

# LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA

## LICENCIAMENTO AMBIENTAL

*Neide Aparecida de Sousa Sombrio  
Assistente Jurídico da União  
pós-graduada em Direitos Difusos e  
Coletivos e Direito Tributário "lato-sensu"*

SUMÁRIO: 1 Evolução histórica da legislação ambiental brasileira; 2 Licenciamento Ambiental; 2.1 Conceito de licenciamento; 2.2 Condições para concessão do licenciamento; 3 A natureza Jurídica do licenciamento e as controvérsias doutrinárias- 4. Esfera de Competência para concessão de licenciamento; 5 Dos prazos para a concessão e validade do licenciamento; 6 Da modificação, suspensão ou anulação do licenciamento; 7 Breves considerações sobre as sanções penais e administrativas contra ato lesivo ao meio ambiente; 8 Considerações finais; 9 Referências; 10 Referências Legislativas.

**RESUMO:** O presente trabalho propõe-se a estudar o Instituto do licenciamento ambiental no contexto do Direito Ambiental Brasileiro, trazendo noções gerais quanto ao conceito de licenciamento, entendimentos doutrinários quanto sua natureza jurídica, bem como procedimentos para concessão, suspensão, cancelamento, utilizando-se do método indutivo. O licenciamento, como forma preventiva e de aplicação do princípio da precaução é um instrumento de extrema importância para que danos ambientais possam ser evitados, ou ainda, possam ser fiscalizados e acompanhados pelos entes da federação envolvidos no processo, acarretando um avanço na prevenção aos danos ambientais. Também é fundamental a mudança de comportamento da população em compreender que a atuação ativa da comunidade impulsiona o ente público responsável a criar mecanismos de proteção ambiental cada vez mais eficientes. O licenciamento ambiental está atrelado a procedimentos que não podem ser suprimidos, o poder de polícia dos entes públicos, envolvidos nesse processo, deve ser rigorosamente observado. O dano ambiental ocorre, muitas vezes, quando os mecanismos criados para sua proteção são negligenciados. A responsabilidade por um meio ambiental saudável, direito constitucionalmente protegido, é obrigação de todos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Ambiental. Licenciamento.

## 1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, alcançamos um degrau a mais na conquista por um direito sem o qual não se pode pensar no homem contemporâneo, o direito ao meio ambiente saudável. A doutrina pátria é praticamente unânime em reconhecer que a Constituição Federal atual teve extraordinário avanço no que diz respeito ao meio ambiente, elevando o Brasil a um dos países com legislação ambiental mais avançada no mundo.

O art. 225<sup>1</sup> da atual Constituição Federal traz de modo soberbo a garantia de que a sociedade nacional não poderá ser alijada dessa proteção e indicação de que o Brasil não permitirá a prática de qualquer ato que venha a comprometer o direito de todo cidadão ao meio ambiente saudável e sua proteção às gerações futuras.

Desde o Brasil colônia já havia uma preocupação com a proteção do meio ambiente. As primeiras leis referentes ao meio ambiente datam das Ordenações Afonsinas (Dom Afonso IV), que “tipificava o corte de árvores de fruto como crime de injúria ao rei”.<sup>2</sup> Desde então podemos constatar manifestações de ordem legal no sentido de preservar o meio ambiente, como em 1521 com as Ordenações Manuêlinas, onde se constata a proibição de caça de certos animais (perdizes, coelhos, lebres); a comercialização de colméias sem preservar a vida das abelhas. Já em 1603, Felipe I (quando o Brasil passa ao domínio Espanhol) deixa as Ordenações Filipinas, nas quais introduz o conceito de poluição, ao proibir a qualquer pessoa jogar material que pudesse matar os peixes.

Contudo, a preocupação pela proteção do meio ambiente teve um grande impulso com a Constituição Federal de 1934, na qual atribuiu-se competência à União e Estados no tocante a proteção de belezas naturais, monumentos e obras de arte.

Nos últimos anos, os problemas ambientais têm aumentado consideravelmente e com eles as atenções a esses problemas por parte da sociedade civil, que vem cada vez mais, se esforçando no sentido

---

1 Lei n.º 8.974, de 5 de janeiro de 1995 (Regulamenta os incisos I e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas para o uso das técnicas de engenharia genética e liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados, autoriza o Poder Executivo a criar, no âmbito da Presidência da República, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, e dá outras providências).

