

Licenciamento ambiental no direito ambiental e no direito administrativo

Juliana Louyza de Souza Cavalcante Aquino¹

1. Introdução

O presente trabalho tem como meta tecer breves comentários sobre alguns dos aspectos mais polêmicos do licenciamento ambiental, para daí extrair os pontos convergentes e controversos deste instrumento, de modo que possibilite verificar os preceitos básicos e estruturais do referido instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente. O estudo desenvolveu-se no campo do Direito Ambiental e do Direito Administrativo, utilizando-se de uma corrente teórico-metodológica da pesquisa comparativa social aplicada e jurídica, que se deu através de uma busca estruturada na literatura especializada. Isto porque tal corrente explora elementos internos ao ordenamento jurídico, desenvolvendo um raciocínio dedutivo para a sua execução. A intenção foi comprovar que o licenciamento ambiental não é um instituto único do Direito Ambiental. Ao final, concluindo-se, sobretudo, que o procedimento de licenciamento ambiental possui implicações diretas de meio para o Direito Administrativo e de fim para o Direito Ambiental.

Partindo da proposta de averiguar o instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, qual seja, o licenciamento ambiental, dentro do Direito Ambiental e do Direito Administrativo, há que se considerar que o licenciamento é um enérgico mecanismo que tende a estimular o diálogo

¹ Advogada, Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

setorial, rompendo com a tendência às ações corretivas e individualizadas, ao adotar uma postura preventiva, porém pró-ativa, em relação aos diversos usuários dos recursos naturais. Ele é um momento de aplicação da transversalidade nas políticas setoriais públicas e privadas que fazem interface com a questão ambiental. A política de transversalidade para o licenciamento implica em uma política de compartilhamento da responsabilidade para a conservação ambiental, desde que os preceitos de proteção do meio ambiente sejam incorporados ao planejamento de licenciamento ambiental. Contudo, a base estrutural do licenciamento ambiental ainda está se consolidando, em consonância com a consagração do Direito Ambiental, que ainda é um ramo relativamente novo dentro das ciências jurídicas. Neste diapasão, surgem alguns aspectos polêmicos a respeito do Licenciamento Ambiental, sendo que os mais significativos merecem atenção e estudo especial, o que será feito com certa brevidade no presente trabalho.

Assim, neste estudo apresentar-se-ão, primeiramente, as interpretações técnica e jurídica do Licenciamento Ambiental e suas relações complementares e de compatibilidade. Em seguida, serão abordados os conceitos de licenciamento ambiental em Direito Administrativo e em Direito Ambiental, ressaltando-se o que o procedimento de licenciamento ambiental tem de cada um dos ramos da ciência jurídica. E, por fim, como ponto mais polêmico e controverso do licenciamento ambiental, apresenta-se uma breve discussão sobre a natureza jurídica da Licença Ambiental e as respectivas implicações da licença enquanto Autorização ou enquanto Licença, destacando-se a importância dos argumentos jurídicos de cada uma das correntes.

2. Interpretação Técnica e Jurídica do Licenciamento Ambiental

A maioria das definições geralmente não consegue abranger a totalidade do objeto estudado; por isso, é imprescindível abordar em separado a interpretação técnica e jurídica do licenciamento ambiental.

O licenciamento ambiental vem a ser um procedimento colocado à disposição dos interessados, por meio do qual, o Poder Público, mediante controles prévios, verifica a regularidade técnica e jurídica de determinadas atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, de forma a harmonizar o desenvolvimento econômico e a proteção dos recursos naturais.

Assim, o melhor é averiguar primeiramente a conceituação dada pela própria norma, ou seja, a definição encontrada na Resolução CONAMA n.º. 237/97, artigo 1º, inciso II:

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

Esta significação produzida pelo regulamento de ordem ambiental comporta ambas as interpretações: técnica e jurídica. No entanto, cumpre distingui-las na medida do possível, visto que elas se correlacionam intrinsecamente.

A explicação técnica corresponde às condições, restrições e medidas de controle ambiental que o empreendedor deverá obedecer quando à obra ou à atividade que pretende desenvolver e que para isto utiliza recursos ambientais em proporções que ocasionam efetiva ou potencialmente poluição ou, ainda, seja capaz de causar significativa degradação ambiental. Tecnicamente é um procedimento voltado para a compatibilização do desenvolvimento de atividades econômicas necessárias ao homem e à conservação do meio ambiente, cujo objetivo primordial é a promoção do bem-estar social. Destarte, no procedimento de licenciamento, tudo o que corresponder às características físicas do meio ambiente estará relacionado à parte técnica.

