEMA 021/2009 (PARANÁ, 2009), utilizada pelo Instituto Ambiental do Paraná - IAP, e a Instrução Normativa IN-01 da Fundação do Meio Ambiente – FATMA, em Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2015).

Observa-se, no entanto, que a Resolução SEMA é datada de 22 de abril de 2009, enquanto a Instrução Normativa – 01 da FATMA foi reformulada e reeditada em janeiro de 2015, portanto, traduz-se em um instrumento normativo mais adequado e atualizado.

Da mesma forma, encontra-se em andamento no estado de Santa Catarina, normativa destinada especificamente para o Gerenciamento de Áreas Contaminadas, que terá o condão de estabelecer procedimentos administrativos e técnicos, visando à recuperação de áreas contaminadas que sofreram ou sofrem contaminação.

4.2.4.1 Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina – FATMA – Instrução Normativa 01

A Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina, no que tange ao comércio varejista de combustíveis, utiliza-se de dois principais ordenamentos para normatização do procedimento de licenciamento. O primeiro, através do Decreto Estadual 2955/2010, que regulamentou o procedimento de licenciamento no âmbito da colaboração estipulada entre os entes federativos, e o segundo, através da Instrução Normativa 01 da própria Fundação do Meio Ambiente, regulamentando as questões burocráticas e técnicas a serem adotadas perante o órgão ambiental estatal para obtenção do licenciamento propriamente dito. (SANTA CATARINA, 2010)

O Estado de Santa Catarina, ao promulgar a Lei 14.675, de 13 de abril de 2009, estabeleceu no artigo 28, inciso XXXVII, que a licença ambiental é um instrumento da Política Estadual do Meio Ambiente, decorrente do exercício do poder de polícia ambiental, cuja natureza jurídica é autorizatória (SANTA CATARINA, 2009).

O Decreto estadual 2955/2010, em seu capítulo III – Do Licenciamento Ambiental, especificamente em seu artigo 8º, parágrafo primeiro, incisos I, II e III, estabelece os prazos para cada modalidade de licenciamento pretendido, conforme segue (SANTA CATARINA, 2010).

Art. 8º O licenciamento ordinário será efetuado por meio da emissão de Licença Ambiental Prévia - LAP, Licença Ambiental de Instalação - LAI e Licença Ambiental de Operação - LAO.

§ 1º A FATMA poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LAP, LAI e LAO) em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o seguinte:

I - para a concessão da **Licença Ambiental Prévia - LAP**, o prazo máximo de **90 (noventa) dias** a contar da formalização do requerimento, ressalvados os casos em que houver Estudo/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 120 (cento e vinte) dias;

II - para a concessão da **Licença Ambiental de Instalação - LAI**, o prazo máximo de **90 (noventa) dias**; e

III - para a concessão da **Licença de Operação - LAO**, o prazo máximo de **60 (sessenta) dias**. (SANTA CATARINA, 2010). (grifos não originais)

Ainda em relação ao dispositivo mencionado, observa-se que o mesmo refere-se aos prazos de forma taxativa, caracterizando-os como “prazos máximos”, bem como, deixa de adotar junto à norma a possibilidade de não cumprimento destes, conforme o fez a Lei Complementar 140/2011.(BRASIL, 2011)

Da mesma forma, observa-se que a Resolução CONAMA 237/97, impõe em seu artigo 14, o prazo máximo de seis meses a contar do ato de protocolar o requerimento até o seu deferimento/indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA. (BRASIL, 1997)

Ao analisar-se os dispositivos de forma conjunta, pode-se estabelecer que o Estado de Santa Catarina, através de seu Decreto Estadual 2955/2010 estabeleceu norma mais restritiva em relação aos prazos determinados pela Resolução CONAMA 237/97, primando assim, pela eficácia e agilidade na emissão e concessão dos licenciamentos.(BRASIL, 1997) Em busca de agilidade no desempenho dos seus órgãos ambientais, o Estado de Santa Catarina notadamente não se manifestou em relação ao artigo 14, parágrafo 3º, da Lei Complementar 140/2011, que institui que o decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela

dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no artigo 15. (BRASIL, 2011)

Ainda com intuito de analisarmos o procedimento de renovação da licença ambiental de operação, transcrevemos a seguir o artigo 47 do Decreto estadual 2955/2010(SANTA CATARINA, 2010), e o artigo 43 da Lei estadual 14.675/2009 (SANTA CATARINA, 2009), conforme segue:

Decreto Estadual 2955/2010 - Artigo 47. A FATMA estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

III - o prazo de validade da Licença Ambiental de Operação - LAO deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos;

§ 4º A renovação da LAO e da Autorização Ambiental de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com **antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias** da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva da FATMA.

§ 5º **Decorrido o prazo de validade da LAP, LAI, AuC sem que haja solicitação de prorrogação ou de renovação** nos casos de AuA ou LAO, e respeitados os prazos máximos a que se refere este artigo, **a continuidade das atividades dependerá da formulação de novo pedido de licença.**

Lei Estadual 14673/2009 – Artigo 43 – Decorrido o prazo de validade de uma licença **sem que haja solicitação de prorrogação ou renovação**, e respeitados os prazos máximos a que se refere o at. 40, **a continuidade das atividades dependerá da formulação de novo pedido de licença.** (SANT CATARINA, 2009) (grifos não originais)

Ao transcrever os dispositivos anteriores, observa-se a possibilidade de dúvida interpretação. Num primeiro momento pode-se entender que o termo final da licença, sem o devido pedido de renovação, imputa ao empresário a necessidade de iniciar um novo procedimento licenciatório, uma vez que o anterior encontra-se vencido.

Noutro sentido, visualiza-se o entendimento de que, vencido o prazo de validade da licença (termo final) sem o pedido de renovação, portanto, inexistindo o protocolo no prazo de 120 dias anteriores ao vencimento da licença, a continuidade da atividade é passível de ser renovada com o protocolo de novo requerimento de licenciamento.

Note-se que os artigos mencionados manifestam-se acerca da “continuidade das atividades” e não simplesmente em relação ao procedimento de renovação. Evidencia-se ainda, que o legislador em nenhum momento nos dois dispositivos

legais, fez menção aos empreendedores que protocolaram a renovação ambiental no lapso temporal de 120 dias antecedentes ao termo final da licença ambiental.

O dicionário Houaiss (2001) define a expressão “continuidade” como ampliação/prolongamento no espaço ou no tempo, ou seja, institui a manutenção do desempenho das atividades ora exercidas.

Dessa maneira pode-se entender que, mesmo que empreendedor deixe de cumprir com o prazo de 120 dias antecedentes ao termo final da licença, necessário para se obter a prorrogação automática, mas venha a apresentar novo protocolo de licenciamento ambiental de operação, posteriormente ao vencimento da licença, estará ele apto a exercer as atividades propostas.

No que tange à Instrução Normativa – IN 01 da Fundação Estadual do Meio Ambiente – FATMA, observa-se que a mesma sofre revisão no início do ano de 2015, estabelecendo novos critérios e abordagens técnicas para análise do procedimento necessário à obtenção do licenciamento ambiental, portanto, deixaremos de tecer maiores comentários acerca da mesma. (SANTA CATARINA, 2015)

4.2.4.2 Instituto Ambiental do Paraná – IAP

O trabalho do Instituto Ambiental do Paraná – IAP, desenvolve-se embasado em dois dispositivos legais principais: a Resolução da Secretaria Estadual do Meio Ambiente – SEMA, 021/2009, que dispõe sobre o licenciamento ambiental, estabelecendo condições e padrões ambientais, como também, dando outras providências para empreendimentos de saneamento (PARANÁ, 2009), e a do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CEMA, 065/2008, que dispõe também sobre o licenciamento ambiental, estabelece critérios e procedimentos a serem adotados para as atividades poluidoras, degradadoras e/ou modificadoras do meio ambiente e adota outras providências. (PARANÁ, 2008)

O Estado do Paraná define licenciamento ambiental como um procedimento administrativo pelo qual seu órgão ambiental, verificando a satisfação das condicionantes legais e técnicas, licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimento e atividades utilizadoras de recursos ambientais que sejam consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou daquelas que possam

vir a causar degradação e/ou modificação ambiental, considerando-se as disposições legais e regulamentares, e as respectivas normas aplicáveis ao caso.

Da mesma forma, estabelece como licença ambiental o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental estatal impõe as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser atendidas 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.

Observa-se nas definições utilizadas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente que as mesmas não possuem a especificação quanto à natureza jurídica da licença, não demonstrando, portanto, nenhum aspecto jurídico em relação à mesma.

5. RESULTADOS E CONCLUSÕES

5.1 PRAZOS PARA RENOVAÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL

A fim de delimitarmos os prazos médios para renovação das Licenças Ambientais de Operação nos Estados do Paraná e Santa Catarina, buscamos os dados em duas empresas atuantes na área de gestão ambiental: a Ecovale Ambiental – Consultoria e Gestão Ambiental Ltda., e a BioPreserve Soluções Ambientais Ltda, as quais forneceram dados de 60 (sessenta) procedimentos administrativos de renovação de licença ambiental de operação.

Cabe ressaltar que as empresas fornecedoras dos dados mencionados atuam em ambos os Estados.