2 MILARÉ. Edis. *Direito do Ambiente*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 95.

de pressionar o legislador em busca de normas mais eficientes que protejam o meio ambiente.

Inobstante toda legislação existente no país que trata da proteção ao meio ambiente, vê-se que a gestão dos problemas socioambientais carecem de conhecimento técnico-científico e de participação eficiente tanto a nível de governo quanto a nível de participação da coletividade. Esse é o entendimento de Vieira<sup>3</sup> que assim se manifesta ao prefaciar o livro *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*

[...] Apesar de alguns avanços indiscutíveis, consubstanciados na oficialização gradativa de novos instrumentos de regulação jurídica e de coordenação política, em nosso país a dinâmica efetiva do sistema de gestão de problemas socioambientais continua marcada por um déficit flagrante de conhecimento científico inter e transdisciplinar, de eficiência operacional em todos os níveis de ação governamental e de participação popular efetiva nos espaços de tomada de decisão.

Observando que toda a legislação ambiental é ainda esparsa, Silvia Cappelli<sup>4</sup> fala da necessidade urgente de sua codificação. Sobre o tema nos informa que existe um anteprojeto de Código Ambiental, bem como estudos para a criação de um código penal ambiental, de modo a revisar e reunir essa legislação, e acrescenta:

O fortalecimento da sociedade passa não só pela educação ambiental<sup>5</sup> como pela possibilidade de efetiva participação popular na Política Nacional do Meio Ambiente, *com iniciativa para apresentação de projetos legislativos. participação em órgãos colegiados. dotados de poderes normativos. e através do Poder Judiciário.*

Não pretendemos, neste artigo, tratar de toda legislação ambiental, ante o grande número de dispositivos legais que disciplinam a matéria, sejam leis federais, estaduais, portarias, resoluções e outros.

---

3 VIEIRA, Paulo Freire. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*, 2002, XII, (Coordenador do núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente e Desenvolvimento da UFSC).

4 CAPPELLI, Silvia. Procuradora de Justiça. Professora de Direito Ambiental na Fundação Escola Superior do Ministério Público RS.

5 Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999 (Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências - Essa lei implementa o que traz o art.225 da CF/88, o qual dispõe em seu inciso VI que: "promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente").

Nos ateremos a um breve estudo referente a um dos instrumentos legais disponíveis para a eficaz aplicação da lei, através dos entes públicos competentes para zelar pelo meio ambiente saudável e utilizado conforme os ditames legais, qual seja o licenciamento ambiental.

## 2 DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

### 2.1 CONCEITO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental é instrumento jurídico no qual o ente público, atendendo o que determina o art.225 da CF/88, busca evitar ou minimizar danos ambientais. Atentando-se para a necessidade de efetivar-se na fiscalização, no controle de atividades que ativa ou potencialmente poderiam vir a causar danos ao meio ambiente tal instrumento surgiu no ordenamento jurídico pátrio através da Lei estadual nº 997/76, que teve efetividade nacional com a edição da Lei nº 6.803/80 e, posteriormente com a Lei nº 9.638/81 (regulamentada pelo Decreto 99.274/90).

Com o advento da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981<sup>6</sup>, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, introduziu-se o conceito de Meio Ambiente. Através dessa lei o poluidor torna-se obrigado a reparar os danos causados, ante o princípio da responsabilidade objetiva, em ação movida pelo MP. Pode-se dizer que esta lei marcou o Direito Ambiental Brasileiro.

O art.9º da Lei nº 9638/81 traz relacionados os instrumentos legais disponíveis para a sua eficaz aplicação, quais sejam:

- I o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- II o zoneamento ambiental;
- III a avaliação de impactos ambientais;
- IV o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- V os incentivos á produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

6 Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000 (Altera a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências).