Já a interpretação jurídica confere, sobretudo, um caráter de obrigatoriedade, uma vez que impõe que o empreendedor siga um rito de exigências a serem cumpridas, as quais são dotadas de subsídio legal para que o licenciamento ambiental seja implementado antes da intervenção no meio. Neste diapasão, o licenciamento ambiental é um enérgico mecanismo que tende a estimular o diálogo setorial juntando a tecnicidade com a juridicidade, rompendo com a tendência às ações corretivas e individualizadas, ao adotar uma postura preventiva, porém pró-ativa, contudo, sempre ressaltando o intuito de tutelar o meio ambiente.

3. Conceito de Licenciamento Ambiental em Direito Administrativo e em Direito Ambiental

O licenciamento ambiental além de ser um procedimento técnico-jurídico, é um instrumento de gestão ambiental e, por isso, comporta ao mesmo tempo, e sem prejuízo uma da outra, duas versões dentro da ciência jurídica: uma em Direito Administrativo e outra em Direito Ambiental. A versão em Direito Administrativo atenta para a parte gestora propriamente dita, enquanto a versão em Direito Ambiental, por seu turno, enaltece a proteção ao meio ambiente. Por oportuno, o processo de licenciamento ambiental é uma estratégia de controle sobre as atividades humanas que intervêm nas características naturais, de modo a buscar o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e conservação ambiental.

O procedimento pelo qual o empreendedor precisa se submeter para poder adquirir a licença ambiental é de responsabilidade e competência do Poder Público (Federal, Estadual ou Municipal), que cuida dos bens coletivos e direitos difusos, representando a nação em seus direitos e deveres, de forma que o interesse público deva prevalecer sobre o privado. No licenciamento ambiental, a Administração Pública tem a função de zelar pelo que não se defende por si só (a natureza *latu sensu*) e de garantir às populações atuais e vindouras que elas se valham de direitos que lhes são inerentes, indispensáveis e indissociáveis.

O procedimento administrativo de licenciamento ambiental consiste numa série de exigências burocráticas que medem a compatibilidade do empreendimento quanto à capacidade do ambiente de suportar a atividade pretendida, sem que lhe sejam causados malefícios irreversíveis. Tal processo tramita num órgão ambiental do Poder Executivo em uma das três esferas (Federal, Estadual ou Municipal) que irá solicitar ao empreendedor algum tipo de estudo ambiental compatível com tipo de atividade a ser desenvolvida. A partir da elaboração do estudo ambiental, por parte do interessado, é feita uma avaliação e identificação sistemática dos possíveis efeitos (positivos e negativos) que a atividade ou empreendimento irá causar ao meio ambiente. Estes estudos são submetidos à apreciação e avaliação dos técnicos ambientais responsáveis pelo licenciamento que, fazendo seu juízo de valor com base nos procedimentos técnicos e legais, emitem um Parecer Técnico opinando pela concessão ou não da licença. Todavia, a emissão do documento da licença ambiental, que autoriza a

atividade pretendida, só será feita após decisão expressa da autoridade máxima do órgão ambiental competente para tanto. E, neste sentido, vale ressaltar que cada órgão ambiental possui seu curso próprio de tramitação do processo de licenciamento ambiental, porém sempre obedecendo às normas que versam sobre o assunto.

Todavia, em outros termos, há uma abordagem integrada da prevenção e do controle da poluição provenientes das atividades, procurando reduzir as suas emissões para a água, o ar ou para o solo, bem como, prevenção de danos, na fase de implantação e operação da atividade. Estes resultados provêm de estudos, pois lida diretamente com a racionalidade e com perspectivas de futuro, bem como, com a necessidade que a sociedade criou para si de desenvolvimento, mormente o econômico_ devido ao sistema capitalista. Entretanto, a sociedade humana precisa dos recursos naturais, a fim de garantir sua permanência no planeta. Neste diapasão, o licenciamento ambiental almeja o desenvolvimento sustentável e sustenta um forte comprometimento com o habitat natural e com a coletividade.

Com o fulcro de alcançar este propósito, “o licenciamento é um procedimento administrativo configurando-se numa série concatenada de atos que verifica a viabilidade ou não da emissão da licença ambiental”.²

É sempre bom lembrar que todo o procedimento administrativo de licenciamento ambiental atua principalmente de forma preventiva, possuindo a atribuição primordial de atuar no sentido de proporcionar o crescimento e o desenvolvimento econômico; ao mesmo tempo em que visa minimizar ou, até mesmo, propor soluções que tentem impedir impactos adversos ao meio ambiente.