Como base para estabelecimento de nossos estudos, identificamos inicialmente a data de entrada dos protocolos de renovação das licenças ambientais de operação, em relação à data de emissão do novo licenciamento, identificando assim, o lapso temporal utilizado pelo órgão ambientais para promover o atendimento ao empreendedor.

5.1.1 Comparativo entre Prazos de Renovação da Licença nos Estados do Paraná Santa Catarina

A Resolução CONAMA 237 estabelece em seu artigo 14, que o órgão ambiental competente poderá impor prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença, em função das peculiaridades da atividade exercida pelo empreendimento, bem como, para exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses. (BRASIL,1997).

Ao promover a verificação junto às diretrizes traçadas pelos Estados analisados, constata-se que os mesmos estabeleceram prazos diferenciados para cumprimento de tais obrigações. Diante do exposto, passamos a observar os prazos estipulados para cada um dos órgãos estatais promover a emissão da renovação da licença de operação.

No Estado do Paraná a Resolução CEMA 065/2008 (Paraná, 2008) estabelece em seu artigo 13, que

O IAP terá um prazo de 6 (seis) meses para análise e deferimento ou indeferimento da cada modalidade de licença ou autorização ambiental, a contar da data do protocolo do requerimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou Audiência Pública, quando o prazo será de 12 (doze) meses. (PARANÁ, 2008)

Diante do exposto, guardadas as considerações acerca das suspensões dos prazos visando a novos esclarecimentos por parte do empreendedor, o prazo para análise e emissão da renovação da licença ambiental de operação é de seis meses.

O Estado de Santa Catarina, por meio de seu Código Estadual de Meio Ambiente, Lei n.º. 14.675/2009 (SANTA CATARINA, 2009), estabelece em seu artigo 36, parágrafo primeiro, que o órgão ambiental competente poderá criar prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LAO) em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de dois meses para a emissão da Licença Ambiental de Operação, conforme inciso III do mesmo dispositivo.

5.1.2 Demonstrativos dos Efetivos Prazos de Renovação junto ao IAP/PR e à FATMA/SC

Ao considerar o exposto no item anterior, que estabelece os prazos para que os órgãos ambientais do Paraná e Santa Catarina se pronunciem acerca da renovação da licença ambiental, torna-se necessária a apresentação de estudo acerca do atendimento aos protocolos e requerimentos de renovação de licença ambiental de operação junto aos órgãos anteriormente mencionados.

A fim de embasar o presente estudo, utilizar-se-á de dados fornecidos pelas empresas Ecovale Ambiental – Consultoria e Assessoria Ambiental, e BioPreserve Soluções Ambientais Ltda., inerentes ao procedimento de licenciamento ambiental de 60 estabelecimentos que desenvolvem a atividade de comércio varejista de combustíveis.

A opção pela escolha deste tipo de atividade, deu-se em virtude da potencialidade poluidora das mesmas, bem como, pelas inúmeras e rotineiras

fiscalizações dos órgãos ambientais, o que deveria espelhar uma real preocupação por parte dos mesmos em manter as respectivas licenças atualizadas, uma vez que os agentes estatais possuem, no desenvolvimento de suas atividades, corresponsabilidade em relação a manutenção e prevenção do meio ambiente.

Tendo em mãos as informações mencionadas, foram efetuadas relevantes considerações acerca dos prazos para a obtenção da renovação da licença ambiental de operação.

A tabela a seguir demonstra o prazo médio para atendimento aos protocolos de renovação de licença ambiental de operação, destinada a empreendimentos voltados ao comércio varejista de combustíveis – postos de abastecimento de combustíveis automotores.

TABELA 1. PRAZO MÉDIO PARA ATENDIMENTO DOS PROCEDIMENTOS DE RENOVAÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL DE OPERAÇÃO.

Estado	Prazo legal	Prazo médio	Percentual do prazo excedente
Paraná	180 dias (6 meses)	196 dias	8,88%
Santa Catarina	60 dias (2 meses)	335 dias	458,33%

FONTES: O Autor (2016) baseado em dados fornecidos por ECOVALLE AMBIENTAL E BIOPRESERVE SOLUÇÕES AMBIENTAIS (2015)

Ainda em relação aos dados analisados, pode-se verificar na tabela 2, o percentual de empreendimentos que obtiveram a renovação de sua licença ambiental de operação nos prazos legalmente estipulados pelos órgãos ambientais.

TABELA 2. RENOVAÇÕES TEMPESTIVAS DE LICENÇA AMBIENTAL DE OPERAÇÃO.

Estado	Número empreendimentos.	Parecer tempestivo	Prazo dias	Percentual do prazo legal
Paraná	05	02	118	66%
Santa Catarina	55	08	30	50%

FONTES: O Autor (2016) baseado em dados fornecidos por ECOVALLE AMBIENTAL E BIOPRESERVE SOLUÇÕES AMBIENTAIS (2015)

No que tange aos prazos para a emissão da renovação das licenças ambientais e operação, observamos a seguir os prazos referentes aos empreendimentos que não obtiveram suas licenças renovadas tempestivamente.

TABELA 3. LICENÇAS AMBIENTAIS DE OPERAÇÃO RENOVADAS INTEMPESTIVAMENTE.

Estado	Nº. empreendimentos	Prazo intempestivo	Percentual do prazo legal
Paraná	03	249	>249 %
Santa Catarina	42	392	>553 %

FONTE: O Autor (2016) baseado em dados fornecidos por ECOVALLE AMBIENTAL E BIOPRESERVE SOLUÇÕES AMBIENTAIS (2015)

Observa-se junto às informações anteriores, que os órgãos ambientais, objetos de análise, apresentam relevante proporção de processos de licenciamento ambiental definidos de forma intempestiva.

As constatações efetuadas são determinantes quanto à necessidade de adequação dos dispositivos normativos atuais, bem como, em relação à necessidade de revisão na atuação dos órgãos ambientais.

Acerca da intempestividade na resposta dos órgãos ambientais, observa-se manifestação de Talden Farias (2015), considerando que

Denise Muniz de Tarin alerta que no Rio de Janeiro existem atualmente diversas atividades potencialmente poluidoras em operação sem o devido licenciamento, havendo inclusive processos em trâmite no órgão estadual há mais de quatro anos – fato que, inquestionavelmente, coloca em risco o meio ambiente e a qualidade de vida da população. **Nesses casos, não poderão deixar de ser responsabilizados o gestor público e a Administração Pública, tendo em vista a desídia no trato com o meio ambiente.** (FARIAS. 2015) (grifos não originais)

5.2 O PROCEDIMENTO DE RENOVAÇÃO DA LICENÇA DE OPERAÇÃO

Inúmeros são os fatores implicados na renovação da licença de operação. Observa-se que os requisitos para tais procedimentos podem ser originados de duas formas distintas, através das normas já instituídas, ou mediante as condicionantes impostas junto à licença de operação anteriormente concedida, conforme Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente 237/97. (BRASIL, 1997).

No intuito de promover a renovação de sua licença de operação, caberá ao empreendedor interessado na mesma, demonstrar o atendimento aos requisitos legais e técnicos ora instituídos.

De acordo com o citado anteriormente, o presente trabalho teve como escopo a análise das normas direcionadas ao comércio varejista de combustíveis, provenientes dos Estados do Paraná e Santa Catarina. Diante das peculiaridades de

cada uma delas, que se traduzem em distintas exigências e prerrogativas perante os empreendedores, passa-se a focar nos critérios de maior impacto perante o procedimento administrativo de renovação da licença.

5.2.1 Cumprimento das Condicionantes Ambientais

Em caso de renovação da licença e operação, caberá ao empreendedor o cumprimento integral das condicionantes ambientais relacionadas junto ao teor do instrumento licenciatório anteriormente concedido, acrescido das demais prerrogativas legais instituídas junto às resoluções e instruções normativas estaduais.

Neste viés, deve-se entender que a licença é uma autorização, emitida por órgão público competente, concedida ao empreendedor para que exerça o seu direito à livre-iniciativa, desde que atendidas às precauções requeridas, a fim de resguardar o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme entendimento do Ministério do Meio Ambiente, em sua Cartilha de Licenciamento Ambiental. (BRASIL, 2016)

O ministério do Meio Ambiente, através do Tribunal de Contas da União, ao teor da Resolução CONAMA 237/97, artigo 8º., inciso III, afirma que a licença de operação possui como uma das características básicas a especificação das “condicionantes determinadas para operação do empreendimento, cujo cumprimento é obrigatório sob pena de suspensão ou cancelamento da operação”. (BRASIL, 1997)

Menciona, ainda, que, “concedida a licença de operação, fica o empreendedor obrigado a implementar as medidas de controle ambiental e as demais condicionantes estabelecidas, sob pena de ter a LO suspensa ou cancelada pelo órgão outorgante”.

Adotando conduta similar, a Instrução Normativa 01 da Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina, em seu item 6.5.q, requer do empreendedor o relatório técnico comprovando o efetivo cumprimento das exigências e condicionantes estabelecidas na Licença Ambiental de Operação, acompanhado de relatório fotográfico e declaração de que não houve ampliação ou modificação do empreendimento. (SANA CATARINA, 2015)

De forma similar manifesta-se o Estado do Paraná através da Resolução SEMA 065/2008, § 1º, do artigo 71, estabelecendo que, “quando do requerimento de renovação de licença de operação, nos casos previstos na legislação aplicável, será exigida a apresentação dos relatórios periódicos dos trabalhos de monitoramento, controle e/ou recuperação ambiental, devidamente assinado pelo técnico responsável”. (PARANÁ, 2008)

Os dispositivos citados anteriormente demonstram, de forma taxativa, a obrigatoriedade por parte do empreendedor em cumprir com as condicionantes ambientais elencadas junto à licença de operação, uma vez que estas são qualificadas como requisitos indispensáveis para renovação do instrumento licenciatório.