- VI a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;
- VII O sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
- VIII O cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental;
- IX as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

O licenciamento ambiental é um eficaz instrumento de planejamento da política ambiental, cujo escopo é controlar os impactos ambientais por atividades e empreendimentos que utilizam recursos naturais ou que possam efetiva ou potencialmente serem agentes poluidores, trazendo danos ao meio ambiente. É o licenciamento, pois, a forma de assegurar que haja desenvolvimento sócio-econômico sem degradação ambiental.

## 2.2 CONDIÇÕES PARA CONCESSÃO DO LICENCIAMENTO

Estabelece o art.10 da Lei nº 6.938/81 em que situações e exigências se dará o licenciamento, como se segue:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.(redação dada pela Lei 7.804, de 18.07.89).

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

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

§ 3º - O órgão estadual do meio ambiente e a SEMA (IBAMA), esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido (Lei nº 7.804, de 18.07.89 - substituiu-se SEMA por IBAMA).

§ 4º - compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional. (parágrafo incluído pela Lei nº 7804, de 18.07.81).

O licenciamento, portanto, é o passo seguinte para que o Poder público possa conceder, ou não, a licença pretendida. Assim, o Estado avalia se determinada atividade poderá trazer riscos ao meio ambiente e a sociedade, através da Avaliação de Impacto Ambiental, que por sua vez está regulada pela Resolução CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) nº 001 de 23 de janeiro de 1986, o qual está previsto no art.9, inciso II da Lei nº 6.938, de 31 *108/81*, sendo que a avaliação é feita através do Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EPIA.

Conforme o art.2º da Resolução nº *001/81* tem-se a exigência da elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.

### **3 DA NATUREZA JURÍDICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DAS CONTROVÉRSIAS DOUTRINÁRIAS**

Tratar sobre a natureza jurídica do licenciamento ambiental nada tem de fácil. É que, inobstante boa parte da doutrina pátria entender que a licença ambiental tem mesmo natureza jurídica de licença no sentido que o direito administrativo lhe atribui, não é pacífico tal entendimento.

Há ainda, aqueles que atribuem ao licenciamento ambiental a natureza jurídica de autorização, o que nos leva a crer que a questão está longe de unanimidade de entendimento doutrinário.

Assim, segundo FINK<sup>7</sup>

no entendimento da maioria da doutrina, a licença ambiental tem a natureza jurídica mesmo de licença, no sentido que o direito administrativo lhe atribui. Resulta de um direito subjetivo do interessado que, para seu exercício, precisa preencher e alguns requisitos previstos em lei. Daí decorre que a Administração não pode negá-la quando o requerente satisfaz todos esses requisitos. Trata-se, portanto, de um ato administrativo vinculado.

Para outros, embora seja o licenciamento um ato administrativo vinculado, com características de licença, não há que entendê-lo segundo os princípios norteadores do direito administrativo, mas sim conforme as disposições inerentes ao direito ambiental, fundadas na legislação e confirmadas por práticas administrativas impostas na gestão ambiental.

Esse é o entendimento de MILARÉ<sup>8</sup> que ao tratar dessa questão assim se manifesta:

Vale dizer, fundamentalmente a capacidade decisória da Administração resume-se ao reconhecimento formal de que os requisitos ambientais para o exercício do direito de propriedade estão preenchidos.

Não há se falar, portanto, em equívoco do legislador na utilização do vocábulo licença, já que disse exatamente o que queria (*lex tantum dixit quam voluit*). O equívoco está em se pretender identificar na licença ambiental, regi da' pelos princípios informadores do Direito do Ambiente, os mesmos traços que caracterizam a licença tradicional, modelada segundo cânon do Direito Administrativo, nem sempre compatíveis.

Há, ainda, aqueles que entendem o licenciamento ambiental como sendo uma autorização e não licença, nem reconhecem tratar-se de ato administrativo vinculado, defendendo que o conceito de licença, como empregado no direito administrativo não se aproveita quando diz

---

7 FINK, Daniel Roberto. **Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 10.

8 MILARÉ. *op. cit.*, p.363.

respeito a licença ambiental. Nessa linha sustenta Paulo Affonso de Leme Machado<sup>9</sup>, que ao se referir a expressão licenciamento ambiental lembra que se trata de autorização ambiental e justifica dizendo que o tribunal de Justiça de São Paulo ao analisar a Lei nº 6.938/81, assim decidiu:

O exame dessa lei revela que a licença em tela tem natureza jurídica de autorização, tanto que o § 1º. de seu art.10 fala em pedido de renovação de licença, indicando, assim, que se trata de autorização, pois, se fosse juridicamente licença, seria ato definitivo, sem necessidade de renovação. A alteração é ato precário e não vinculado, sujeito sempre às alterações ditas pelo interesse público<sup>10</sup>.