Destarte, o licenciamento ambiental _ no campo do Direito Administrativo_ segue a linha de gestão e regula todo o procedimento diante da lei, buscando obter uma licença juridicamente válida.

Já o licenciamento ambiental frente ao Direito Ambiental está intrinsecamente relacionado à proteção ambiental, visto que recorreremos a este para tentar salvar a natureza que hoje vive sob constante ameaça. Para a norma do ambiente, a tutela do meio é a finalidade primordial, e o licenciamento ambiental, além de ser um método de controle, administração

2 MARÇAL, Cláudia. Análise jurídica do procedimento de licenciamento ambiental. In: <http://www.direitonet.com.br/artigos/x/12/45/1245/> (Acesso em 02.06.2007)

e governabilidade, é também um instrumento de salvaguarda do habitat em que estamos inseridos.

Os estudos que respaldam e amparam o procedimento para obtenção da licença, medem o nível dos impactos a serem ocasionados pelo projeto e determinam a quantificação de amparo que deve ser dado ao ambiente em relação a cada empreendimento. Desta forma, o meio vai receber a proteção que lhe asseverar a legislação ambiental, com a intenção de conservar e preservar recursos naturais para que a existência do homem se prolongue; uma vez que o futuro da humanidade depende da criação de uma nova sociedade e de uma inovação na filosofia de vida, caso contrário, a raça humana estará fadada a sucumbir.

Sobre este prisma, o Direito Ambiental, cuja finalidade última é a tutela do meio ambiente, garante

(...) ao processo de licenciamento ambiental, uma contribuição de forma inovadora para a melhoria da qualidade ambiental. Com o licenciamento ambiental é possível zelar pelo equilíbrio do ambiente ou alcançar a melhoria da qualidade das águas, do ar, do solo, minimizar os impactos da poluição visual, da radiação eletromagnética entre outros, pois de maneira preventiva os novos empreendimentos vêm sendo submetidos aos estudos de impacto ambiental, bem como os empreendimentos já estabelecidos, que dentro de uma política de melhoria contínua são imputados a rever as condições de suas instalações e de seus processos produtivos, integrando-se, por exemplo, com novas políticas de produção limpa, de gerenciamento de resíduos e de exploração ou uso dos recursos naturais³.

Enfim, o Direito Ambiental é o caminho pelo qual o licenciamento ambiental percorre para chegar ao objetivo mor do Direito Ambiental que é a defesa do meio ambiente. Logo, o mecanismo do licenciamento ambiental em sua função multidisciplinar (abarcando tanto o Direito Administrativo quanto o Direito Ambiental) busca instituir critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento, visando à melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho deste.

3 FIGUEIRINHA, Fábio Ricardo. *Licenciamento Ambiental como Instrumento de Gestão*. in: http://www.semasa.sp.gov.br/Documentos/ASSEMAE/Trab_52.pdf (Acesso em 17.08.2007)

4. Discussão acerca da Natureza Jurídica da Licença Ambiental: Licença ou Autorização

O Direito Ambiental como ramo relativamente novo nas ciências jurídicas se encontra em fase de consagração. Em sendo assim, estabeleceu-se uma polêmica no sentido de averiguar a natureza jurídica da licença ambiental, a qual gira em torno da questão da licença ambiental ser uma licença ou uma autorização.

Segundo Machado (2004), “o sistema de licenciamento ambiental passa a ser feito pelo sistema de autorizações, conforme entendeu o texto constitucional”. Ademais, o mesmo autor deixa claro em seus ensinamentos que empregou “a expressão ‘licenciamento ambiental’ como equivalente a ‘autorização ambiental’, mesmo quando o termo utilizado seja simplesmente ‘licença.’”

Portanto, quando a Lei nº 6.938/81 prevê que o licenciamento ambiental e a revisão do licenciamento de atividade efetiva ou potencialmente poluidora são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, após a Constituição de 1988, por força do seu art. 225, caput, não resta dúvida nenhuma de que tais expressões devem ser entendidas como sinônimas de autorizações, atos administrativos precários e discricionários (DAWALIBI, 2000, p. 181).

Em opinião oposta e buscando reforçar a tese de que a natureza jurídica da licença ambiental é mesmo de licença, Godoy (2005) cita Carneiro (2001), quando este assevera que a licença:

é um ato administrativo plenamente vinculado, pelo qual a Administração Pública faculta a um empreendedor o exercício de uma determinada atividade, uma vez demonstrado pelo interessado o preenchimento de todos os requisitos exigidos, descabendo ao Poder Público negar a expedição da licença, caso cumpridas integralmente as exigências legais.