5.2.2 Prazos Legais para Prorrogação da Validade

A observar-se o teor da licença ambiental de operação, pode-se evidenciar por parte do órgão ambiental, manifestação quanto ao prazo máximo para protocolo do requerimento de sua renovação, 120 dias antecedentes ao termo final da mesma.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente manifesta no § 4º. do artigo 18, da Resolução 237/97 que “a renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente”. (BRASIL, 1997)

O artigo mencionado atesta que o protocolo de renovação efetuado tempestivamente, permite a continuidade do desenvolvimento da atividade até manifestação final do órgão competente, necessitando para tanto, em caso de fiscalização, da apresentação do protocolo efetuado dentro do prazo legalmente estipulado e da licença ambiental de operação vencida.

Em contrapartida, pode-se concluir que, não se efetuando a renovação no prazo citado, fica o empreendimento desprovido de licença de operação, a partir da data de validade da mesma.

Efetuando-se uma análise do dispositivo mencionado, concomitantemente com os dados coletados junto às empresas atuantes no ramo de gestão ambiental, constata-se que, no caso de intempestividade no protocolo de renovação da licença,

o desenvolvimento da atividade será efetuado sem o respaldo legal, uma vez que os órgãos competentes apresentam prazos excessivamente extensos para emissão do parecer final.

5.2.3 Prazos Legais para Análise e Parecer dos Órgãos Estatais

A Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente estabelece, em seu artigo 14, que o órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como, para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses. (BRASIL, 1997)

Ocorre que o Estado do Paraná, através do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEMA, e em convergência ao estipulado pelo dispositivo anteriormente citado, instituiu junto ao artigo 13 da Resolução 065/2008 que o Instituto Ambiental do Paraná – IAP, terá um prazo de 6 (seis) meses para análise e deferimento ou indeferimento de cada modalidade de licença ou autorização ambiental, a contar da data do protocolo do requerimento, ressalvados os casos em que houver Estudo de Passivo Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental e/ou Audiência Pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses. (PARANÁ, 2008)

Manifesta ainda o órgão ambiental, no parágrafo primeiro do dispositivo, que o prazo estipulado no *caput* deste artigo poderá ser prorrogado, em caso de aprovação expressa pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP, atendendo a solicitação motivada do empreendedor, a qual deverá ser anexada obrigatoriamente ao procedimento administrativo em questão.

De forma divergente ao estabelecido pelas as diretrizes federais, o Estado de Santa Catarina, através da Lei 14.675/09, adotou novas diretrizes, instituindo que nos casos de concessão de Licença Ambiental de Operação – LAO, de uma atividade ou empreendimento, o órgão ambiental terá como prazo máximo o período de 2 (dois) meses, ou seja 60 (sessenta) dias, conforme artigo 36, § 1º, inciso III. (SANTA CATARINA, 2009)

Interessante observar, em relação aos prazos de renovação, o mencionado no o artigo 43 do mesmo instituto, o qual estabelece que

Decorrido o prazo de validade de uma licença sem que haja solicitação de prorrogação ou renovação, e respeitados os prazos máximos a que se refere o artigo 40, a continuidade das atividades dependerá da formulação de novo pedido de licença. (SANTA CATARINA, 2009)

O artigo mencionado demonstra ao empreendedor a possibilidade de requerer perante o órgão ambiental a prorrogação de sua licença, até o prazo de sua validade. Estabelece ainda, que, assim feito, deve o órgão ambiental analisar o requerimento de renovação da licença vencida, sem obrigar ao mesmo, o requerimento de nova licença ambiental de operação.

Da mesma forma, atesta que o pedido de renovação da licença vincenda poderá ser efetuado até a data de seu vencimento e que, assim o sendo, deverá o órgão ambiental analisar tal requerimento e expedir novo instrumento no prazo de 60 (sessenta dias) a contar de seu protocolo, conforme descrito junto ao artigo 36, § 1º, inciso III. (SANTA CATARINA, 2009).

Dentro deste contexto e diante da liberalidade quanto ao prazo do pedido de renovação ou prorrogação, evidencia-se total irrelevância quanto à obrigatoriedade da realização de protocolo do requerimento de renovação no prazo de 120 dias antecedentes ao termo final da licença.

5.3 DA RELEVÂNCIA DO PRAZO DE 120 DIAS ANTECEDENTES AO VENCIMENTO DA LICENÇA

A despeito de a Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, estabelecer, em seu artigo 18, §4º, que a renovação da Licença de Operação de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, fica este automaticamente prorrogado até manifestação definitiva do órgão competente. (BRASIL, 1997)

Ao analisarem-se os dispositivos que tratam do procedimento de licenciamento ambiental, em nenhum momento houve identificada qualquer manifestação ou justificativa acerca do prazo estipulado, nem tampouco, critérios ou razões que levaram à definição pelo lapso temporal de 120 (cento e vinte) dias.

Não há como estabelecer nenhuma relação com o prazo para a concessão e emissão da nova licença ambiental, uma vez que o prazo estipulado para tanto é de no máximo, 6 (seis) meses, de acordo com o artigo 14 do dispositivo anteriormente citado. (BRASIL, 1997)

Assim sendo, pode-se concluir que o prazo de 120 (cento e vinte) dias foi estabelecido de forma arbitrária, entendendo-se-o como o prazo satisfatório para análise do procedimento administrativo do licenciamento e respectiva emissão da nova licença de operação.

Neste viés, a Lei Complementar 140/2011 estabelece que as exigências decorrentes da análise do empreendimento ou atividade, devam ser comunicadas uma única vez ao empreendedor, exceto, em caso de fatos novos. O dispositivo citado busca agilizar o procedimento de licenciamento, imprimindo ao mesmo um ritmo acelerado na tentativa de cumprir o prazo legalmente estipulado, uma vez que o prazo de resposta do empreendimento é de 120 dias. (BRASIL, 2011)

Cabe aqui, ressaltar, que o legislador tinha em mente que os órgãos responsáveis pela emissão das licenças ambientais seriam dotados de estrutura física e possuiriam recursos humanos capazes e suficientes para o cumprimento de seus deveres.

Observa-se junto aos dados aduzidos ao presente trabalho, que os prazos legalmente estipulados para a concessão da renovação das licenças ambientais, não são cumpridos, incorrendo num desequilíbrio da relação empreendedor/órgão ambiental.

Cumpra ainda, destacar, a total ineficácia e despreensão na aplicabilidade do prazo estabelecido para o protocolo do requerimento de renovação da licença, diante da inércia da atuação do órgão ambiental.

Tal situação fática deixa transparecer, de forma inquestionável, o desequilíbrio existente na relação estado/empreendimento, bem como, manifesta a desproporcionalidade entre obrigações imputadas aos empreendedores e deveres inerentes ao Estado.

5.4 AS IMPLICAÇÕES AO EMPREENDEDOR EM DECORRÊNCIA DA INÉRCIA DO ÓRGÃO AMBIENTAL

De início, evidencia-se que a inércia do órgão ambiental não implica nenhuma responsabilização do mesmo, originando apenas a possibilidade de ação do órgão supletivo.

Neste sentido, o artigo 16 da Resolução 237/97 do Conselho Nacional do meio Ambiente – CONAMA estabelece que

O não cumprimento dos prazos estipulados nos artigos 14 e 15, respectivamente, sujeitará o licenciamento à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente e o empreendedor ao arquivamento de seu pedido de licença. (BRASIL, 1997)

Verifica-se de forma reiterada, o descaso em relação à necessidade do empreendedor no que tange à obtenção da renovação da licença, uma vez que ao buscar a competência supletiva, fica o mesmo desprotegido ante a inexistência da renovação da licença, como também, diante da necessidade de se inicializar um novo procedimento de licenciamento junto ao órgão supletivo.

O desequilíbrio instituído pelo artigo mencionado fomenta a ilegalidade no desempenho da atividade potencialmente poluidora, uma vez que, diante do vício ocasionado pelo próprio órgão ambiental, decorrente da inobservância do prazo estipulado, vê-se o empreendedor obrigado a buscar a ação do órgão supletivo.

Obviamente o lapso temporal despendido para a análise do processo pelo órgão supletivo será maior, uma vez que se dará início a um novo processo de licenciamento, permanecendo o empreendimento desprovido da renovação de sua licença ambiental, e à mercê das penalidades instituídas para tal conduta.

Pode-se entender que a dinâmica proposta pelo dispositivo mencionado fere o princípio constitucional da livre iniciativa, uma vez que impede ao empreendedor o exercício de sua atividade empresarial, ou impõe ao mesmo, sanções em decorrência da inobservância de preceitos legais pelo Estado.