Demonstrando ainda, as controvérsias existentes sobre a natureza jurídica do licenciamento ambiental, o Prof. Brazil Pinto<sup>11</sup> afirma que o mesmo não se trata de ato vinculado, sob o argumento de que embora o interessado no licenciamento preencha todos os requisitos legais, a Administração poderá não concedê-lo baseando-se em critérios de potencial impactação do meio ambiente e continua ... “mesmo se tratando de ato discricionário, este é *sui generis*, ou seja, a Administração não pode a seu talante decidir pela outorga ou não da licença, independentemente do que determina o EIA/RIMA.”

Muito embora alguns estudiosos da matéria não reconheçam o licenciamento ambiental como sendo licença, segundo o direito administrativo e, nem como sendo ato vinculado, mas discricionário ou ainda, discricionário *sui generis*, faremos uma breve reflexão sobre o tema nos voltando para a corrente doutrinária que atribui o licenciamento ambiental a qualidade de ato administrativo vinculado.

Conforme lição de GASPARINI<sup>12</sup> a autorização é:

ato administrativo discricionário mediante o qual a Administração Pública outorga a alguém, que para isso se interesse, o direito de realizar certa atividade material que sem ela lhe seria vedada. Por ser

9 MACHADO. Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 1. ed. São Paulo. Malheiros, 2003. p.258-259.

10 TJSP,7a C.,AR Ação Civil Pública I 78.554-1-6,rel.Des.Leite Cintraj.12.5.1993(Revista de Direito Ambiental 1/200-203, janeiro-março de 1996).

11 PINTO, Antonio Carlos Brazil. Academia Judicial do Poder Judiciário de Santa Catarina.

12 GASPARINI. 2001. p.79-81

discricionário, não está o Poder Público obrigado a agir conforme a solicitação que lhe fora feita, ainda que o interessado tenha atendido a todos os requisitos legais.

A licença, ao contrário da autorização, é ato administrativo vinculado por meio do qual a Administração Pública outorga a alguém, que para isso se interesse, o direito de realizar certa atividade material que sem ela lhe seria vedada, desde que satisfeitas as exigências legais. Desse modo, atendidos os requisitos previstos em lei, não tem, sob pena de ilegalidade, como ser negada pela Administração Pública a licença solicitada pelo administrado. É, pois, direito subjetivo do interessado.

Considerando, então, os conceitos acima e havendo lei vigente que disciplina o licenciamento ambiental, na qual constam os requisitos necessários para sua concessão pelo ente público competente, a forma em que ocorre o licenciamento, prazo de sua duração, e outros procedimentos necessários para seu regular desempenho, não vislumbramos como entendê-lo como sendo ato discricionário ou dissociado do conceito conferido pelo direito administrativo quanto á licença.

Entender o licenciamento ambiental como ato discricionário da autoridade que lhe confere certamente ensejará uma insegurança jurídica indesejada no nosso sistema jurídico. Ademais, é sabido que uma vez concedida a licença e sendo ato vinculado estará o mesmo sujeito ao crivo do poder judiciário para sua invalidação, desde que constatada sua ilegalidade.

Sendo a lei 6938/81 dispositivo legal que regula o instituto do licenciamento ambiental como pode ser o mesmo ato discricionário, se seu deferimento importa em obediência á lei, vinculando-o? O fato do licenciamento poder ser cancelado, não lhe atribui característica de discricionário, pois alterações do licenciamento são previstos em lei.

Então, compreendendo o licenciamento como sendo ato administrativo e sujeito ás regras dispostas no direito administrativo, o mesmo só poderá ser deferido após ter a Administração observado os princípios que norteiam todo ato administrativo e assegurados constitucionalmente, devendo, pois, estar tal ato revestido de legalidade, impessoalidade, moral idade, publicidade, e eficiência (art.37 da CF/88).