Godoy (2005) afirma, ainda, que essa proteção ao direito subjetivo do empreendedor, respaldado no direito de propriedade e no princípio constitucional da livre iniciativa, não configura risco ao meio ambiente, pois pressupõe que a licença somente será concedida após o atendimento das condicionantes sociais e ambientais impostas pela Constituição e pela legislação infraconstitucional.

Nesse passo, também há quem se posicione no meio termo, entendendo a coexistência de ambas: licença e autorização. Senão vejamos:

Há tanto licença quanto autorização ambiental, ressaltando que as ‘licenças ambientais’, em geral, são atos administrativos de controle preventivo de atividades de particulares no exercício de seus direitos (DAWALIBI, 2000, p. 181).

Em meio a tantas controvérsias, pode-se considerar que a grande dificuldade em se analisar a natureza jurídica de tal instituto reside na falta de rigor técnico do legislador brasileiro ao utilizar indistintamente os termos licença e autorização. Veja-se abaixo um exemplo disso:

É bastante comum que a lei denomine ‘licença’ um ato que é essencialmente autorização, e vice-versa, ou mesmo que sejam elas chamadas de ‘permissões’. O art. 20 da Lei nº 5.197/67, por exemplo, denomina ‘licença’ o ato administrativo que na verdade é autorização para a caça de animais silvestres, já que inexistente direito subjetivo neste sentido, podendo a Administração Pública valorar a conveniência e oportunidade para tanto. Já o art. 39 da Lei nº 9.605/98 chama de ‘permissão’ a autorização excepcional para o corte de árvores em área de preservação permanente (que abrange tanto imóveis de domínio público quanto privado, não se podendo falar em ‘permissão’ nesta última hipótese). (DAWALIBI, 2000, p. 179).

Percebe-se que divergências entre licenças e autorizações decorrentes do Direito Administrativo Brasileiro não são poucas, fazendo-se necessário aqui ponderar as principais.

Considerando que a licença ambiental é um ato vinculado à preexistência de um direito subjetivo ao exercício da atividade, condicionada ao atendimento de determinadas exigências previstas em lei, já na condição de autorização, pode-se afirmar que enquanto licença, a licença ambiental é um ato precário e discricionário (SÉGUIN, 2002, p. 30).

A discricionariedade (característica da autorização) retira do ato o caráter vinculatório. Isto é facilmente perceptível quando o texto constitucional implica em obrigatoriedade para a realização de EIA/RIMA na hipótese de obras e atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental (artigo 225, § 1º, IV). Todavia, mesmo com a ne-

cessidade de elaboração do EIA, o Poder Público, num puro exemplo de discricionariedade, não está obrigado a exigir o referido estudo ou ainda a se limitar à conclusão deste quanto ao licenciamento da atividade. Considerando que Poder Discricionário é a faculdade que a autoridade competente pela concessão ou não da licença tem de optar por não seguir as conclusões do EIA, deve-se ressaltar que toda atitude discricionária deve ser motivada, ou seja, justificada. No caso específico, uma explicação que vem bem a calhar quando uma autoridade concede uma licença mesmo que o estudo ambiental tenha opinado pela não viabilidade do empreendimento, é o fato do dispositivo 170, V, combinado com o artigo 225, da Constituição Federal de 1988 fazerem menção tácita à política do desenvolvimento sustentável, que visa permitir uma harmonia entre a proteção ao meio ambiente e a livre concorrência, norteadores do desenvolvimento econômico. No caso do “EIA/RIMA ser desfavorável, o equilíbrio entre o meio ambiente e o desenvolvimento econômico será objeto de estudo da Administração para concessão ou não da licença ambiental” (FIORILLO, 2001, p. 64).

Dessa forma, há aqueles que entendem ser a licença ambiental assinada como ato administrativo discricionário; o que foge totalmente do ato administrativo vinculado, aspecto característico da licença administrativa.

Já os que defendem a idéia de licença com natureza jurídica de autorização interpretam que o fato de o requerente ter que preencher os requisitos do licenciamento ambiental a fim de obter a licença, não assegura nenhum direito subjetivo a sua obtenção.

Nessa esteira, outro aspecto a ser salientado é que, segundo a Resolução do CONAMA, a licença ambiental tem prazo de validade preestabelecido por um órgão competente, note-se: “o órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento (...)”.⁴ Prosseguindo, essa resolução também prevê que ao final desse prazo deve o interessado requerer a renovação da licença ambiental.