Importante salientar que, mesmo diante da intempestividade do prazo do requerimento de renovação da licença ambiental, no que se refere aos 120 dias antecedentes ao termo final, permanece inalterado o prazo para que o órgão competente promova a análise e emissão da nova licença de operação, conforme

prevê o artigo 14 da Resolução 237/97 do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA (BRASIL, 1997), ou nos marcos alternativos criados pelos Estados, no caso do Paraná, 180 dias (PARANÁ, 2008), e no caso de Santa Catarina, 60 dias. (SANTA CATARINA, 2015)

Nos casos em que o protocolo do requerimento de renovação for realizado tempestivamente, a inobservância no cumprimento dos prazos por parte do órgão ambiental, não acarretará prejuízos ao empreendedor, uma vez que a licença anteriormente vigente estará automaticamente prorrogada, entendimento este exposto por Guilherme José Purvin Figueiredo. (2013, p.256)

Contudo, a inobservância do prazo descrito junto ao artigo 14 da Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, ou de outros, instituídos por demais órgão ambientais, é extremamente prejudicial ao desempenho das atividades que requerem a concessão de tal instrumento, uma vez que atentam contra o princípio da livre-iniciativa, ao obrigar os empreendedores a desempenhar em suas atividades desprovidas da licença ambiental, até a efetiva concessão das mesmas pelos órgãos competentes. (BRASIL, 1997)

Neste sentido, há que se considerar a impossibilidade de o empreendedor encerrar temporariamente suas atividades, no aguardo do cumprimento das prerrogativas legais por parte do órgão ambiental competente.

Evidencia-se na obra Direito do Ambiente, de Édis Milaré (2015, p. 789), que o licenciamento ambiental “não deve ser considerado um obstáculo ao desenvolvimento”, porém, a realidade observada pelos empreendedores, diante da atuação dos órgãos ambientais, não permite que a análise efetuada pelos mesmos seja convergente ao entendimento descrito na obra mencionada.

5.5 A POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL DE OPERAÇÃO

Juridicamente, evidencia-se que a natureza jurídica da licença ambiental é de ato administrativo vinculado, ou seja, “não se pode ser negada se o interessado provar ter atendido a todas as exigências legais para o exercício de seu direito ao empreender uma atividade”, conforme mencionado por Édi Milaré. (2015. p. 799)

Neste sentido, observa-se como indispensável o cumprimento das seguintes etapas pelo empreendedor. A realização do requerimento demonstra a intensão de renovação do instrumento de licença ambiental, obviamente com a apresentação do

todos os documentos necessários, o cumprimento das condicionantes ambientais elencadas junto ao teor da licença vigente, e o atendimento às prerrogativas e requisitos estipulados nas normativas emanadas dos órgãos ambientais competentes.

Manifesta ainda o autor anteriormente referido (2015. p.801), que fica exteriorizada no procedimento de licenciamento ambiental, “a subordinação da manifestação administrativa ao requerimento do interessado, uma vez atendidos, é claro, os pressupostos legais relacionados com a defesa do meio ambiente e com o cumprimento da função social da propriedade”.

Importante salientar que a licença ambiental, apesar de apresentar prazo de validade e gozar de caráter de estabilidade, não poderá ser suspensa por simples discricionariedade ou arbitrariedade do administrador público. Da mesma forma, sua renovabilidade não conflita com sua estabilidade, esta última sujeita a revisão, podendo ser suspensa em caso de descumprimento dos requisitos preestabelecidos no processo de licenciamento ambiental, conforme ensina Édís Milaré. (2015, p. 802)

De tais manifestações, obtém-se o entendimento de que, por ser o licenciamento ato de natureza vinculada e estando as prerrogativas de sua continuidade taxativamente estabelecidas junto às condicionantes de renovação, bem como, nas diretrizes legais estabelecidas pelos órgãos ambientais, sendo as mesmas atendidas pelo requerente/empreendedor, surge o direito da continuidade de sua validade.

Observando-se as colocações anteriores, questiona-se a relevância do lapso temporal de 120 dias antecedentes ao termo final da licença como fator determinante para a obtenção da prorrogação da validade da licença ambiental, considerando-se o atendimento às prerrogativas estabelecidas, a natureza do licenciamento ambiental, o desequilíbrio na relação Estado/empreendedor, e a inércia do órgão ambiental quanto à relação ao prazo determinado para sua manifestação. Seria este um fator relevante para determinar a prorrogação da validade da licença?

Não há que se manifestar de forma contrária à necessidade e obrigatoriedade do cumprimento das condicionantes ambientais, nem tampouco a das prerrogativas instituídas pelos dispositivos oriundos dos órgãos ambientais, no entanto, há que se refletir acerca da importância e relevância do pleno atendimento

aos mesmos, segundo o qual passível seria de decretar, de forma compulsória e categórica a prorrogação da validade da licença ambiental.

Um dos princípios basilares do direito ambiental está voltado à precaução e prevenção do dano ambiental. Ao exercer o poder de polícia, não caberá ao Estado somente a criação de diretrizes e deveres a serem cumpridos pelo empreendedor que desempenha atividades potencialmente poluidoras, devendo o mesmo, atuar de forma instrutiva, direcionadora, através de parcerias com a esfera privada.

É com este objetivo que se observa a necessidade da concessão de benefícios ou incentivos ao empreendedor que cumpre com as prerrogativas e obrigações a ele imputadas, nesta direção, inclui-se a prorrogação da validade da licença vigente, independente da tempestividade do protocolo de renovação, no que se refere aos 120 dias.

Além das considerações efetuadas anteriormente, procura-se demonstrar a seguir, elementos de extrema relevância no processo de licenciamento ambiental, os quais apontam para a necessidade de uma reavaliação nos requisitos para se determinar a prorrogação da vigência da licença anterior.

5.5.1 Das Hipóteses da Prorrogação da Validade da Licença Ambiental

Ao analisar-se o conteúdo da Resolução 237/97, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, especificamente em seu artigo 11, que estabelece um prazo máximo de 6 (seis) meses para análise e concessão da licença ambiental de operação, podemos verificar duas situações distintas no que tange à prorrogação da validade do licença vigente. (BRASIL, 1997)

Caso o empreendimento cumpra com todas as prerrogativas legais no que se refere ao requerimento de renovação, atenda conjuntamente às condicionantes ambientais impostas junto à licença vincenda, e efetue tempestivamente o protocolo de renovação, terá compulsoriamente prorrogada a validade de sua licença, até a manifestação final do órgão ambiental.

Num segundo momento, se o empreendimento cumprir com todas as prerrogativas legais no que tange ao requerimento de renovação, atender conjuntamente às condicionantes ambientais impostas junto à licença vincenda e efetuar intempestivamente o protocolo de renovação de sua licença de operação,

terá sua licença válida até seu termo final, não obtendo o direito à prorrogação da validade da mesma.

A empresa com o requerimento tempestivo continuará a exercer suas atividades de forma regular, uma vez que comprova sua legalidade através do protocolo de renovação e a posse da licença em vigência.

No caso em que a empresa realizar o requerimento de renovação intempestivamente, ao ultrapassar a data inserida como termo final, passará a exercer suas atividades dentro da ilegalidade, passível de autuações, infrações, embargos e outros.

Em outro sentido, consideram-se duas empresas distintas, onde a empresa A efetuou o protocolo tempestivo, porém, com a documentação incompleta, e a empresa B efetuou o protocolo intempestivo e apresentou toda a documentação solicitada.

Evidencia-se, nestes casos, que a empresa A, irregular considerando-se a ausência da documentação a ser apresentada, obterá a prorrogação da validade de sua licença ambiental até o prazo de manifestação final do órgão competente, enquanto a empresa B, que adotou todas as providências cabíveis para atendimento das prerrogativas legais visando à renovação do seu licenciamento, não receberá o mesmo benefício.

Observa-se aqui, que o critério determinante para a concessão da prorrogação da validade da licença ambiental é meramente temporário, não sendo relevante nos casos analisados, o atendimento às prerrogativas ambientais, nem tampouco o atendimento aos princípios da prevenção e precaução, princípio do controle do poluidor pelo poder público, princípio da função socioambiental da propriedade, princípio do ambiente ecologicamente equilibrado, princípio da natureza pública da proteção ambiental e princípio do retrocesso ambiental.

Absurdamente, no exercício da função de administrativa do procedimento de licenciamento, o Estado sobrepõe o requisito temporal a inúmeros princípios basilares do direito ambiental.

A esse respeito, devemos lembrar que o requisito temporal só se faz valer quando imputado ao particular, uma vez que os órgãos ambientais não se atêm ao cumprimento dos prazos estabelecidos para a concessão da renovação da licença ambiental.

Evidente é o desequilíbrio existente na relação Estado/particular, bem como a inversão de valores quanto à prerrogativa temporal para o cumprimento dos deveres legalmente estipulados.

Não se tem nesta oportunidade, a pretensão de estabelecer um efeito em cascata entre as responsabilidades e obrigações impostas ao Estado e a particulares, mas, sim, fazer valer o tratamento igualitário, a igualdade de condições entre as partes, valorando de forma similar as ações a serem adotadas pelas mesmas.

A ausência de comprometimento, a inobservância dos princípios do direito administrativo e ambiental, bem como, a ineficácia do Estado em cumprir com seus deveres e obrigações no que se refere aos prazos estipulados para a renovação da licença ambiental, pode ser constatada na ausência do limite de tempo para prorrogação automática da licença ambiental, conforme prevê Talden Farias (2015):

Não foi estabelecido no citado §4º limite de tempo à prorrogação automática do licenciamento por reconhecer o legislador não ser justo que o empreendedor responsável seja penalizado pela morosidade da Administração Pública. (FARIAS. 2015)

Da mesma forma, a citação anterior permite interpretação dúbia. O legislador deixou de delimitar o tempo de prorrogação, uma vez que estava ciente da ineficácia e morosidade empregadas pelo Estado no desenvolvimento da atribuição a ele imputada, possibilitando assim, a prorrogação atemporal da licença anteriormente concedida.