#### 4 ESFERA DE COMPETÊNCIA PARA CONCESSÃO DE LICENCIAMENTO

A Resolução CONAMA N° 237, DE 19/12/97, no seu art.2.º, § 2.º, arrolou as atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, porém saliente-se que esta lista não é exaustiva podendo ser complementada pelo órgão ambiental com competência para conferir o licenciamento.

O licenciamento ambiental poderá ser concedido na esfera Federal, Estadual, Municipal e pelo Distrito Federal, conforme dispõe a lei 6.938/81 em seus artigos 4.º, 5.º e 6.º, sendo que o procedimento de licenciamento obedecerá as etapas estipuladas no art.10.º.

Quanto a esta competência Milaré<sup>13</sup> adverte para a inconstitucionalidade que possa advir da Resolução CONAMA 237/97, nos seguintes termos:

que a pretexto de estabelecer critérios para o exercício da competência a que se refere o art.10 da Lei 6.938/81 e conferir o licenciamento a um único nível de competência, acabou enveredando por seara que não lhe diz respeito, usurpando à Constituição competência que esta atribui aos entes federados.

Tratando da competência para o licenciamento ambiental, Hamilton ALONSO JUNIOR<sup>14</sup> assevera que:

A competência para o licenciamento ambiental das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras é questão de debate acirrado na atualidade, pois os Estados que na frente dos Municípios se organizaram para a análise desse importante instrumento da política nacional do meio ambiente vêem a ameaça de esvaziamento parcial de suas funções com a organização, pelos entes federativos municipais, de suas próprias agências licenciadoras

Segundo o autor, embora a referida Resolução conduza a questão da competência, de modo que cada ente federativo se ocupe do dano ambiental dentro de sua esfera de atuação, conforme os ditames da constituição, por vezes esses entes federativos invadem a competência

13 MILARE. op.cit., p.364

14 ALONSO JR. Hamilton; FINK, Daniel Roberto. *Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense. p.38.

do outro, momento em que tal Resolução se mostra em conflito com esses dispositivos constitucionais.

A Resolução CONAMA 237/97 traz em seu art.1.º algumas definições que julgamos de relevante importância para a compreensão das expressões já utilizadas no presente texto, de modo que passamos a transcrevê-las:

Art. 1º - [...]

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental o que deverá ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos u atividades utilizadores dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

III - Estudos ambientais: são todos e qualquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados á localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requeri da, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação da de área degradada e análise preliminar de risco.

IV - Impacto Ambiental Regional: é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados.

Cabe ao IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, o licenciamento de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional

e regional. Aos Estados e Distrito Federal compete o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal. Já aos Municípios caberá o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio, desde que ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal.(art.6.º da Resolução CONAMA nº 237/97).

## 5 DOS PRAZOS PARA CONCESSÃO E VALIDADE DO LICENCIAMENTO

Nos termos do art.14 da Resolução CONAMA nº 237/97, o prazo a ser observado pela Administração na concessão das diferentes modalidades de licença poderá variar em razão das peculiaridades da atividade ou empreendimento, ficando a critério do órgão ambiental competente estabelecer o referido prazo, desde que esse prazo não ultrapasse o limite de 6(seis)meses a contar do protocolo de requerimento até seu deferimento ou indeferimento. Porém, havendo Estudo de Impactação Ambiental(EIA) ou Relatório de Impacto ao Meio Ambiente(RIMA) esse prazo poderá estender-se até o máximo de 12(doze) meses.

Os prazos estipulados, segundo o artigo acima, só poderão ser alterados caso haja concordância do empreendedor (requerente) e do órgão ambiental competente, e não cumprimento do prazo legal ensejará o arquivamento da solicitação de licenciamento, o que não impedirá nova solicitação, desde que sejam observados os procedimentos necessários e novo pagamento de custo de análise.( arts. 16/17).

Uma vez que a solicitação de licenciamento tenha que ser complementado ou haja necessidade de esclarecimentos, o empreendedor deverá cumprir as exigências formuladas pelo órgão ambiental no prazo de 04( quatro) meses, contados a partir do recebimento da notificação (art.15).