Assim, verifica-se que a licença ambiental tem prazo de validade, podendo ser renovada e revisada; o que significa que o documento pode ser revogado se a empresa ou a atividade licenciada tiver modificado alguma de suas atividades sem prévio consentimento do órgão compe-

⁴ Resolução CONAMA n. 237/97, art. 18, caput.

tente, se estiver descumprindo com qualquer das condições estipuladas na licença ou, ainda, se estiver causando danos ambientais ou prejuízos à saúde humana, independentemente do motivo. Portanto, entende-se que a compatibilidade da instalação e da funcionalidade da empresa com os preceitos normativos de cunho ambiental são requisitos indispensáveis à emissão e renovação das licenças ambientais.

Quanto à existência do prazo de validade certo e determinado, uma justificativa crível a ser dada para tanto é que o Direito Ambiental não deve ser ponderado como os demais direitos, pois ele deve garantir a sobrevivência da vida aqui no planeta, numa visão genérica. Sob outra perspectiva, deve ser levada em conta a necessidade de “dar segurança ao empresário que investiu grande quantidade de dinheiro na construção da empresa, não podendo ficar a mercê das mudanças políticas ou da vontade da Administração Pública, que poderia revogar ou cassar a licença a qualquer momento” (SIRVINSKAS, 2003, p. 82). Contudo, apesar da existência desse prazo, a Administração não é obrigada a respeitá-lo nos casos em que a obra ou a atividade passe a causar danos ao meio ambiente.

Sabe-se, em relação à existência desse prazo, que isso gera relativa estabilidade a quem adquire a licença, descaracterizando, destarte, a autorização administrativa. Este é um dos motivos pelos quais o mestre Hely Lopes Meirelles teceu o seguinte comentário:

(...) lamentavelmente, a natureza jurídica da autorização não vem sendo respeitada pelo legislador, dificultando a compreensão e a sistematização do Direito Administrativo. É o que está ocorrendo com a autorização expedida com prazo e dependente de outros fatores (MEIRELLES, 2003, p. 184).

Portanto, a inexistência de rigor técnico, como já fora abordado, é o que dificulta a classificação de tal instituto, que mesmo nesse caso de ter prazo pré-estabelecido, perdendo, em parte, o seu caráter de precariedade, não deixa de ser tido como autorização.

Ademais é relevante dizer que a renovação da licença

(...) está, porém, sujeita à revisão, podendo ser suspensa e mesmo cancelada, em caso de interesse público ou ilegalidade superveniente ou, ainda, quando houver descumprimento dos requisitos preestabelecidos no processo de licenciamento ambiental (MILARÉ, 2000, p. 486).

É importante frisar que no caso da licença, com natureza jurídica de autorização, ser validamente revogada, não resulta em nenhum direito à indenização para o seu titular. Portanto, é patente a sua semelhança com a autorização. O mesmo não acontece com a licença ambiental quando lhe é reconhecida natureza jurídica de licença, pois com relação a essa, se fosse o caso, surgiria o direito à indenização, devido à vinculação do ato.

Ora, se a responsabilidade civil por danos ambientais é objetiva, e se o titular de uma licença ambiental responde pela reparação dos danos ambientais independentemente da licitude de sua obra ou atividade, é óbvio que nunca haverá prejuízo para ele, se a licença vier a ser revogada em face de superveniente razão que prenuncie a ocorrência de prejuízos ao meio ambiente. Afinal, se não houvesse a revogação, e se a obra ou atividade fosse totalmente implantada, não teria ele mesmo que arcar com os custos da reparação do meio ambiente degradado? Não teria sua obra ou atividade paralisada, independentemente de sua licitude? É evidente que sim. E se é assim, é óbvio que não terá o interessado nunca direito a indenização em caso de revogação da licença ambiental, pois em se verificando a nocividade do empreendimento ao meio ambiente, não teria ele mesmo nenhum direito à instalação ou operação de sua obra ou atividade, em face da irrelevância de sua licitude. E, se porventura, viesse tal obra ou atividade a ser instalada ou operada, ainda que com a licença devida, estaria o interessado sujeito à obrigação de reparar e indenizar plenamente os prejuízos ambientais.

A regra legal da responsabilidade objetiva por danos ambientais, bem como o Princípio da Precaução, portanto, impõe a prevalência do interesse público na preservação do meio ambiente sobre o interesse do particular, e evidencia que a concessão da licença ambiental não gera qualquer direito adquirido ao seu beneficiário, e muito menos direito à indenização em face de sua revogação (DAWALIBI, 2000, p. 185 e 186).