5.5.2 A Continuidade do Desenvolvimento da Atividade

Considerando-se de forma conjunta, a intempestividade no requerimento de renovação da licença ambiental de operação e o lapso temporal para a expedição da nova licença pelo órgão ambiental, evidencia-se que o empreendedor ficará desprovido do instrumento de licença para o desenvolvimento de suas atividades por um longo período, conforme se observa junto à tabela 1. (Autor. 2016).

A inobservância do prazo descrito no artigo 14 da Resolução 237/97 do Conselho Nacional e Meio Ambiente – CONAMA pelos órgãos ambientais para emissão da licença de operação, implica a continuidade do desenvolvimento da

atividade potencialmente poluidora sem o devido instrumento licenciatório, não havendo, por parte do empreendedor, a possibilidade de paralização ou suspensão de suas atividades no aguardo da emissão da licença ambiental (BRASIL, 1997).

No entanto, o artigo 60 da Lei de Crimes Ambientais, 9605/1998, estabelece como crime ambiental a conduta d:

Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares:
Pena: detenção, de 1 (um) a 6 (seis) meses ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. (BRASIL, 1998)

Notória é a irrazoabilidade e o desequilíbrio na relação apresentada, uma vez que o órgão ambiental responsável pela emissão do auto de infração ambiental, em decorrência da inobservância do artigo 60 do instituto mencionado, é o mesmo que deu causa ao delito, ao não observar o prazo descrito junto ao artigo 14 da Resolução 237/97 do Conselho Nacional e Meio Ambiente – CONAMA. (BRASIL, 1997)

Não obstante, evidencia-se que os mecanismos apresentados, bem como a inobservância do prazo instituído aos órgãos ambientais ferem ao princípio dos valores sociais, do trabalho e da livre-iniciativa, conforme prevê a Constituição Federal em seu artigo 1º, inciso IV. (BRASIL, 1988)

5.5.3 Serviços Essenciais e de Utilidade Pública

O Código do Consumidor manifesta-se no artigo 22, em relação aos serviços essenciais da seguinte forma:

Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigadas a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.
Parágrafo único: Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.(BRASIL, 1990).

Diante do dispositivo anteriormente mencionado, faz-se necessário observar a construção do conceito de serviços essenciais. Neste sentido, o Acórdão do

Supremo Tribunal Federal, publicado em 1956, em que foi relator o Ministro Edgard Costa, caracterizou como serviço essencial tudo quanto tem um sentido de utilidade pública, conforme mencionam Amadeu dos Anjos Vidonho Junior e Mário Lobato de Paiva (2002).

Outra menção acerca dos serviços essenciais foi efetuada pelo artigo 10 da intitulada Lei de Greve, 7.783/1989, estabelecendo que

São considerados serviços ou atividades essenciais:

I –tratamento e abastecimento de água, produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; (...) (BRASIL, 1989)

Entenderam os autores do artigo anteriormente referido, que, hermenêuticamente, a norma pode ser de alcance nacional, ou seja, atingindo a coletividade sem distinção, podendo ser estendida a quaisquer casos ou condições que levem à interrupção de serviço de natureza essencial, mas somente em caso de greve.

Sobre a natureza dos serviços essenciais versa Ada Pellegrini Grinover: (1995)

É sempre muito complicado investigar a natureza do serviço público, para tentar surpreender, neste ou naquele, o traço da sua essencialidade. Com efeito, cotejados, em seus aspectos multifários, os serviços de comunicação telefônica, de fornecimento de energia elétrica, água, coleta de esgoto ou de lixo domiciliar, todos passam por uma gradação de essencialidade, que se exacerba justamente quando estão em causa os serviços públicos difusos (ut universi) relativos à segurança, saúde e educação. (GRINOVER. 1995)

Diante de tais manifestações, verifica-se como imprescindível a manutenção de tais serviços junto à comunidade, sendo de vital e essencial importância a observação dos prazos legalmente estipulados para a concessão e emissão da licença ambiental de operação.

Novamente, permanece o empreendedor numa situação de hipossuficiência, atestada pelo descumprimento dos prazos legais pelo órgão ambiental, pela possibilidade da lavratura de auto de infração, tendo em vista o desenvolvimento e atividade potencialmente poluente, desprovido da licença ambiental e da impossibilidade de interrupção na prestação de serviço essencial.

5.5.4 Desenvolvimento Social e Econômico

Os dados demográficos do Brasil, apontam, no ano de 2015, para uma população total de 204.450.649 (duzentos e quatro milhões, quatrocentos e cinquenta mil e seiscientos e quarenta e nove) cidadãos brasileiros, divididos em 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios, perfazendo uma média de 36.705 (trinta e seis mil setecentos e cinco) indivíduos por município. (WIKIPEDIA, 2015)

Visualiza-se através deste contexto, que os Municípios brasileiros demonstram, em média, reduzidas populações.

É diante destas observações, que efetuamos a análise da relevância que um empreendimento que desempenha serviços de cunho essencial e promove a abertura de inúmeras vagas de emprego à sociedade local, tem no contexto do Município.

Ao observarmos a economia local, o desenvolvimento social e a indispensabilidade dos serviços essenciais, é evidente a importância que tal tipo de empreendimento tem perante a sociedade local. A análise dos dados mencionados, assim como a conclusão obtida, implica a reflexão acerca necessidade e importância no cumprimento dos prazos estipulados aos órgãos ambientais para renovação e concessão da licença de operação, uma vez que os empreendimentos particulares necessitam destes instrumentos para o desempenho de suas atividades empresariais.

5.5.5. Dos Princípios Gerais do Direito Administrativo

Evidenciando-se que a licença ambiental é o produto final de um procedimento administrativo, é importante observar que o mesmo deve ser regido pelos princípios do direito administrativo.

Ao se examinar os princípios fundamentais do direito administrativo, ficaram evidenciadas condutas e procedimentos adotados na atuação dos órgãos ambientais que não se coadunam com as diretrizes verificadas perante os mesmos.

O princípio da obediência à forma e ao procedimento, segundo o entendimento de Maria Silvia Zanella Di Pietro (2004, p. 550), atua “como garantia para o particular de que as pretensões confiadas aos órgãos administrativos serão

solucionadas nos termos da lei”, devendo se prescrever a nulidade para o caso de sua inobservância.

Conforme se observa a Tabela 1 (Autor, 2016), os prazos determinados pela Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, não são atendidos pelos órgãos ambientais, deteriorando-se, portanto, as pretensões dos particulares. (BRASIL, 1997)

Conforme descreve Maria Silvia Zanella Di Pietro (2004, p. 551), o princípio da proporcionalidade é um dos aspectos contidos no princípio da razoabilidade, isto porque este requer proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a administração pública e os fins que ele tem que alcançar.

Observa ainda, a autora que

O princípio da razoabilidade, sob a feição de proporcionalidade entre meios e fins, está contido implicitamente no artigo 2º, parágrafo único, da Lei 9784/99, que impõe a Administração Pública: adequação entre meios e fins; vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias para atendimento do interesse público (inciso VI), **observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados** (inciso VIII) (...) (DI PIETRO. 2004) (grifos não originais)

Inegável é a interação existente entre os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, como também indiscutível é a existência de critérios distintos, desproporcionais e irrazoáveis, quanto ao tratamento imposto ao empreendedor na execução de seus deveres, e o cumprimento das obrigações inerentes aos órgãos estatais durante o andamento do procedimento administrativo.

Atesta-se notoriamente a desproporcionalidade quanto ao atendimento ao cumprimento das obrigações pelas partes atuantes, como também verifica-se o desequilíbrio quanto aos prejuízos e penalidades impostas às mesmas, em virtude da inobservância das ações a serem adotadas.

A despeito de o princípio da eficiência admitir duas vertentes, a primeira que se refere ao modo de atuação do agente público, e outra que se manifesta acerca do modo de organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, ambas têm o objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação dos serviços públicos. No entanto, independente da aplicação adotada para o princípio mencionado, “nunca poderá se justificar a atuação administrativa contrária ao direito, por mais que possa

ser elogiado em termos de pura eficiência”, conforme descreve Maria Silvia Zanella Di Pietro (2004, p. 84).

O não cumprimento das obrigações por parte dos órgãos ambientais demonstra, de forma inegável, a afronta ao princípio da eficiência.

5.6 PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DOS REQUISITOS PARA OBTENÇÃO DOS BENEFÍCIOS DA PRORROGAÇÃO DA VALIDADE MESMO QUE INTEMPESTIVA

As observações efetuadas anteriormente conduzem ao entendimento acerca da necessidade da adoção de novos requisitos para a obtenção do benefício da prorrogação da validade da licença vincenda, mesmo diante da intempestividade em relação ao prazo de 120 dias antecedentes ao termo final da mesma.

Assim sendo, passa-se a elencar os dispositivos indispensáveis e relevantes para a concessão do benefício anteriormente especificado, uma vez que independem os mesmos de quaisquer prazos de manifestação das partes envolvidas no procedimento de licenciamento.