No que diz respeito á validade do licenciamento tais prazos foram fixados no art.18 da Resolução CONAMA nº 237/97, verbis:

Art.18 - O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I - O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

II - O prazo de validade da Licença de Instalação(LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6(seis) anos.

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

§ 1.0 - A Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II. § 2.º - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de validade específicos para a Licença de Operação (LO) de empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores.

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

§ 4.º - 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.

## **6 DA MODIFICAÇÃO, SUSPENSÃO OU ANULAÇÃO DO LICENCIAMENTO**

O poder público ao indicar em que atividades deverá ser necessário a obtenção do licenciamento não pode prever todas as variantes que a natureza apresentará no decorrer do licenciamento concedido. Por

isso, o licenciamento não é *ad eternum* e poderá sofrer modificações, alterações ou mesmo cancelamento.

Desse modo, o que se garante ao empreendedor é que enquanto as condições em que ocorreram o alvará de licença permanecerem sem alterações o licenciamento permanecerá. Por outro lado, ocorrendo qualquer situação que possa alterar as condições inicialmente analisadas e que possibilitaram a concessão do licenciamento não há que se falar em direito adquirido do empreendedor.

Por isso, prevendo que as condições iniciais que motivaram a concessão do alvará de licença(licenciamento) o art.19 da Resolução CONAMA n° 237/97, dispõe que:

Art. 19 - O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;

II - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença;

III - 'superveniência de graves riscos ambientais e de saúde'.

Em sendo assim, a modificação, suspensão ou invalidação do licenciamento ambiental deverá ocorrer seja por iniciativa da Administração que poderá rever seus atos a qualquer momento (conforme previsão legal), ou ainda na sua omissão poderá o poder judiciário fazê-lo, mediante provocação em ação civil pública<sup>15</sup> ou, ainda, por ação popular. Nesse caso, entendemos que não há que se falar em indenização em favor do empreendedor, haja vista que a atividade por ele desenvolvida tomou real o risco de dano ao meio ambiente que antes era, tão somente, um risco em potencial.

---

15 Lei n° 7.347, de 24 de julho de 1985( Esta lei institui a Ação Civil Pública como instrumento processual específico para a defesa do Meio Ambiente, bem como de outros direitos difusos e coletivos tomando a agressão ambiental, de fato, um caso de justiça, reforçando as atuações das associações civis e do Ministério Público).

## 7 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS SANÇÕES PENAIS E ADMINISTRATIVAS CONTRA ATO LESIVO AO MEIO AMBIENTE

A prática de atividades arroladas na Resolução CONAMA nº 237/97 e na Lei 9.638/81 sem o devido licenciamento ambiental levará o infrator a sofrer as sanções previstas, na Lei 9.605, de 12/02/98, a qual dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de atividades e condutas lesivas ao meio ambiente<sup>16</sup>

Conforme comentário de Daniel Roberto Fillk “conquanto possua muitos defeitos, a Lei dos Crimes Ambientais tem um grande mérito: é a primeira tentativa bem-sucedida de se dar um mínimo de sistematização e uniformidade às normas penais” (in Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental, Forense, 2003, p.110).

Com a reedição da Medida Provisória nº 1.710/98, atual Medida Provisória nº 2.163-41 podemos dizer que houve um grande avanço, quando ao poder de polícia dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA e detentores do poder de polícia, os quais ficaram legitimados a celebrar com os responsáveis por atividades suscetíveis de causarem danos ao meio ambiente, sejam pessoas físicas ou jurídicas, um termo de compromisso, com prazo de 90 (noventa) dias a 03(três) anos para se adequarem às exigências da legislação de proteção ao meio ambiente.

No que diz respeito às sanções administrativas, dispostas no Capítulo VI d Lei 9.605/98, estão regulamentadas no Decreto 3.179, de

16 Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998( Lei de Crimes Ambientais” - Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Todos os envolvidos em crimes ambientais serão responsabilizados (Art 2.º).

As pessoas jurídicas serão responsabilizada~ criminalmente (Art. 3.º). Esta lei traz uma situação inovadora que é a responsabilização da pessoa jurídica.