Isto posto, é importante citar que existe uma forte corrente doutrinária que defende a idéia de que a licença ambiental trata-se de autorização. Com o intento de repensar mais essa tese, é mister fazer menção a um julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo que concorda com tal posicionamento, extraído do livro do ilustre jurista ambientalista Édis Milaré:

A Lei Nacional nº 6.938/81 tem natureza jurídica de norma geral, sendo, portanto, aplicável aos Estados membro e aos Municípios. Referida lei disci-

plina a chamada licença ambiental, exigindo-a e prevendo a sua concessão pelos Estados membros, através do ‘órgão estadual competente’ (art. 10). 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 (MILARÉ, 2000, p. 484).

Destarte, os que defendem a natureza jurídica da licença ambiental como sendo de autorização, argumentam que possuem respaldo legal para assim se posicionarem na doutrina, além de poderem conciliar um instituto do Direito Administrativo, qual seja, a autorização, com a finalidade do Direito Ambiental, que outra não é senão a defesa do meio ambiente. Isto porque com a autorização é possível autorizar a intervenção limitada no ambiente, contudo, com a possibilidade jurídica de reverter esta situação, caso malefícios maiores sejam ocasionados ao meio.

5. Diferença entre Licenciamento Ambiental e Licença Ambiental

Neste contexto de licenciamento ambiental dentro do Direito Administrativo e do Direito Ambiental, faz-se de capital relevância distinguir licenciamento ambiental e licença ambiental, a fim de que não parem dúvidas acerca do assunto. Em breves palavras, sob a ótica do Direito Administrativo, a licença é uma espécie de ato administrativo negocial (MEIRELLES, 2003, p. 182), e, acrescente-se às suas características: vinculado e definitivo. Porém, em relação ao Direito Ambiental, a licença ambiental é ato discricionário e não é definitivo.

O licenciamento ambiental, no Direito Administrativo, não é um ato administrativo único, nem um ato simples, correspondendo a uma sucessão de atos administrativos, atribuindo-lhe, ao final, a condição de procedimento⁵, o que o diferencia da licença propriamente dita.

O procedimento do Licenciamento Ambiental é obrigatório para a localização, instalação, ampliação e operação de qualquer atividade objeto dos procedimentos de licenciamento ambiental. Portanto, “todos os

5 CARRAMELHA, Roberto. *Natureza jurídica das exigências formuladas no licenciamento ambiental*. Disponível em: <<http://www.mp.sp.gov.br/caouma/Doutrina/Amb/Teses/Natureza%20licenciamento%20-%20Carramenha.htm>> Acesso em: 27. abril. 2007.

passos que constituem um procedimento de licenciamento ambiental são meio de controle preventivo ou até mesmo uma manifestação do Poder de Polícia Administrativa⁶, [...]” (GODOY, 2005, p. 45).

Já o licenciamento ambiental, no Direito Ambiental é um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, “[...] cujo principal sentido, vale a pena destacar, é a prevenção do dano ambiental” (GODOY, 2005, p. 45).

Feita a breve diferenciação entre licenciamento ambiental e licença tanto no Direito Administrativo quanto no Direito Ambiental, é necessário entender o que são as licenças e as autorizações no âmbito do Direito Administrativo; pois é nele que é estudado o “conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado” (MEIRELLES, 2003, p. 38).

Assim, conforme as lições de Meirelles (2003), as licenças e as autorizações são espécies de atos administrativos negociais e estes atos são manifestações unilaterais da Administração, e das quais se originam negócios jurídicos públicos.

A licença é ato administrativo vinculado e definitivo. Destarte, o Poder Público ao conferir que o interessado atendeu todos os requisitos e exigências legais, necessariamente atende ao pedido deste, para que possa desempenhar atividade ou ato que antes lhe era vedado, por exemplo, licença dada ao exercício de determinadas profissões (médico, advogado, engenheiro, etc.).

Não há poder discricionário ou apreciação subjetiva alguma por parte do Poder Público. Não há que se analisar conveniência e oportunidade, já que o beneficiário tem direito líquido e certo ao desfrute de situação regulada pela norma jurídica (MILARÉ, 2000, p. 481).

(...) a Administração não pode negá-la quando o requerente satisfaz todos os requisitos legais para sua obtenção (...) (MEIRELLES, 2003, p. 183).

Entretanto, a autorização é ato administrativo discricionário e precário. Para ser possível ao interessado a realização de certa atividade, servi-

6 O Poder de Polícia é a prerrogativa que a Administração Pública possui de limitar o uso dos direitos e das propriedades individuais e condicionar a sua utilização de acordo com o interesse público. Disponível em: <http://ultimainstancia.uol.com.br/ensaios/ler_noticia.php?idNoticia=24469>. Acesso em: 14. fev. 2008.