5.6.1 Da Concessão de Licença Ambiental de Operação Anterior

Conforme prevê o ordenamento jurídico relacionado ao desenvolvimento das atividades potencialmente poluidoras, cabe ao empreendedor obter antecipadamente a licença ambiental para o desempenho de suas atividades empresariais, de acordo com a Lei de Crimes Ambientais 9.605/98 (BRASIL, 1998), e Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. (BRASIL, 1997)

O cumprimento de tal prerrogativa permite evidenciar, de forma incontestável, que, ao emitir a licença ambiental de operação original, entenda-se como licença inicial ou primeira licença, estará o órgão ambiental competente dando início ao acompanhamento das atividades a serem desenvolvidas pelo empreendimento, ou seja, realizando efetivamente o poder de polícia a ele imputado.

Da mesma forma, inserem-se no teor das licenças concedidas, os requisitos definidos como condicionantes ambientais, os quais atendem às prerrogativas

determinadas ou estabelecidas pelos órgãos competentes, de acordo com a atividade desenvolvida.

Deve-se considerar, neste momento, que o cumprimento das prerrogativas inseridas no teor da licença, bem como, aquelas decorrentes dos demais instrumentos normativos são acompanhadas por profissional especializado, dotado de responsabilidade técnica, devendo o empreendedor apresentar as respectivas Anotações de Responsabilidade Técnica – ART.

Acerca do mencionado, determina a Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, artigo 8º, inciso III, que a licença de operação possui como uma das características básicas a especificação das “condicionantes determinadas para operação do empreendimento, cujo cumprimento é obrigatório sob pena de suspensão ou cancelamento da operação”. (BRASIL, 1997)

A atuação dos órgãos ambientais através do poder de fiscalização, e a obrigatoriedade legal imposta ao empreendedor, no que se refere à necessidade de cumprimento das condicionantes ambientais, reduzem ao mínimo a possibilidade de o empreendedor não observar os critérios necessários para desenvolver suas atividades potencialmente poluidoras, desde que, devidamente licenciadas.

Assim sendo, caracteriza-se que o empreendimento dotado da respectiva licença ambiental de operação, fica sob o crivo da fiscalização do órgão ambiental, como também detém o conhecimento acerca de suas obrigações e que, diante da não observância das mesmas, coloca em risco a manutenção de sua licença ambiental.

A manutenção da licença ambiental de operação estabelece, de forma prévia, o acompanhamento pelo órgão ambiental no que diz respeito ao atendimento às prerrogativas requeridas. Diante desse entendimento, presume-se que a própria manutenção da licença se traduz na adimplência de suas obrigações, caso contrário, estaria o órgão ambiental atestando a ineficiência de seus controles.

5.6.2 Do Cumprimento das Condicionantes Ambientais e Prerrogativas Institucionais

Apesar de a validade da licença ambiental de operação estar vinculada ao cumprimento das condicionantes ambientais, conforme prevê o artigo 8º, inciso III, da Resolução CONAMA 237/97, que a licença de operação possui como uma das

características básicas a especificação das “condicionantes determinadas para operação do empreendimento, cujo cumprimento é obrigatório sob pena de suspensão ou cancelamento da operação”, deve-se entender que o atendimento às mesmas, não se remete somente à questão da imposição legal, mas demonstra que o empreendimento adota todas as providências cabíveis visando à proteção do meio ambiente. (BRASIL, 1997)

O atendimento às condicionantes ambientais é prerrogativa determinante para a obtenção da prorrogação da validade da licença vincenda, até a manifestação final do órgão ambiental, ou seja, ao atender aos critérios propostos, o empreendimento compulsoriamente obtém o benefício da prorrogação.

5.6.3 Da Dispensabilidade do Prazo de 120 dias

Para o empreendedor obter o benefício da prorrogação da validade de sua licença ambiental e aguardar a manifestação final do órgão ambiental quanto a sua renovação, é imputada ao mesmo a obrigatoriedade de efetivação do protocolo de renovação num prazo de 120 (cento e vinte) dias antecedentes à data de vencimento da mesma.

Ocorre que o desequilíbrio na relação Estado/empreendedor é notório, uma vez que os órgãos ambientais não atendem ao prazo determinado pela Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, no que se refere à emissão da nova licença de operação (BRASIL, 1997).

Destaca-se ainda, que para licenças protocoladas tempestivamente ou intempestivamente, são similares os prazos de atendimento dos requerimentos, sem observar que o empreendedor que efetuou o protocolo intempestivo, permanecerá, após o vencimento da licença, desenvolvendo as atividades potencialmente poluidoras desprovido do instrumento legal para tal objetivo.

Igualmente, evidencia-se que o prazo de 120 (cento e vinte) dias foi estabelecido visando dotar os órgãos ambientais competentes de lapso temporal suficiente para a emissão da nova licença de operação.

A análise acerca da possibilidade de prorrogação da validade da licença anterior até a manifestação final do órgão ambiental deveria ater-se a critérios técnicos, voltados ao atendimento das prerrogativas ambientais, isentando-se de requisitos desprovidos de tal característica.

Diante da inaplicabilidade e inobservância da Resolução 237/1997 por parte dos órgãos ambientais, no que tange ao prazo estipulado para a emissão das novas licenças, evidencia-se a dispensabilidade do prazo antecedente ao termo final, 120 (cento e vinte) dias, uma vez que o impõe ao empreendedor obrigação desproporcional.

5.6.4 Do Protocolo de Renovação da Licença Ambiental de Operação Anteriormente ao seu Vencimento

A prerrogativa quanto à obrigatoriedade de proceder à renovação da licença ambiental de operação até o seu vencimento, tem por objetivo estipular um prazo derradeiro para a efetivação deste procedimento.

Neste sentido, e diante da dispensabilidade do prazo de 120 (cento e vinte) dias, analisada no item anterior, estipula-se o termo final da vigência da licença como data derradeira para a realização do protocolo do requerimento de renovação da licença ambiental.

No entanto, o não atendimento ao prazo mencionado caracterizaria o vencimento da licença vigente, impossibilitando a concessão do benefício da prorrogação por parte do órgão ambiental.

5.6.5 Da Comprovada Inércia do Órgão Ambiental

A compilação das informações obtidas perante as empresas atuantes no ramo da gestão ambiental, em atividade nos Estados do Paraná e Santa Catarina, permitiu ao autor identificar que os prazos médios para a emissão da nova licença de operação são de 335 dias no Estado de Santa Catarina, e 196 dias no Estado do Paraná.

Diante do exposto, fica caracterizada a inobservância dos órgãos ambientais no que se refere ao cumprimento do prazo legalmente instituído para a concessão da licença de operação.

Incontestável o fato de que os mesmos sofrem pelo acúmulo de serviços, falta de recursos humanos, não só quantitativamente mas principalmente no que se refere à capacidade técnica, e subsistem em um horizonte de extrema ausência de estrutura física.

Todos estes fatores, além da operacionalização do procedimento administrativo de licenciamento ambiental, contribuem para a inobservância dos prazos instituídos.

5.6.6 Do Exercício do Poder de Polícia

O conceito moderno de “poder de polícia”, conforme entendimento de Maria Silvia Zanella Di Pietro (2004, p. 114), é a “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”.

Observa ainda, que, em sentido restrito, o poder de polícia abrange,

(...)as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais como as autorizações, as licenças, as injunções) do Poder Executivo, destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais (DI PIETRO. 2004).

Da mesma forma, observa que, em sentido amplo,

(...) corresponde à atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos. (DI PIETRO. 2004)

O desenvolvimento das atividades potencialmente poluidoras, nem sempre conta com o entusiasmo dos empreendedores no que diz respeito às prerrogativas, deveres e condicionantes a serem cumpridas, restando ao órgão ambiental lançar mão dos recursos sancionatórios, a fim de promover a adequação dos empreendimentos infratores.

No entanto, deve-se considerar que, em se tratando de meio ambiente, o exercício do poder de polícia deve observar as funções orientadora, instrutora e direcionadora, exercendo o propósito de mecanismo de educação ambiental, estabelecendo novas diretrizes e condutas empresariais, utilizando-se do mesmo, para definir parâmetros de atuação através da instrução e direcionamento, não se dedicando somente à expedição de sanções e penalidades, através da emissão de infrações ambientais.

Neste sentido, deve o órgão ambiental competente, preocupar-se, de forma primária, com a precaução e a prevenção do *status quo* ambiental, agindo como

parceiro do empreendedor, através da adequação e correção de condutas, ou promovendo a implantação de novas diretrizes.

Importante observar os ensinamentos de Maria Silvia Zanella Di Pietro (2004, p. 116), manifestando que o princípio da proporcionalidade dos meios aos fins tem por objetivo evitar que o poder de polícia vá “além do necessário para satisfação do interesse público que visa proteger; a sua finalidade não é destruir os direitos individuais, mas, ao contrário, assegurar o seu exercício, condicionando-o ao bem estar social, só poderá reduzi-los quando em conflito com interesses maiores da coletividade e na medida estritamente necessárias à consecução dos fins estatais”.

Noutro aspecto, observa-se que ao meio ambiente é de extrema importância a adoção imediata de medidas mitigadoras ou reparadoras, visando à recuperação do dano cometido. A inobservância da razoabilidade na imposição de elevadas multas, pode comprometer, de forma determinante e vital, a saúde financeira do empreendimento, promovendo não somente a inadimplência financeira como também o descaso em relação ao dano cometido, impondo à coletividade a subtração de seu patrimônio ambiental.