Os instrumentos utilizados nos crimes serão apreendidos como máquinas agrícolas, motosserras, tratores, machados, , serrotes, redes de pesca, barcos, armas de fogo, armadilhas, instrumentos agrícolas entre outros.

Os produtos como lenha, carvão, madeira, animais e peixes também serão apreendidos. (art. 25).

Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades.

A autoridade ambiental que tiver conhecimento da infração ambiental é obrigada a promover sua apuração

imediate, mediante processo próprio administrativo próprio sob pena de co-responsabilidade. (Art. 70).

A multa será de no mínimo R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta milhões de reais). (Art. 75).

21/09/99 (alterado pelo Decreto 3.919, de 14/09/2001, que introduziu o art.47-A ao decreto anterior)

As sanções administrativas, portanto, são:

- a) advertência;
- b) multa simples; e
- c) multa diária.

Vale salientar que a incidência das penalidades aplicadas e das sanções administrativas ocorrem em virtude da ausência do necessário licenciamento ambiental, de modo que só por meio da obtenção, junto ao órgão ambiental competente, do licenciamento ambiental estará a pessoa física ou jurídica, legalmente possibilitada a desenvolver atividade arroladas no art.10 da Lei 9.638/81, e aquelas enumeradas na Resolução CONAMA n° 237/97.

Ocorrendo fatos ou atos posteriores á licença pode-se recomendar sua suspensão ou mesmo sua retirada. Os efeitos do ato administrativo podem cessar de várias formas, tais como pela:

- a) revogação (quando inconveniente ou inoportuno); invalidação (quando ilegal);
- b) cassação (quando ocorre descumprimento das condições que ensejaram o ato administrativo); caducidade (quando surge lei posterior que não admite aquela situação antes permitida e outorgada);
- c) contraposição (surgimento de ato posterior ao praticado, cuja competência é adversa do anterior, e seus efeitos são contrapostos, provocando a retirado do ato anteriormente concedido).

Considerando que ocorrem variações ambientais que impliquem novas condições, bem como medidas de controle e adequação poderão ensejar a suspensão da atividade ou ainda a retirada da licença. Isto porque a licença ambiental só poderá ser concedida se atendidos os requisitos necessários á preservação do meio ambiente, bem esse protegido constitucionalmente.

Contudo, FINK<sup>17</sup> chama atenção para os casos em que a licença fora concedida, porém ocorreram fatos que levaram a sua revisão ou até sua retirada. Segundo o autor há que atentar-se para os aspectos econômicos então envolvidos, bem como os direitos subjetivos daquele a quem fora concedida a licença ambiental, e assevera:

se tratando de ato vinculado, e havendo novas circunstâncias que recomendem a suspensão ou retirada da licença ambiental, sem que o empreendedor tenha dado causa a elas, certamente ele faz jus ao ressarcimento de seu investimento, bem como aos lucros cessantes e perdas e danos. Caso contrário, a hipótese representaria verdadeiro confisco, repugnado por nosso sistema jurídico.

O princípio da legalidade deverá nortear a Administração na concessão da licença ambiental, não poderia ser diferente como leciona CRETELLA JUNIOR<sup>18</sup>.

[...] o princípio da legalidade assume vital importância no âmbito do direito público, assinalando que as autoridades administrativas, nas decisões que tomam, têm de conformar-se á lei ou, mais precisamente, á legalidade, formada por um conjunto de regras de direito, consubstanciadas, em sua maior parte, nas leis formais.

A concessão do licenciamento ambiental trata-se de ato administrativo que se desdobra em vários outros atos os quais visam certificar-se de que determinada atividade atende os padrões ambientais permitidos, de modo que cada etapa do empreendimento sujeita-se a uma licença específica. Assim, temos:

Licença Prévia - LP - etapa preliminar do projeto. Permissão para instalação;

Licença de Instalação - LI- início da implantação (desde que atendida licença anterior);

Licença de Operação - LO - início do funcionamento da atividade (respeitadas as licenças anteriores).

17 FINK. op. cit., p.10.

18 CRETELLA JR. José. *Tratado de Direito Administrativo*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1966. p. 15.