ço ou utilização de determinado bem, a Administração analisa segundo critérios de conveniência e oportunidade se concede ou não a solicitação do requerente, bem como sobre sua cessação sem a devida indenização, independente de cumprido ou não certos requisitos. Exemplos de autorização são: o porte de arma, o trânsito por certos locais, etc.

Autorização é o ato administrativo discricionário e precário mediante o qual a autoridade competente faculta ao administrado, em casos concretos, o exercício ou aquisição de um direito, em outras circunstâncias, sem tal pronunciamento, proibido.⁷

Num primeiro sentido, *lato sensu*, autorização é a ‘outorga que o agente público, na esfera de sua competência, faz a outro agente público, a entidade da Administração, ou a particular, para o desempenho de ato ou atividade material que a lei declara, salvo essa anuência, proibida’. Num segundo sentido, autorização é a ‘outorga removedora de óbice que, por motivos de ordem pública, a lei impõe ao livre desenvolvimento de atividade individual’ (POMPEU, 1992, p. 16).

Clara é a diferença entre os dois institutos, porque a licença envolve um direito, sendo ato vinculado e definitivo, enquanto a autorização envolve interesse, sendo um ato discricionário e precário. Isso significa que a licença resulta de um direito subjetivo do interessado, razão pela qual a Administração não pode negá-la quando o requerente satisfaz todos os requisitos legais para a sua obtenção, e, uma vez que ela é expedida, traz a presunção de definitividade. Desse modo, somente é possível “sua invalidação se ocorrer ilegalidade na expedição do alvará, por descumprimento do titular na execução da atividade ou por interesse público superveniente, caso em que se impõe a correspondente indenização” (MEIRELLES, 2003, p. 183); já no caso da autorização “não há qualquer direito subjetivo à obtenção ou à continuidade da autorização, daí por que a Administração pode cassar o alvará a qualquer momento, sem indenização alguma” (MEIRELLES, 2003, p. 184).

De tal modo, no tocante a esta discussão, sempre existirá defensores de ambas as posições. Contudo, diante de tudo o que foi explanado, deve-se ter em mente que o licenciamento ambiental funciona como elemento capaz de proporcionar e garantir atitudes ambientalmente corre-

7 José Cretella Junior. Apud. Adelgício de Barros Correia Sobrinho e Aldem Johnston Barbosa Araújo. *Licenciamento ambiental: uma visão ampliada*. in <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2523>. Acesso em 05.05.2007

tas de uma determinada organização. Ele significa o aval estatal para que os procedimentos prévios, de instalação e de operação sucedam em conformidade com os ditames da licença, que devem seguir os parâmetros legais de respeito ao meio ambiente.

Portanto, após toda essa argumentação, fica a critério de cada um, entender qual a natureza jurídica da licença, de acordo com suas convicções e estudo de caso, pois se deve levar em conta que cada evento tem suas peculiaridades em função, essencialmente, quando se trata de meio ambiente.

6. Conclusão

No licenciamento ambiental as interpretações técnica e jurídica se complementam.

A tecnicidade do licenciamento ambiental corresponde às características físicas do meio e às observações de como este ambiente deve ser tratado, ao passo em que a juridicidade consiste em imposições legais a serem cumpridas, visando sempre a tutela ambiental.

No Direito Administrativo o licenciamento ambiental é um procedimento burocrático, composto de passos seqüenciais exigidos pelas normas administrativas, portanto, cuida de um instrumento de meio, enquanto que no Direito Ambiental o licenciamento ambiental é um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, que visa proteger, conservar e manter a qualidade do meio ambiente, o que constitui uma atividade de fim.

A diferença básica entre Licença e Autorização consiste no fato de que a Licença envolve um direito, sendo ato vinculado e definitivo, enquanto a Autorização envolve interesse, sendo um ato discricionário e precário.

A Licença resulta de um direito subjetivo do interessado, razão pela qual a Administração não pode negá-la quando o requerente satisfaz todos os requisitos legais para a sua obtenção, e, uma vez que ela é expedida, traz a presunção de definitividade. Já na Autorização não há qualquer direito subjetivo à obtenção ou à continuidade da Autorização.

A natureza jurídica da Licença Ambiental enquanto Autorização permite que o empreendimento se desenvolva, sob condições de proteção ambiental, ao mesmo tempo em que se resguarda o direito de revogar a licença, caso a atividade venha a passar por qualquer modificação, o que é comum no ambiente, tendo em vista que o meio é dinâmico e mutante.

É mister evidenciar que existem argumentos defensores das duas correntes sobre natureza jurídica da Licença Ambiental e que, normalmente, escolhe-se a tese a ser seguida, de acordo com os interesses e com as conveniências de cada parte.

Particularmente, entendemos que a Licença Ambiental melhor se enquadra no perfil de natureza jurídica de Autorização, por conseguir conciliar o instituto do Direito Administrativo que é a autorização, com o objetivo do Direito Ambiental de defender o meio.

O licenciamento ambiental é eficaz e favorece o desenvolvimento sustentável sempre que é realizado.

Referências Bibliográficas

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*, Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 8ª ed. Revista, atualizada e ampliada, 2005. 940 p.
- BENJAMIN, Antônio Herman. *O licenciamento ambiental e sua sustentabilidade no Brasil*. Disponível em: <<http://www.revistaambientelegal.com.br/edicao03/francamente.htm>> Disponível em: 24. março. 2007.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Estabelece a revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>> . Acesso em: 12. março. 2006.
- BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>> . Acesso em: 12. março. 2006.
- BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre os crimes ambientais. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>> . Acesso em: 12. março. 2006.
- CARNEIRO, Ricardo. *Direito Ambiental: uma abordagem econômica*, Rio de Janeiro: Forense, 2001.

- CARRAMELHA, Roberto. *Natureza jurídica das exigências formuladas no licenciamento ambiental*. Disponível em: <<http://www.mp.sp.gov.br/caouma/Doutrina/Amb/Teses/Natureza%20licenciamento%20-%20Carramenha.htm>> . Acesso em: 27. abril. 2007.
- CORREIA SOBRINHO, Adelgício de Barros; ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. *Licenciamento Ambiental: uma visão amplificada*. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2523>> . Acesso em: 05. maio. 2007.
- CRETELLA JUNIOR, José. Apud. Adelgício de Barros Correia Sobrinho; Aldem Johnston Barbosa Araújo. *Licenciamento ambiental: uma visão amplificada*. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2523>> . Acesso em: 12. dez. 2006.
- DAWALIBI, Marcelo. *Licença ou Autorização Ambiental? – Revista de Direito Ambiental*. Editora Revista dos Tribunais, ano 5 (Janeiro – Março/2000).
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda; coordenação de edição, Margarida dos Anjos, Marina Baird Ferreira; lexicografia, Margarida dos Anjos... [et al.]. *Miniaurélio Século XXI: O minidicionário da língua portuguesa*. 4. ed. rev. ampliada. – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.
- FIGUEIRINHA, Fábio Ricardo. *Licenciamento Ambiental como Instrumento de Gestão*. Disponível em: <http://www.semasa.sp.gov.br/Documentos/ASSEMAE/Trab_52.pdf> . Acesso em: 17. agosto. 2007.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro – 2ª ed.* Editora Saraiva, 2001.
- GODOY, André Vanoni de. *A eficácia do licenciamento ambiental como um instrumento público de gestão do meio ambiente*. Brasília: OAB Editora, 2005. 80 p.
- <<http://www.ibama.gov.br>> . Acesso em: 06. fev. 2008.
- <<http://www.mma.gov.br>> . Acesso em: 10. fev. 2008.
- <http://www.revistaambientelegal.com.br/edicao01/03_reportagem_capa.htm> . Acesso em: 16. fev. 2007.
- KRELL, Andreas J. *Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental – O controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais um estudo comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. 151 p.

- Licenciamento Ambiental – Introdução. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=46&idMenu=1348>> . Acesso em: 18. maio. 2007.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro* – 12ª ed., revista, atualizada e amplificada. Malheiros Editores, 2004.
- MARÇAL, Cláudia. *Análise jurídica do procedimento do licenciamento ambiental*. in: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/x/12/45/1245/>> . Acesso em: 02. junho. 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. 687 p.
- _____, Édis. *Direito do Ambiente* – 3ª ed. revista, atualizada e ampliada. Editora Revista dos Tribunais, 2004.
- OLIVEIRA, Flávia de Paiva Medeiros de; GUIMARÃES, Flávio Romero. *Direito, Meio Ambiente e Cidadania: uma abordagem interdisciplinar*. São Paulo: Madras, 2004. 141 p.
- POMPEU, Cid Tomanik. *Autorização Administrativa de acordo com a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.
- SÉGUIN, Elida. *Direito Ambiental: Nossa Casa Planetária*. Forense, 2ª ed., Rio de Janeiro, 2002.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2ª ed. revista, 1995. 243 p.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

Recebido em agosto/2008

Aprovado em outubro/2008