As afirmações anteriores têm por objetivo despertar os órgãos ambientais para os efeitos causados pela imposição de pesadas penas pecuniárias, as quais nem sempre se apresentam razoáveis, acabando por imputar a coletividade o seu prejuízo real.

6. DO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL

Com o objetivo de fundamentar o raciocínio jurídico objeto deste trabalho, expõe-se, a seguir, decisões dos tribunais superiores, as quais apresentam entendimento convergente quanto à irrelevância do prazo de 120 (dias) no que tange ao procedimento administrativo de renovação da licença de operação, bem como demonstram que a renovação intempestiva não deve ser elemento fomentador da desproporcionalidade e da irrazoabilidade.

ADMINISTRATIVO. LICENÇA DE OPERAÇÃO VENCIDA. PENDÊNCIA NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO NA APRECIÇÃO DE REQUERIMENTO DE RENOVAÇÃO DA LICENÇA DE OPERAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE INTERDIÇÃO DA OPERAÇÃO. 1.Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo IBAMA contra decisão que, nos autos da ação mandamental, deferiu a liminar ali pleiteada para suspender os efeitos do ato administrativo que embargou operação anteriormente licenciada e cujo pedido de renovação da autorização respectiva ainda não teria sido objeto de apreciação no âmbito administrativo. 2. Apesar de não constar nos autos qualquer documento referente ao eventual processo administrativo de renovação pleiteado pela empresa junto ao órgão responsável pela concessão da dita renovação - um encargo processual que recai sobre a Agravante que deve trazer aos autos todos os elementos necessários à devida cognição da matéria objeto da decisão agravada - é possível verificar que a decisão atacada se baseou exatamente no fato de haver pendência de apreciação no âmbito administrativo do requerimento de renovação da licença de operação. 3.O fato de não ter se solicitado no prazo de 120 (cento e vinte) dias anterior ao vencimento da licença expirada em meados do ano de 2007, não autoriza o embargo praticado pelo IBAMA, porque no momento de interdição estava pendente um requerimento administrativo. 4. Não cabe fazer um juízo de valor porque a parte demorou ou não a requerer administrativamente a continuidade da licença, muito menos sobre a demora do órgão fiscalizador, que promoveu o embargo discutido nos autos, em atuar junto às empresas que estavam em descumprimento da lei. Pois se o administrado se omitiu a pugnar a destempo a sua autorização de atuação na prática exploratória ambiental, a Administração Pública também deixou de atuar durante os mais de dois anos em que inexistia documento que pudesse corroborar a atuação do particular na dita atividade. 5. Agravo de Instrumento Improvido.(TRF-5 - AGTR: 101727 CE 0097556-11.2009.4.05.0000, Relator: Desembargador Federal Francisco Barros Dias, Data de Julgamento: 20/04/2010, Segunda Turma, Data de Publicação: Fonte: Diário da Justiça Eletrônico - Data: 29/04/2010 - Página: 191 - Ano: 2010)

Os termos que fundamentam a decisão anteriormente prolatada corroboram os argumentos utilizados para a sustentação dos objetivos e propósitos deste trabalho.

Neste sentido, verifica-se inicialmente, que a empresa objeto de questionamento possuía licença ambiental para desempenho de suas atividades, tendo protocolado intempestivamente o requerimento de renovação da mesma.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis IBAMA, promoveu a interdição da mesma, em virtude da ausência de licença ambiental de operação vigente.

Ocorre que o entendimento jurisprudencial manifesta que o “pedido de renovação da autorização respectiva ainda não teria sido objeto de apreciação no âmbito administrativo”. Esclarece ainda, que “o fato de não ter solicitado no prazo de 120 (cento e vinte) dias anterior ao vencimento da licença expirada em meados de 2007, não autoriza o embargo praticado pelo IBAMA, porque no momento de interdição estava pendente um requerimento administrativo”.

Relata ainda a decisão, que não cabe neste momento fazer juízo de valor em relação à demora para a realização do pedido de renovação, nem tampouco acerca da demora do órgão fiscalizador em atuar perante as empresas que estavam em descumprimento da lei. Assim sendo, manifesta que “se o administrador se omitiu a pugar a destempo a sua autorização de atuação na prática exploratória ambiental, a Administração Pública também deixou de atuar durante os mais de dois anos em que inexistia documento que pudesse corroborar a atuação do particular na dita atividade”.

A presente decisão remete ainda a outros aspectos, como o relevante interesse social no desenvolvimento da atividade questionada, bem como a necessidade de se autorizar a continuidade da mesma.

Conclui a decisão prolatada, que “não se pode prejudicar o administrado interessado em prosseguir a atividade exploratória, anteriormente autorizada, ante eventual descaso da Administração Pública”, sendo que indevida é a interdição, uma vez que pendente a apreciação do requerimento administrativo.

AGRAVO INTERNO. IBAMA. FISCALIZAÇÃO. LICENÇA DE OPERAÇÃO. RENOVAÇÃO. - Não merece acolhida recurso de agravo interno onde o recorrente não apresenta qualquer subsídio capaz de viabilizar a alteração dos fundamentos da decisão hostilizada, persistindo, destarte, imaculados e impassíveis os argumentos nos quais o entendimento foi firmado. - Em relação aos autos de infração nºs 092877-D e 092878-D, verifica-se que tais documentos atestam como infração “executar extração de minerais sem a competente autorização” e “licença de operação vencida”. - No entanto, constata-se a existência de licença de operação, datada de 02/04/93, em relação à área objeto dos autos. - Através de documentos, verifica-se que a licença de operação foi renovada em 11/01/96 por 730 dias, tendo sido requerida a renovação da licença de operação em 09/09/98, pedido que não foi indeferido, eis que nada foi comprovado nesse sentido, pois, em verdade, a Administração reconheceu que o pedido de renovação não foi apreciado devido “à carência de pessoal operacional na Unidade Administrativa do IBAMA/ES. - Nesse aspecto, deve prosperar a pretensão da parte impetrante. - Recurso improvido.(TRF-2 - AMS: 200150010000549 RJ 2001.50.01.000054-9, Relator: Desembargador Federal FERNANDO MARQUES, Data de Julgamento: 27/04/2011, QUINTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: E-DJF2R - Data::04/05/2011 - Página::516)

A jurisprudência anteriormente citada remete ao agravo interposto pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis, IBAMA, alegando o desempenho de atividade potencialmente poluidora sem o devido licenciamento, uma vez que a renovação do mesmo foi realizada intempestivamente.

A decisão prolatada entende que, mesmo que realizado o protocolo de renovação em prazo inferior aos 120 (cento e vinte) dias, estabelecido pela legislação vigente, não houve nenhuma manifestação contrária à renovação da licença ambiental de operação por parte do órgão ambiental competente, devendo o presente agravo ser rejeitado.

O entendimento exposto anteriormente corrobora as afirmações elencadas no presente trabalho, uma vez que demonstra a ineficácia, inaplicabilidade e inutilidade do prazo de 120 (cento e vinte dias) antecedentes ao termo final da licença para protocolo do requerimento da renovação.

Da mesma forma, explicita o órgão ambiental, a inexistência de estrutura técnica necessária para o cumprimento de suas obrigações dentro do prazo legal estimado, atestando, de forma inquestionável e inequívoca, a dispensabilidade do prazo estabelecido..

7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Inicialmente, pôde-se observar de acordo com os dados coletados junto às empresas que desempenham atividades voltadas à gestão ambiental nos Estados do Paraná e Santa Catarina, que os órgãos ambientais não atendem às disposições legais quanto à emissão da renovação das licenças de operação nos prazos estipulados.

Deve-se salientar que o mesmo instrumento normativo, que imputa ao empreendedor a obrigatoriedade de requerer a renovação da licença de operação num prazo de 120 dias antecedentes ao termo final da mesma, obtendo assim, sua prorrogação até a manifestação definitiva do órgão competente, estabelece ao Estado, o dever de atender à expectativa de direito do empreendedor no que tange à emissão da nova licença dentro do prazo estipulado.

A ausência de tempestividade do empreendedor, em realizar o protocolo de renovação de sua licença, acaba por promover a invalidade do instrumento posteriormente ao seu vencimento, bem como, a necessidade de se iniciar um novo procedimento administrativo de licenciamento ambiental.

Outro ponto a ser abordado é que, mesmo diante da realização de um novo protocolo de licença ambiental, pode o empreendedor sofrer penalidades decorrentes do exercício da atividade potencialmente poluidora, haja vista não possuir a licença ambiental de operação, uma vez que o novo protocolo foi realizado intempestivamente.

Num primeiro momento, podemos observar que neste caso, dois fatores podem ser determinantes para a ocorrência da infração ambiental. O primeiro refere-se à inobservância do prazo tempestivo para requerer a renovação da licença, sendo este de responsabilidade exclusiva do empreendimento. Contudo, mesmo diante do protocolo intempestivo, deve o órgão ambiental expedir a nova licença de acordo com os ditames normativos, porém, como evidenciamos com os dados coletados pelo autor, os órgãos ambientais não atendem aos prazos estabelecidos, e, neste caso, a infração poderia ser considerada decorrente da inércia dos mesmos.