A licença ambiental só ocorrerá quando a atividade indique sua potencialidade em poluir ou causar degradação ambiental, ou, ainda, para aquelas atividades que utilize recursos naturais. Em sendo assim, o interessado deverá requerer o licenciamento junto ao órgão competente para fornecê-la, desde que o impacto ambiental seja significativo e de âmbito nacional ou regional, qual seja o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) o qual integra o SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente).

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como dito inicialmente o presente trabalho busca trazer algumas considerações sobre o licenciamento ambiental sem pretensão de esgotar o tema. Concluindo, podemos dizer que o licenciamento é um ato administrativo vinculado, colocado á disposição da Administração Pública através da Lei 9.638/81, Resolução CONAMA nº 237/97, sem o qual os entes públicos com competência para atuar em questões referentes ao meio ambiente certamente ficariam sem um instrumento atuante e eficaz no combate ao desempenho de atividades poluidoras e prejudiciais ao meio ambiente.

É importante salientar que os problemas que atingem o meio ambiente são cada vez maiores e preocupantes, colocando, cada vez mais a vida no planeta, e do planeta, em grandes riscos. Sem uma consciência global da necessidade de implementação de programas educacionais, preventivos, no combate aos riscos e aos danos aos quais sujeitam o meio ambiente a uma degradação, não há como falar em qualidade de vida hoje e para as gerações futuras.

## 9 REFERÊNCIAS

AYALA, Patryck de Araújo e LEITE; MORATO, José Rubens. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ALONSO JR. Hamilton; FINK, Daniel Roberto. **Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense.

CAMPOS, Édson Tele; NASCIMENTO Daniel Trento do; SCHEMINI, Pedro Carlos. **Planejamento Urbano e Meio Ambiente á Luz do Estatuto da Cidade**. Disponível em: <[HTTP://geodesia.ufsc.br/geodesia-online/arquivolCobrac\\_2002/1\\_05/1\\_05.htm](http://geodesia.ufsc.br/geodesia-online/arquivolCobrac_2002/1_05/1_05.htm)>.

CAPPELLI, Silvia. **Legislação Ambiental**. Disponível em: <<http://www.coolméia.com.br/RS>>

CRETELLA JR. José. **Tratado de Direito Administrativo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

MACHADO. Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 1. ed. São Paulo. Malheiros, 2003.

MASCARENHAS. Rodrigo Tostes de Alencar. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1086-70:**

O STF, O Direito Ambiental e a Competência Legislativa Concorrente na Constituição Federal de 1988. Disponível em: <[http://www.puc-rio.br/direito/revista/online/rev08\\_rodrigo.html](http://www.puc-rio.br/direito/revista/online/rev08_rodrigo.html)>

MILARÉ. Edis. **Direito do Ambiente**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

PINTO. Antonio Carlos Brazil. **Direito Ambiental**.

SIQUEIRA. André Boccasius. **Revista eletrônica Mestrado Educação Ambiental**. ISSN 15171256. v. 09, jul./dez. 2002.

## 10 REFERENCIAS LEGISLATIVAS

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal Brasileiro. Constitui um importante instrumento no tocante a proteção da flora.

BRASIL. Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967 (Dispõe sobre proteção à Fauna) Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981

BRASIL. Lei nº 7.173, de 14 de dezembro de 1983. Dispõe sobre o estabelecimento e funcionamento de Jardins Zoológicos e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola .

BRASIL. Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências)

BRASIL. Lei nº 7.643, de 18 de dezembro de 1987. Proíbe a pesca de cetáceos nas águas jurisdicionais brasileiras e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988. Dispõe sobre a proibição da pesca de espécies em períodos de reprodução e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 7.754, de 14 de abril de 1989. Estabelece medidas para proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins.

BRASIL. Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989(Altera dispositivos da Lei nº 4.771/65. Código Florestal Brasileiro.

BRASIL. Lei Complementar nº 59, de 1 de outubro de 1991. Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, a que alude o art.2º da Lei nº 9.491/90, aos municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, assim como adota outras providências. ICMS Ecológico

BRASIL. Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.111, de 10 de outubro de 1995. Acrescenta dispositivo à Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967, que dispõe sobre a proteção à fauna.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art.225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