Ainda no que refere ao prazo de 120 dias, constata-se que o mesmo é determinante para o processo de renovação da licença ambiental, ainda que estabelecido de forma aleatória, sem qualquer justificativa legal.

As prerrogativas inerentes à renovação da licença ambiental de operação devem atender a requisitos legais e técnicos, não se fundamentando exclusivamente na questão temporal, mesmo porque, o empreendedor que deixar de atender determinadas prerrogativas poderá ter sua licença prorrogada até a manifestação final do órgão competente.

O teor da Resolução 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, submete seus destinatários a tratamento desproporcional e desigual, uma vez que institui penalidades desequilibradas e irrazoáveis aos mesmos, insurgindo-se de forma incontestável ante o princípio da igualdade. (BRASIL, 1997)

Ainda no que se refere aos prejuízos causados ao empreendedor, verifica-se que a ação supletiva de órgão ambiental competente, conforme descrito junto ao artigo 16 do mesmo ordenamento, está longe de promover a regularização ou equilíbrio na relação instituída, uma vez que ao empreendedor restará o reinício de todo o processo de licenciamento ambiental.

Notório é o fato de que a dinâmica proposta pelo dispositivo mencionado fere o princípio constitucional da livre-iniciativa, uma vez que impede ao empreendedor o exercício de sua atividade empresarial, ou impõe ao mesmo, sanções em decorrência da inobservância de preceitos legais pelo Estado.

Importante observar que a inobservância dos órgãos ambientais em relação aos prazos estabelecidos, pode colocar em risco a continuidade de atividades de utilidade pública, essenciais ao desenvolvimento social e de relevante interesse público.

Ao verificar-se a natureza de ato vinculado da licença ambiental e se observar a necessidade de subordinação da manifestação administrativa ante ao requerimento do interessado, uma vez atendidos os pressupostos legais para a obtenção da respectiva licença, nota-se total descaso e insurgência contra o princípio da obediência à forma e ao procedimento, o qual estabelece a garantia para o particular de que suas pretensões confiadas aos órgãos administrativos serão solucionadas nos termos da lei.

Ainda no que tange à ordem principiológica, manifesta o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, a adequação entre meios e fins, sendo vedada a imposição de obrigação, restrição e sanção em medidas superiores àquelas necessárias para o atendimento do interesse público. No mesmo sentido, estabelece o artigo 2º, inciso VIII, da Lei 9.784/1999, ser imprescindível a observância das

formalidades essenciais a fim de promover a garantia dos direitos dos administrados. (BRASIL, 1999) É inquestionável o interesse público no caso em tela, uma vez que as atividades desempenhadas são de cunho essencial, conforme determina a Lei de Greve 7783/89, em seu artigo 10. (BRASIL, 1989)

Outro ponto a ser questionado remete à inobservância do princípio da eficiência, pois, como entende Maria Sylvia Di Pietro (2004,p.84), “nunca poderá se justificar a atuação administrativa contrária ao direito”.

Diante da inobservância dos princípios que fundamentam o direito administrativo, da inércia dos órgãos ambientais como agentes de concretização do direito dos empreendedores, do desequilíbrio na relação Estado/empreendimento, da inexistência de estrutura técnica hábil para avaliação dos procedimentos no tempo legalmente instituído, e dos prejuízos e ônus imputados ao empreendedor, faz-se necessária a alteração dos procedimentos adotados pelos órgãos ambientais competentes, no que tange aos requisitos para análise e concessão da renovação da licença de operação.

O estabelecimento de critérios, tais como a concessão anterior de licença ambiental de operação, o cumprimento das condicionantes ambientais estabelecidas na mesma e o atendimento aos requisitos normativos, é de grande valia para a preservação e manutenção do meio ambiente devidamente equilibrado, sobrepondo-se de forma inquestionável a critérios desprovidos de fundamentação, técnica, científica ou jurídica, tal como o lapso temporal instituído.

A apresentação dos critérios propostos anteriormente, de forma conjunta ao requerimento de renovação, realizado até o prazo final da validade da licença vincenda, permitiriam ao empreendedor a obtenção da prorrogação compulsória de sua licença ambiental de operação, até a manifestação final do órgão competente.

Neste sentido, pode-se entender que promover a avaliação da documentação apresentada, a fim de se conceder a prorrogação da licença vincenda, corresponderia à análise imediata do procedimento administrativo de licenciamento. No entanto, deve-se considerar que todas os requisitos e obrigações imputadas ao empreendimento no exercício de atividades potencialmente poluidoras, são necessariamente acompanhadas por profissionais habilitados, havendo o recolhimento de anotação de responsabilidade técnica, ou anotação de função técnica.

Ao órgão ambiental competente, caberia a realização de auditorias em documentos e comprovantes apresentados pelo empreendedor e respectivos profissionais contratados. Verificando-se possíveis divergências junto aos mesmos e em caso de negligência, imperícia, ou ações fraudulentas, imputar-se-ia a eles, a devida responsabilização.

O procedimento proposto teria o condão de agilizar o procedimento administrativo de licenciamento, ao mesmo tempo em que promoveria uma fiscalização acentuada acerca dos procedimentos adotados por profissionais atuantes no ramo.

Conclui-se, portanto, ser ineficaz, inapropriada a obrigatoriedade de atendimento ao prazo de 120 dias antecedentes à data de validade da licença de operação para a obtenção de sua prorrogação, diante do descumprimento do prazo legal concedido ao órgão ambiental para a concessão da nova licença de operação.

De extrema importância ao empreendedor é a concretização da segurança jurídica para promover a continuidade no desenvolvimento de suas atividades, estando esta, condicionada ao cumprimento das devidas prerrogativas, ficando para um segundo e breve momento a avaliação da documentação apresentada.

Essencial é a prorrogação da validade da licença de operação diante do protocolo dos documentos necessários para tal, mesmo que realizado até o termo final da licença vincenda, implicando posteriormente, a avaliação, por parte do órgão competente, dos elementos apresentados.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES , Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro/RJ. 6ª Ed. Lumen Juris. 2002.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo/SP. 18ª Ed Atlas. 2004.
- FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental Aspectos Teóricos e Práticos**. Belo Horizonte/MG. 5ª Ed Fórum. 2015.
- FIGUEIREDO. Guilherme José Purvin. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo/SP 6ª Ed. RT. 2013.
- FLEXA, MARCO ANTONIO GONÇALVES. **Licenciamento ambiental: Aspectos jurídicos e os efeitos da Lei Complementar N°. 140, de 08 de dezembro de 2011**. Âmbito Jurídico.
- GRINOVER, Ada Pellegrine, e outros. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. 4ª edição, Rio de Janeiro/RJ : Forense Universitária, 1995, p. 140.
- JUNIOR, Amadeu dos Anjos Vidonho e PAIVA Mário Antonio Lobato. Jus Navigandi. **Da continuidade dos Serviços Públicos Essenciais de Consumo**. São Paulo/SP. Disponível em Acesso em 03.08.2016.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo/SP. 10ª. Ed. Malheiros, 2002.
- MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo/SP. 10ª. Ed. RT. 2015.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. **Cartilha de Licenciamento ambiental**. Brasília-DF. Disponível em Acesso em 27 jul. 2016.
- MUKAY, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. Rio de Janeiro/RJ. 4ª Ed. Forense Universitária, 2002.
- PETERS, Edson Luiz, PIRES, Paulo de Tarso de Lara, HEIMANN, Jaqueline de Paula. **Manual de Direito Ambiental - Doutrina Vocabulário e Legislação Básica**. Curitiba/Pr. 3ª Ed. Juruá, 2015.
- SIRVINSKAS, Luiz Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo/SP. 11ª. Ed. Saraiva. 2013. p. 224.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Constituição Federal 1988
- BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1991. Institui a Política Nacional de Meio Ambiente. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, set. 1991. Seção 1, p. 16509.

BRASIL. Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990. Institui o Código do Consumidor. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, set. 1990. Seção 1, p. 1.

BRASIL, Lei 9605, de 12 de fevereiro de 1998. Institui a Lei de Crimes Ambientais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, fev. 1998. Seção 1, p.1.

BRASIL. Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011. Institui Ações Administrativas Decorrentes da Competência Comum. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 de dez. 2012. Seção 1, p.1.

BRASIL. Resolução Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA 237/1997, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a Revisão e Complementação dos Procedimentos e Critérios Utilizados para o Licenciamento Ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 247, 22 de dez. 1997. Seção 1, p.30841-30843.

PARANÁ. Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CEMA Paraná no. 065, de 01 de julho de 2008. Dispõe sobre o Licenciamento Ambiental. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, Pr.

PARANÁ. Resolução da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA n. 021, de 22 de abril de 2009. Dispõe sobre Licenciamento Ambiental, Estabelece Condições e Padrões Ambientais e da Outras Providências, para Empreendimentos de Saneamento. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, Pr.

SANTA CATARINA. Instrução Normativa da Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina n. 01, de junho de 2015. **Diário Oficial do Estado**, Florianópolis, SC, jun. de 2015.

SANTA CATARINA. Lei 14.675 de 13 de abril de 2009. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina. **Diário Oficial do Estado**, Florianópolis, SC, n. 18.585, 14 de abr. 2009.

SÃO PAULO. Lei no. 997 de 31 de maio de 1976. Institui o Controle da Poluição do Meio Ambiente no Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP.