

## LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O DIREITO À INDENIZAÇÃO POR REVISÃO DE LICENÇA

Juliana Cainelli de Almeida\*

**Resumo:** Examina-se neste estudo a questão do licenciamento ambiental e o direito à indenização ao empreendedor por cancelamento de licença ambiental sob a definição da legislação brasileira, explorando os princípios que levaram a formação destes conceitos e os motivos pelos quais eles merecem ser estudados. Procura-se por meio deste trabalho visualizar a necessidade de dar maior atenção ao que se entende por procedimento de licenciamento ambiental e o direito à indenização para o empreendedor prejudicado pelo cancelamento de licença ambiental emitida.

**Palavras-chave:** Meio Ambiente. Licenciamento ambiental. Cancelamento de licença ambiental. Revisibilidade. Princípio da precaução. Princípio da prevenção.

**Abstract:** This study aims to analyze the issue of environmental licensing and the right to compensation to the entrepreneur by the cancellation of an environmental permit under the definition of Brazilian's legislation, explore the principles that led to the creation of these concepts and the reasons why they deserve to be studied. Once verified these issues, through this research there is an attempt to view the unpostponable need to give greater attention to what is meant by environmental licensing procedure and the right to compensation for the entrepreneur harmed by the cancellation of an environmental permit issued.

**Keywords:** Environment. Environmental licensing. Environmental license cancellation. Revisibilidade. Precautionary principle. Prevention principle.

**Sumário:** Introdução. 1. Meio ambiente como objeto de tutela constitucional e o licenciamento. 1.1. Princípio da prevenção. 1.2. Princípio da precaução. 1.3. Princípios da precaução e da prevenção e o licenciamento ambiental. 2. Licenciamento ambiental e sua base constitucional. 2.1. Licenciamento e sua base infraconstitucional. 2.2. Tipos ou fases de licenciamento na legislação brasileira. 2.3. Res-

---

\* Advogada, graduada pela FMP, especialista em Direito Público pela ESMAFE-RS.

ponsabilidade civil do Estado em matéria ambiental. 2.4. Responsabilidade do Estado em matéria de revisão da licença. 2.5. Direito à indenização por revisão de licenças ambientais. 3. Responsabilidade do estado no cancelamento da licença ambiental na jurisprudência. 4. Considerações finais.

## **Introdução**

O presente artigo busca tratar das consequências jurídicas e econômicas do cancelamento da licença ambiental nos casos em que o empreendedor não lhe deu causa. Para tanto, necessário analisar a sistemática do procedimento chamado licenciamento ambiental, transitando por pontos importantes da legislação de proteção ao meio ambiente, tomando-o como instrumento de controle.

Vale ressaltar que o estudo tem como pressupostos a regularidade e validade da licença ambiental expedida como resultado do regular procedimento, tanto nos aspectos procedimentais da licença ambiental no que diz respeito às fases ou etapas bem como no seu aspecto material, tudo de acordo com a legislação em vigor no direito ambiental brasileiro.

O cerne da problemática destacada é a possibilidade ou não de gerar dever indenizatório do Estado e conseqüentemente direito à reparação ao empreendedor que teve a licença ambiental regularmente emitida ao seu empreendimento, cancelada através da aplicação do princípio da revisibilidade.

## **1 Meio ambiente como objeto de tutela constitucional e o licenciamento**

O meio ambiente é tratado no Brasil como o objeto de tutela constitucional e o licenciamento ambiental como um instrumento de gestão para eficácia dessa tutela, tendo como base o artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

Define-se meio ambiente como um “conjunto de condições, lei, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, considerado pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente “como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”.<sup>1</sup>

A forma de tutela do meio ambiente determinada pela Constituição Federal impõe ao Poder Público e à coletividade, a defesa e a preservação do meio ambiente. O artigo 225, portanto, possui efetividade imediata e efeito vinculante em relação ao Poder Público e aos particulares.

---

<sup>1</sup> Artigos 3º, I e 2º, I. BRASIL. Casa Civil. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 12 set. 2017.

Visando conciliar a proteção ambiental com o progresso social e econômico, o Poder Público necessitou organizar-se e criar instrumentos e procedimentos que tornem possível a proteção do meio ambiente, surgindo então, o sistema de licenciamento ambiental. Tal instrumento resultará em licença ambiental dotada de características específicas, notadamente pelas condicionantes, que colocam em prática, e conseqüentemente no mundo material, toda a defesa visada pela Constituição e legislação correlata.

Para alguns doutrinadores, a licença ambiental no âmbito do Direito Administrativo brasileiro tem caráter de autorização, inobstante para outros, de licença.

É da natureza da licença ambiental estar sujeita a revisões que podem levar até mesmo ao cancelamento, ainda que o procedimento tenha respeitado o legal e regular procedimento que a gerou.

Para Paulo Afonso Leme Machado,<sup>2</sup> os termos licença e autorização são vocábulos usados sem rigor técnico, mas a licença ambiental tem características de autorização, pois não a considera como ato vinculado. Porém, para Paulo de Bessa Antunes,<sup>3</sup> a licença ambiental não pode ser considerada uma simples autorização, vez que envolve diversos investimentos econômicos para que a atividade seja realizada, ou seja, possa operar no mundo produtivo, o problema é que se considerado puramente uma autorização, poderia ser simplesmente cancelada.

No entendimento de Édis Milaré, não há necessidade de tal classificação, mas o que realmente importa é a subordinação da manifestação administrativa ao requerimento do interessado. Afora isso, define que a licença ambiental depende do procedimento do licenciamento como um meio preventivo de tutela do meio ambiente, mas que não deve ser um fim em si mesmo, necessitando de instrumentos de controle e fiscalização após a concessão de licenças.<sup>4</sup>

Sendo assim, antes mesmo que se inicie qualquer procedimento e se emita licenças, obrigatório se faz estudar os princípios norteadores de cada atitude a ser tomada pelo Poder Público e pela coletividade dentro do que se entende por Direito Ambiental.

## 1.1 Princípio da prevenção

A aplicação material do princípio da prevenção é fundamental para a tutela do meio ambiente, portanto, inicia-se mencionando seu amparo constituio-

---

<sup>2</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/E392D222/ApresentacaoANA\\_DifeEntreLiceAmbientAutoriz\\_09fev09.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/E392D222/ApresentacaoANA_DifeEntreLiceAmbientAutoriz_09fev09.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2017.

<sup>3</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/E392D222/ApresentacaoANA\\_DifeEntreLiceAmbientAutoriz\\_09fev09.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/E392D222/ApresentacaoANA_DifeEntreLiceAmbientAutoriz_09fev09.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2017.

<sup>4</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Meio Ambiente*. 9. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 788.

nal no artigo 225, §1º, IV da Constituição Federal. Determina que como forma de efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado incumbe ao Poder Público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental”.

Há obrigatoriedade de licenciamento ambiental, conseqüentemente de estudo prévio de impacto ambiental<sup>5</sup> para que sejam realizadas obras ou atividades que se caracterizem como potencialmente causadoras de significativa degradação ao meio ambiente, sendo este o principal instrumento de prevenção. Observe-se que a exigência de Estudo de Impacto Ambiental não se dá em todos os casos de licenciamento ambiental, mas somente naqueles onde a atividade pretendida licenciar e operar resulte e real ou potencial significativa degradação ambiental.

O intuito de realizar o estudo é evitar o risco de danos e efeitos nocivos significativos ao meio ambiente, usando como base os impactos ambientais ocorridos em eventos anteriores, portanto, cientificamente estudados.

Segundo Édis Milaré, aplica-se este princípio “quando o perigo é certo e quando se tem elementos seguros para afirmar que uma determinada atividade é efetivamente perigosa”.<sup>6</sup> Citam-se como exemplo alguns instrumentos de prevenção, como o manejo ecológico; o tombamento; o zoneamento; as interdições e sanções administrativas, e as tutelas de urgência. Muitas vezes quando estas medidas são convertidas em valores, serão destinados a fundos de recuperação do meio ambiente, com origem na necessidade de compensação ambiental ou sancionatório, dependendo da situação geradora da obrigação. Este pagamento pode vir a ser feito, uma vez que é a forma minorar o dano, se sancionatório, como forma de exemplo, agindo assim para que outros não infrinjam a legislação ambiental.

Deste modo, mostra-se como finalidade do princípio evitar que o dano ocorra, justificando todas as medidas necessárias para que ato, obra ou atividade sequer iniciem, obviamente quando não necessárias ou não justificadas. Contudo, na prática o que realmente faz com que o princípio da prevenção seja conhecido do cidadão são as políticas ambientais que desenvolvem planos obrigatórios a serem cumpridos por aqueles que visam realizar obras ou atividades. Neste sentido, mencionam-se as leis referentes ao sistema hídrico, ao saneamento básico, de resíduos sólidos e de segurança de barragem. Assim como, diversas convenções, declarações e sentenças de tribunais internacionais.

<sup>5</sup> Costuma-se usar abreviatura EIA, ou então EPIA que significam Estudo de Impacto Ambiental ou Estudo Prévio de Impacto Ambiental, respectivamente. Ambos, porém, podem ser usados com o mesmo intuito e significado.

<sup>6</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Meio Ambiente*. 9. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 265.

Conclui-se, portanto, que o licenciamento ambiental é o procedimento que avalia os impactos ambientais, funcionando como mecanismo que não pode prescindir do princípio da prevenção para que o Poder Público exerça correta e legitimamente seu poder/dever licenciador.

## 1.2 Princípio da precaução

O princípio da precaução incide quando não se tem certeza científica acerca dos danos que podem ser causados ao meio ambiente, por isso, aplica-se a prudência e o benefício da dúvida em favor do meio ambiente. Ou seja, como não há a certeza do dano que tal atividade pode trazer ao meio ambiente, o princípio da precaução é colocado em prática *in dubio pro natura*,<sup>7</sup> evitando que a atividade desconhecida seja sequer iniciada para que se evite ou minimize qualquer ameaça ao meio ambiente.

Diferentemente do princípio da prevenção, onde é certo o risco, no princípio da precaução, a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta sobre a possibilidade de risco, porém, mesmo assim, é invocado tal princípio sem mesmo saber se há indicações de possíveis efeitos danosos ao meio ambiente, à saúde das pessoas ou dos animais, ou até mesmo da vegetação.

As medidas que devem ser tomadas para aplicar o princípio da precaução “deverão configurar meios hábeis a evitar a situação de risco”, ou seja, o uso com moderação não pode ser dissociado da aplicação de tais medidas a fim de evitar os danos sem causar prejuízo àquele que visa empreender. O princípio da precaução deve ser aplicado e implementado pelo Estado de modo a garantir a tutela do meio ambiente e não causar danos quando da sua aplicação. Neste contexto, ao praticar atos administrativos, legislativos ou jurisdicionais, o Estado não pode aplicar o princípio da precaução de forma excessiva ou insuficiente, pois caso o faça, poderá causar danos ao meio ambiente que deverão ser reparados. Conforme orienta Gabriel Wedy:

O princípio da precaução deve sempre observar o princípio da proporcionalidade e, obviamente, as cláusulas que dele são corolários. As vedações de excesso e de insuficiência devem estar sempre presentes no manejo do princípio da precaução pelo Estado em suas três funções: administrativa, judiciária e legislativa. Assim, o ato administrativo que deve visar sempre a um fim de interesse público não pode ser excessivo a ponto de mutilar direitos e destruir garantias constitucionais e nem insuficiente a ponto de nenhuma finalidade atingir e nenhum direito tutelar.

---

<sup>7</sup> “O princípio *in dubio pro natura* deve constituir um princípio inspirador da interpretação. Isto significa que, nos casos em que não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável ao meio ambiente” FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, p. 356, 1999.

Neste sentido, o juiz, ao aplicar o princípio da precaução, não pode tolher de forma infundada empreendimentos privados.<sup>8</sup>

Na Constituição Federal de 1988 o princípio objeto de estudo tem amparo no artigo 225, *caput*, de forma implícita, quando determina que incumbe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Por fim, a aplicação do princípio constitucional da precaução deve ocorrer de modo proporcional. Necessário, portanto, que o Estado-juiz, Legislador e Executor use os instrumentos existentes no ordenamento pátrio para impedir o dano ambiental. Porém, não deve aplicar o princípio de modo excessivo, seja baseado no clamor público ou na histeria coletiva, o que pode inviabilizar o desenvolvimento sustentável, paralisar a economia e impedir que pesquisas e tratamentos contra doenças graves sejam desenvolvidos em face de riscos infundados, de baixa probabilidade e sem qualquer base científica. Caso a aplicação ocorra de forma excessiva ou insuficiente, levará à responsabilização civil objetiva do Estado pelos danos causados ao meio ambiente ou aos particulares, nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal.<sup>9</sup>

Sobre decisões que envolvem atividades econômicas, importante citar a obra de Cass Sunstein que avalia o princípio da precaução. Referido autor, constrói a hipótese que ao aplicar tal princípio visando evitar risco de danos não efetivamente comprovados, existe a possibilidade de gerar custos e riscos ainda maiores do que o benefício pretendido ao não permitir que obra ou atividade seja realizada. Isto posto, causaria um efeito paralisante nas atividades econômicas, inclusive causando prejuízo social. Para solucionar o problema, a sugestão é que ocorra uma análise de custo-benefício em cada caso concreto.<sup>10</sup>

Em síntese, o princípio constitucional da precaução, tem como objetivo evitar o risco, e acaba por inverter o ônus, implicando para aqueles que querem empreender na necessidade de demonstrar e provar que a atividade não traz riscos.

### 1.3 Princípios da precaução e da prevenção e o licenciamento ambiental

Primeiramente, cumpre reiterar a diferença entre o princípio da prevenção que atua no sentido de inibir o risco de dano em potencial (atividade sabidamente perigosa), e o da precaução atual para inibir o risco de perigo potencial (ou seja, o dano em abstrato).

<sup>8</sup> WEDY, Gabriel. *O princípio da precaução e a responsabilidade civil do Estado*. Revista da AJURIS, Porto Alegre, v. 41, n. 134, p. 269, 2014.

<sup>9</sup> WEDY, Gabriel, 2014, p. 290.

<sup>10</sup> SUNSTEIN, Cass. *Para além do princípio da precaução*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 2012.

De outra banda, a principal semelhança está no fato de que ambos possibilitam ao poder público evitar o dano. Para que tais princípios possam ser aplicados no mundo real, existem diversos instrumentos de controle, estando o principal foco no licenciamento ambiental.

O meio ambiente é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Em razão disso que o artigo 225, §4º, da Constituição Federal, elenca determinados ecossistemas como patrimônio nacional, não para que estes se tornem inacessíveis, completamente conservados, mas zelados e que sua utilização seja controlada e assegure a preservação do meio ambiente.

Cumpra então ressaltar que não é correto afirmar que a prevenção e a precaução se dão de forma incondicional no sentido de não usar, não entrar, não modificar. Mas, que a cautela exigida por tais princípios, ao serem colocadas em prática, permitem de forma maleável e de acordo com o caso em concreto, que haja o desenvolvimento de empreendimentos, da economia e do próprio uso de subsistência de uma forma ambientalmente sustentável, tudo através dos estudos que orientam o licenciamento ambiental.

A Constituição Federal de 1988 não descarta possibilidade de empreendimentos que envolvam o meio ambiente diretamente ou não, mas deixa claro que a sua preservação por meio da prevenção e da precaução tem total relevância e prioridade, cabendo às leis de políticas públicas de desenvolvimento e planejamento dosarem tais princípios. Importa que o desenvolvimento econômico quanto à conservação dos recursos naturais são indissociáveis.

Obviamente não se pode confundir áreas ou ecossistemas que podem ser utilizados com a observância dos princípios de prevenção e precaução, com as áreas de unidades de conservação integral na modalidade de reserva biológica, onde a manutenção das condições naturais são obrigatórias, e por isso, limitadas pelo não uso.

É, portanto, imprescindível no Direito Ambiental que se faça o uso de legislações infraconstitucionais, que mostrem a necessidade do uso de planejamento ambiental, por meio do estudo prévio de impacto ambiental, respeitando o plano diretor de cada local se em área urbana, delimitando os parâmetros e padrões de cada empreendimento.

## **2 Licenciamento ambiental e sua base constitucional**

O licenciamento ambiental tem base constitucional no artigo 225, §1º, incisos IV e V, da Magna Carta que para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, define que incumbe ao Poder Público:

- IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
- V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

Deve existir o entendimento que a licença ambiental é decorrente do procedimento do licenciamento e tem natureza jurídica *sui generis*, mas condiciona o exercício de um direito constitucional previsto no artigo 170 de Constituição Federal de 1988, que é o que diz respeito à ordem econômica e da livre iniciativa. Sobre o assunto Édís Milaré define que:

Como ação típica e indelegável do Poder Executivo, o licenciamento constitui importante instrumento de gestão do ambiente, na medida em que, por meio dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico. Isto é, como prática do poder de polícia administrativa, não deve ser considerado um obstáculo teimoso ao desenvolvimento, como infelizmente, muitos assim o enxergam.<sup>11</sup>

É com esse sistema de licenciamento que se alcança resultados satisfatórios de segurança ao meio ambiente através das margens de tolerância do impacto ambiental através de limites máximos e mínimos. Não obstante, ainda que a licença seja dada, não é definitiva, mas tem estabilidade temporal e prazo de vigência para sua renovação de acordo com a normatização própria.

Entende-se, portanto, pela complexidade do processo decisório vinculado ao teor técnico da licença ambiental, que o instrumento acaba por ter caráter diferente de uma licença administrativa comum,<sup>12</sup> isto porque os requisitos legais são mais nítidos nesta última.

Na área ambiental, apesar de ser também um ato vinculado, o empreendedor tem que comprovar tecnicamente que o empreendimento atende às melhores tecnologias existentes no mercado, consegue prevenir o dano ambiental e administrar os seus riscos. Tem, portanto, algumas características de licença e outras de autorização, conferindo uma natureza peculiar, não se enquadrando nos conceitos puros do Direito Administrativo.

<sup>11</sup> MILARÉ, Édís, 2014, p. 789.

<sup>12</sup> Para DI PIETRO “Pode-se, portanto, definir autorização administrativa, em sentido amplo, como o ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração faculta ao particular o uso de bem público (autorização de uso), ou a pretensão de serviço público (autorização de serviço público), ou o desempenho de atividade material, ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos (autorização como ato de polícia). Licença é o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preenche os requisitos legais o exercício de uma atividade. [...] A autorização é ato constitutivo e a licença é ato declaratório de direito preexistente. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 238 e 239.



Afora isso, deve-se objetivar o desenvolvimento sustentável, sendo que o órgão ambiental responsável pelo licenciamento tem que alcançar o fim de impedir os danos ambientais, controlar os riscos de dano ambiental, por isso, tem a liberdade técnica na apreciação das condicionantes. A Constituição Federal deixa que as leis infraconstitucionais determinem tais condicionantes, através de diretrizes.

## 2.1 Licenciamento e sua base infraconstitucional

O conceito de licenciamento é definido na Lei Complementar 140, nos seguintes termos:

Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:

- I – 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;

No Direito Ambiental, a legislação infraconstitucional trabalha com limites de tolerância para a emissão de determinados poluentes e ruídos, como exemplo. Se o empreendedor violar o limite estabelecido na licença, ou seja, se o seu funcionamento não consegue atingir os padrões de eficiência, haverá a responsabilização administrativa, pois violadas as condicionantes previamente estabelecidas.

O procedimento do licenciamento resultará em uma licença ambiental com caráter flexível, ou seja, é periodicamente renovada, inclusive podendo sofrer alterações em razão de mudanças em normas urbanísticas, em metas de controle de poluição, exigindo a inclusão de novas exigências.

Por tal característica, a licença não gera direito adquirido ao empreendedor, pois sujeita a determinadas circunstâncias fáticas que acabam alterando as condicionantes originais, pois a validade depende do cumprimento das condições que a subsidiaram para que permaneça em vigor.

De mesmo modo, o empreendedor pode postular ajustes e adequações na sua licença, e o próprio órgão ambiental, observando que a licença não está sendo hábil para prevenir os danos ambientais em concreto, também pode fazer ajustes para torná-la mais eficiente.

Observando a legislação específica sobre o assunto, mostra-se o procedimento do licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente conforme expressa previsão do artigo 9º e 10º da Lei nº 6938/81.

A atual redação do artigo 10º foi alterada pela Lei Complementar nº 140 de 2011, se caracteriza pela inexistência de taxatividade quanto ao modo do licenciamento. Isso decorre da constante atualização e modificação resultante do

surgimento de novas tecnologias. Portanto, a definição de licenciamento ambiental é constituída por conceitos abertos com a potencialidade de agregar outros que se mostrarem pertinentes com a finalidade do instrumento.

Neste diapasão o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) tem a possibilidade de, por resolução passa a listar as atividades cujo licenciamento ambiental é obrigatório, ainda que mantido o caráter exemplificativo, pois a tônica do licenciamento está na utilização dos princípios precaução e da prevenção.

De mesmo modo, a redação dada ao Decreto nº 99.274/1990 pelo Decreto nº 3.942/2001 define que compete ao CONAMA “estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e supervisionada pelo referido Instituto”.

Utilizando o poder regulamentar conferido pela Lei nº 6.938/81, o CONAMA editou a Resolução 237 de 1997. Dita Resolução ocupa-se de, dentre outras funções de definir o que seja licenciamento, licença ambiental e estudos ambientais:

Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

- I – Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação 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 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.
- III – Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

Na resolução, buscou sanar a necessidade de revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental; incorporar ao sistema de licenciamento ambiental os instrumentos de gestão ambiental visando o desenvolvimento sustentável e a melhoria contínua; regulamentar os aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente que ainda não foram definidos.

Para não gerar insegurança o CONAMA através de seu poder normativo, estabelece normas genéricas sobre o tema e elenca em seu anexo, lista exemplificativa de atividades de licenciamento obrigatório. Deste modo curva-se aos princípios da precaução e prevenção, no sentido que não há como engessar o instrumento que necessita de flexibilidade para estabelecer novas exigências.

## 2.2 Tipos ou fases de licenciamento na legislação brasileira

Na legislação brasileira, o licenciamento ambiental é formado por três etapas básicas: licença prévia, licença de instalação e licença de operação. Enfatiza-se que são etapas básicas determinadas pelo legislador, podendo os Estados ou Municípios criarem mais etapas ao procedimento, caso entendam necessárias.

A primeira etapa do licenciamento é formada pela licença prévia que, dentre outros elementos, avalia o local e o projeto onde o empreendimento vai ser realizado. Há manifestação quanto à viabilidade técnica e local daquele empreendimento. Frise-se que em determinadas situações onde for o caso de exigência de estudo de impacto ambiental e o relatório de impacto ambiental – EIA/RIMA, os estudos deverão ser precedentes à própria expedição da licença prévia. Não se discute neste trabalho as diferenças entre os dois instrumentos citados, apenas, busca-se delinear em linhas gerais seus aspectos práticos mais importantes.

Se o EIA/RIMA for aprovado pelo órgão ambiental, porque se entende que existe uma boa relação de custo-benefício, uma licença prévia será emitida para o empreendedor com algumas observações em relação ao local e ao projeto.

A previsão legal do estudo prévio de impacto ambiental e do relatório de impacto ambiental está no artigo 225, §1º, inciso VI da Constituição Federal. Além disso, em sede infraconstitucional na Lei nº 6.803/1980 no artigo 10º, §3º, determina que, além dos estudos normalmente exigíveis para o estabelecimento de zoneamento urbano, determinadas atividades e obras em zonas específicas devem ser precedidas de estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto, que permitam estabelecer a confiabilidade da solução a ser adotada caso algo errado aconteça e venha a degradar o meio ambiente. Isso decorre da alta potencialidade degradadora e de eventos acidentais danosos decorrentes da instalação de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, bem como a instalações nucleares e outras, especificamente zeladas pela referida norma.

Procurando estabelecer conceito do que seja o impacto ambiental, o CONAMA editou a Resolução 1/1986, que define como impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades

humanas que, direta ou indiretamente, afetem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, e a qualidade dos recursos ambientais. E ainda na mesma resolução, em seus artigos seguintes, elenca de forma exemplificativa um rol de atividades que pela própria dimensão material de sua implantação tem alta potencialidade de alteração, devendo assim, do empreendedor exigir o prévio estudo de impacto assim como o detalhamento de quem deve fazer, quais as fases a serem seguidas e a definição de quem arcará com os custos.

Buscando qualificar o sistema, foi editada a Resolução 9/1987 que traz a possibilidade de uma audiência pública, visando expor aos interessados o conteúdo resultante do RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo as críticas e sugestões a respeito.

Importante referir o mandamento que determina que ao EIA “se dará publicidade”, afastando qualquer possibilidade que os estudos sejam sigilosos, pela importância da discussão e da transparência da questão dos efeitos no meio ambiente, a produção técnica é pública.

Em síntese, conclui-se que toda a atividade que potencialmente causar significativa degradação ambiental, tem como indispensável à elaboração do EIA/RIMA por uma equipe multidisciplinar às custas do empreendedor, como pressuposto de tramitação e expedição de licença prévia do empreendimento, tudo derivado da aplicação do princípio da precaução em razão da incerteza de um risco abstrato. Sua inobservância pode ser causadora de nulidade do procedimento de licenciamento ambiental.

Dessa afirmação, surge o questionamento: caso a atividade ou obra não esteja listada na resolução supracitada, o EIA/RIMA é dispensável? Como já exposto anteriormente, a lista do CONAMA é exemplificativa e, por isso, parte-se do princípio de que mesmo se a atividade não está listada, basta ostentar a possibilidade de causar significativa degradação ambiental para que o estudo seja feito. Esta significatividade é que deve tecnicamente ser aquilatada.

Mesmo sendo um conceito jurídico indeterminado, se circunstâncias técnicas e científicas apontarem alguma possível degradação, deve ser feito. Situação bastante provável e relativamente frequente, ocorre quando órgão encarregado também da defesa ambiental através da sua função de tutela dos direitos transindividuais, como o Ministério Público, que ao analisar os procedimentos de licenciamento e verificando a situação real do futuro empreendimento constata a potencialidade de significativa degradação ambiental. Neste sentido, caso não tenha atendido eventual recomendação do órgão ambiental, de revogar a licença prévia, caberá ajuizamento de uma ação civil pública com viés de atuação preventiva, buscando o controle judicial de ato administrativo.

Após a licença prévia, surge a licença de instalação ou licença de construção, aquela que “autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante”, conforme determina o artigo 8º da Resolução do CONAMA. Nesta fase, o empreendedor comprova que o projeto está de acordo com o que foi aprovado na licença prévia, gerando, assim, as condições para expedição da licença de instalação, autorizadora da construção do empreendimento no prazo máximo de 6 anos, sob pena de caducidade.

Por fim, a licença de operação ou licença de funcionamento, prevista no artigo 8º, inciso II da Resolução 237/1997, definida como “aquela que autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação”. Portanto, somente a partir dela, o empreendimento pode dar início à atividade.

Importante salientar que essa terceira fase nem sempre é exigida, como exemplo quando o empreendimento é apenas de moradia, portanto, a atividade esgota-se com a própria instalação/construção.

Em determinadas situações de menor complexidade ou potencialidade degradadora existem os licenciamentos simplificados previstos no artigo 12º, da Resolução 237. Estes, específicos para casos diferenciados, como atividades de pequeno potencial de impacto ambiental; o licenciamento único para múltiplos empreendimentos e atividades (integrador ou poluidor integrado); e de gestão ambiental voluntária em que há um estímulo ao empreendedor que adota práticas de proteção ambiental.

Por fim, o licenciamento corretivo previsto no Decreto 4340/2002, artigo 34, na Resolução do CONAMA nº 06/87, artigo 12, §5, e na Resolução do CONAMA 312/2002, artigo 13. Essa modalidade é destinada à regularização de empreendimentos ainda não licenciados ou que necessitem adequação, portanto formalmente irregulares, mas passíveis de continuidade.

Apesar de criticado por aqueles que defendem que o licenciamento deva ocorrer somente de maneira prévia, sob pena de violar a isonomia e a prevenção, deve-se reconhecer a importância de determinadas atividades que não podem simplesmente cessar por falta de formalização, para tanto há regra transitória na Lei nº 9.605, artigo 79, que viabiliza a adaptação do empreendimento através de Termo de Ajustamento de Conduta.

Finalmente, quando à época da instalação, o licenciamento não era cogente, passando a sê-lo, a solução está na readequação à nova legislação.

### 2.3 Responsabilidade civil do Estado em matéria ambiental

No direito brasileiro, muitas teorias sobre a responsabilidade civil do Estado surgiram durante a história do país. Dentre elas, a teoria da responsabilidade subjetiva do Estado por atos de gestão e a teoria da responsabilidade subjetiva por falta de serviço. Teorias que por serem de responsabilização subjetiva, quando da sua aplicação necessitavam de provas de conduta ativa ou omissiva, um nexo de causa, um dano e um dolo ou uma culpa.

Surgiu também a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, pela qual o Estado deve assumir os riscos de suas atividades independente de ação ou omissão ter sido causado com dolo ou culpa; a teoria responsabilidade objetiva do Estado por risco administrativo para as condutas comissivas, que se caracteriza pelo nexo de causalidade entre o dano sofrido a terceiro e a ação estatal; e por fim, a teoria da responsabilidade do Estado por risco integral, usada para casos específicos em que o Estado ficaria obrigado a indenizar todo e qualquer dano sofrido, mesmo que ausente o nexo de causalidade em relação à sua conduta, como exemplo nos casos de dano nuclear, em atentado terrorista ou em dano ambiental.<sup>13</sup>

Quanto às teorias usadas, afirma-se que “a responsabilidade extracontratual do Estado evoluiu da completa irresponsabilidade para a adoção da teoria do risco administrativo, ou, para alguns, para a teoria do risco integral, em matéria de dano ambiental”.<sup>14</sup>

Ademais, o empreendedor não deve vir a “sofrer as consequências e os prejuízos do dano causado pela atividade ou omissão do Estado isoladamente, devendo ser repartido entre todos o dever de reparar o dano mediante uma reparação oriunda do Tesouro estatal”.<sup>15</sup>

Coloca-se o foco na responsabilidade civil extracontratual do Estado, ou seja, aquela que não depende de contrato, mas sim gerada quando o Poder Público causa dano ao particular por uma ação ou omissão, resultando no dever de indenizar.

Em outras palavras, o dever de reparar não está adstrito ao autor do dano ao ambiente, mas também aquele que era responsável pelo zelo e preservação. Deste modo, por estar investido da responsabilidade objetiva é que o Poder Público deve cumprir seu papel com excelência, tanto para licenciar, quanto para fiscalizar os empreendimentos, licenciados ou não.

<sup>13</sup> MAFFINI, Rafael. *Direito Administrativo*. 4. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

<sup>14</sup> WEDY, Gabriel, 2014, p. 277.

<sup>15</sup> WEDY, Gabriel, 2014, p. 280.

Pode ocorrer, portanto, a responsabilização do Estado por dano lícito ou ilícito, o que importa é o cunho objetivo, ou seja, não levam em consideração a culpa do causador do dano ou a licitude de sua conduta. O dano ilícito decorre de violação da lei e o dano lícito se dá quando ocorre prejuízo visando preservar um bem maior, por exemplo, de toda a coletividade.

A decorrência natural disso é o nascimento do direito prejudicado em ser indenizado. Há, no caso, uma afronta à isonomia ou a igualdade. Tal dano deve ter relevância jurídica e econômica, não podendo estar estrita apenas à econômica, devendo ser compensado ao empreendedor que sofreu prejuízo.

## 2.4 Responsabilidade do Estado em matéria de revisão da licença

Inicialmente, necessário definir a ideia de que, depois que a licença é concedida, como um ato vinculado, não é tido como direito adquirido, mas será dotada de estabilidade temporal. Haverá, portanto, um compromisso do empreendedor com o Poder Público, onde um respeitará as condicionantes e outro manterá as exigências feitas durante o procedimento que concedeu a licença. Isso decorre da previsão da possibilidade de revisão prevista na lei da Política Nacional do Meio Ambiente em seu artigo 9º, inciso IV. Nas palavras de Talden Farias:

Na verdade, não existe direito adquirido de degradar o meio ambiente e a qualidade de vida da coletividade, já que esses estão entre os valores de maior relevância para o ordenamento jurídico. Deve ser levado em consideração que, por ser um direito fundamental, o meio ambiente equilibrado é um direito indisponível. É por isso que a licença ambiental pode ser revogada caso ocorra a superveniência de graves riscos ambientais e de saúde pública, independente de o titular da atividade licenciada ter cumprido à risca as condicionantes, tendo em vista a supremacia do interesse público sobre o particular.<sup>16</sup>

Não obstante, o artigo 19 da Resolução 237 do CONAMA, permite situações em que poderá ser revisada a licença ambiental. Ou seja, em busca de um interesse maior materializado na tutela do meio ambiente, e no interesse público, a licença pode ser revisada dentro do seu prazo de estabilidade na medida em que a situação do empreendimento comece violar os princípios básicos de proteção. A saber: princípio da prevenção, da precaução, entre outros.

Pois bem, tal artigo, reforça a ideia de que a licença ambiental não é definitiva ou imutável, podendo ser modificada mesmo dentro do seu prazo legal. Tal hipótese ocorre quando as condições em que foi concedida não existam

---

<sup>16</sup> FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 157.

mais ou não possam ser cumpridas. A estabilidade temporal existe enquanto os padrões não foram alterados, contudo há uma exceção: se o interesse público recomendar que a licença seja revisada em benefício da sociedade.

Os órgãos ambientais têm o dever de fiscalizar as atividades que foram objeto de licenciamento com o intuito de controlar e adequar qualquer deficiência que passe a ocorrer, seja ela estrutural, técnica, de recursos econômicos ou de pessoal. Ressalta-se a participação do Ministério Público nesse controle, a fim de garantir que os princípios ambientais sejam respeitados.

O prazo de validade de cada licença será estipulado pelo órgão ambiental que tem a competência, porém deve seguir os parâmetros dados pela Resolução 237, artigo 18º, que determina que o prazo da licença prévia não ser superior de 5 anos; o da licença de instalação não pode ser superior a 6 anos, e o da licença de operação deve ser, no mínimo, de 4 anos e, no máximo, de 10 anos. Em conformidade com o exposto, Édis Milaré determina que apesar do prazo de validade, as licenças gozam de estabilidade, *de jure* durante seu prazo de vigência.

A licença ambiental, apesar de ter prazo de validade estipulado, goza do caráter de estabilidade, *de jure*; não poderá, pois, ser suspensa ou revogada por simples discricionariedade, muito menos por arbitrariedade do administrador público. Sua renovabilidade não conflita com sua estabilidade; está, porém, sujeita a revisão, podendo ser suspensa e mesmo cancelada, em caso de interesse público ou ilegalidade supervenientes, ou ainda, quando houver descumprimento dos requisitos preestabelecidos no processo de licenciamento ambiental. Mais uma vez pode ser chamar a atenção para as disposições peculiares do Direito do Ambiente, peculiaridades essas fundadas na legislação e corroboradas por práticas administrativas correntes na gestão ambiental.<sup>17</sup>

Não se pode confundir a revisão com a renovação. Revisão remete a adequar, anular, cassar, revogar, suspender a licença. Enquanto renovar implica em requerer uma nova licença, uma vez que aquela em vigência já está com seu prazo quase por esgotar.<sup>18</sup>

Conforme o artigo 14 da Lei Complementar 140/2011, não há licença tácita por decurso de prazo de análise de licença, ou seja, sem licença o empreendedor não está autorizado a operar. Entretanto, nos casos de renovação de licença, há uma prorrogação automática para os empreendimentos que estão em operação.

Mesmo com tais prazos estipulados, de acordo com o artigo 19 da mesma resolução, mediante decisão motivada o órgão ambiental pode alterar as condicionantes originais e, dessa forma, modificar, suspender ou cancelar a mesma.

A modificação poderá se dar caso ocorra o descrito no inciso I no artigo 19 da Resolução 237, ou seja, a violação ou inadequação de quaisquer condi-

<sup>17</sup> MILARÉ, Édis, 2014, p. 802.

<sup>18</sup> FARIAS, Talden, 2013, p. 147.



cionantes ou normas legais. Sendo assim, modifica-se a licença para que seja adequada aos novos padrões estabelecidos durante o prazo de sua estabilidade. Podendo ser novas condicionantes restritivas ou liberalizantes.

Outra situação de revisão é a suspensão da licença, de gravidade intermediária, que pode fazer com que o funcionamento do empreendimento seja suspenso. Isso ocorrerá, caso se enquadre no descrito nos incisos II e III, do artigo 19 da Resolução 237. A suspensão de licença será mantida até que as medidas de adequação sejam tomadas pelo empreendedor e, não obstante, tais custos de adequação deverão ser suportados por ele.

Por último e ainda mais gravosa forma de revisão da licença é o cancelamento, que desfaz, anula ou torna ineficaz a emissão da licença ambiental, por descumprir a finalidade para que foi proposta ou mesmo por enquadrar-se em qualquer dos incisos do já mencionado artigo 19. No cancelamento, faz-se necessária a verificação se a invalidade é fruto ou não de má-fé do empreendedor, cabendo de acordo com o caso concreto, a indenização administrativa.

O cancelamento é a supressão do ato administrativo e pode ser usado independentemente do motivo que levou a essa consequência.<sup>19</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello define pode ocorrer à supressão ou a extinção de um ato administrativo pela sua retirada, sendo que as formas abrangidas são: a revogação, a anulação ou invalidação, a cassação, a caducidade e a contraposição.<sup>20</sup>

## 2.5 Direito à indenização por revisão de licenças ambientais

O direito à indenização do Estado para o empreendedor que teve sua licença ambiental cancelada em razão da aplicação do princípio da revisibilidade pressupõe o entendimento de premissas básicas sobre o que é licença ambiental, que motivos levaram ao seu cancelamento e a certeza de que existe estabilidade temporal inerente à licença emitida.

Neste contexto, é fundamental o entendimento de que a licença ambiental é um ato administrativo vinculado e que o cancelamento de tal ato ocorreu mesmo sendo o empreendedor completamente inocente e, por fim, que não houve qualquer ação ou omissão do empreendedor que colaborasse para que a licença fosse cancelada durante o seu período de estabilidade temporal.

---

<sup>19</sup> MARÇAL, Marcos Figueredo. Indenização pelo cancelamento de licença ambiental. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 18, n. 3569, 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24149>>. Acesso em: 13 set. 2017.

<sup>20</sup> Citado por Maria Sylvia Zanella di Pietro, p. 247. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas 2014.

Importante dizer que a estabilidade temporal dá ao empreendedor segurança jurídica, e como decorrência, realizou investimentos e teve expectativas, porém, não lhe foi conferido sequer a chance de se readequar aos possíveis novos padrões e condicionantes eventualmente exigíveis.

Assim, sob o prisma da definição da natureza jurídica *sui generis* da licença ambiental é que se admite a possibilidade da existência do dever indenizatório por parte do Poder Público no caso de revisão do ato administrativo.<sup>21</sup>

Antes de analisar a doutrina ambiental sobre o assunto, aprofunda-se no âmbito do Direito Administrativo, eis que relevante e indissociável para o entendimento da questão.

Hely Lopes Meireles quanto à revogação de ato administrativo defendia que deve haver a indenização completa dos prejuízos suportados pelo beneficiário, e, isto decorrente da ideia que o Poder Público não pode suprimir direito e vantagens individuais que são adquiridos e garantidos por lei ao empreendedor.<sup>22</sup> Aderindo à mesma opinião, Odete Medauar, na obra *Direito Administrativo Moderno*, defende que a revogação de ato administrativo, que no seu nascedouro cumpriu todas as exigências de deferimento, por ter limites típicos do ato vinculado, materializado em licença, mesmo que tenha por motivação o interesse público para o cancelamento, implica em ressarcimento pelos danos causados.<sup>23</sup>

Na esfera de direito ambiental, a única fundamentação cabível para que a indenização não seja paga é que os princípios da precaução e da revisibilidade de licenças são conhecidos daquele que busca empreender aceitando o cancelamento a qualquer tempo por qualquer motivo ou sem motivo. Porém, tal argumento se contradiz, porque uma vez que feito todo o procedimento de licenciamento ambiental existe a estabilidade temporal, e foram respeitados inúmeros requisitos e princípios durante o procedimento.

O Direito Constitucional à livre iniciativa, insculpido no art. 1º da Carta Maior como fundamento do Estado Democrático de Direito que tem como princípios norteadores elencados no artigo 170, da Constituição Federal, confere ao empreendedor o direito de exercer atividade econômica permitida pela legislação vigente, que neste caso não lhe pode ser tolhida. Então, a atividade respaldada na legislação do seu tempo, está protegida pela segurança jurídica, que não pode ser violada, sem consequências, ao ente modificador ou cancelador da licença expedida.

<sup>21</sup> FARIAS, Talden. Da licença ambiental e sua natureza jurídica. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 9, p. 3, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-9-JANEIRO-2007-TALDEN%20FARIAS.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2017.

<sup>22</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 220.

<sup>23</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 398.

A consequência dessa premissa, tendo o empreendedor investido em estruturas materiais e de pessoal para operar segundo a licença outorgada, é que, quando o Poder Público por falha sua ou modificação de exigências ou condicionantes, venha a retirar direito à atividade, torna-se devedor a obrigação de ressarcimento dos danos materiais e morais que venha o empreendedor a sofrer pela cessação compulsória da atividade antes legítima e legalmente autorizada.<sup>24</sup>

Indubitavelmente pode haver responsabilização civil objetiva do Estado mesmo que quando seu ato administrativo esteja respaldado pela licitude – cancelar a licença com base no princípio da revisibilidade. Neste caso, a indenização é forma de atingir a equidade e distribuir os encargos sociais, já que o ônus desse cancelamento dentro da estabilidade temporal, não deve ser suportado apenas pelo empreendedor.

Portanto, é óbvio que quando houver a supressão da licença por motivo de ilegalidade, não haverá direito à indenização. Da mesma forma, no caso do empreendedor não cumprir as condições que deveriam ser seguidas até o fim do prazo de vigência da licença.

De outra banda, se houver a supressão por causas de conveniência e oportunidade, se sobrevier uma nova norma e não houver a possibilidade de adaptação do empreendedor ou se for editada uma nova lei em contraposição daquela em que era possível emitir a licença, a tese do direito à indenização é totalmente aceitável.

Não se pode olvidar que também na seara do licenciamento ambiental, vigora o princípio *tempus regit actum*, já que a licença foi deferida e empreendimento posto em funcionamento de acordo com as normas vigentes à época.

Talden Farias defende que é importante considerar os aspectos econômicos envolvidos e os direitos subjetivos que dizem respeito ao empreendedor, devendo o Estado ressarcir o investimento feito, os lucros cessantes e perdas e danos. O autor ainda defende a ideia de que se não houver a indenização, representaria um verdadeiro confisco. Complementando, ainda elenca outra possibilidade de indenização, no caso de alteração de zoneamento ambiental, quando o empreendedor não conseguir se adaptar apenas com novos equipamentos antipoluentes, tendo como única saída a realocização, por a nova lei de zoneamento não tolerar os padrões antigos. E em último caso, se não for possível ou viável a realocização, sugere que ocorra a desapropriação por causa de superveniência de graves riscos ambientais e de saúde, também cabendo indenização.<sup>25</sup>

A situação, portanto, deve ser analisada sob o prisma do comportamento do particular para a ocorrência do cancelamento da licença. Se o particular agiu de má-fé, omitindo dados relevantes sobre a atividade exercida ou mesmo fal-

---

<sup>24</sup> MILARÉ, Édis, 2014, p. 841.

<sup>25</sup> FARIAS, Talden, 2013, p. 170.

seando informações que serviram de base à emissão da licença, não há que se falar em pagamento de indenização. A mesma solução é aplicável às hipóteses em que o cancelamento ocorre por descumprimento das condicionantes impostas para realização da obra ou atividade. No primeiro caso, temos a anulação da licença. No segundo, sua cassação. Por outro lado, há hipóteses em que ocorre a superveniência de tecnologia e conhecimento científico que permitem dar nova interpretação ao potencial lesivo da atividade. Caso não seja oportuno, nessas situações, aguardar o término do prazo de vigência da licença para a imposição das novas exigências, a licença deve ser revogada. Nesses casos, não é lícito expor o empreendedor a revés econômico – haja vista os investimentos que foram aplicados na obra ou atividade – sem a respectiva compensação pecuniária. Imprescindível, todavia, que haja prova do prejuízo efetivo.

Por outro lado, para negar o cabimento da indenização há quem fundamente que vigoram a responsabilidade objetiva pelos danos ambientais e o princípio da precaução. No mesmo sentido, traça o alicerce dessa posição ressaltando que não existe direito adquirido de poluir o meio ambiente, que a responsabilidade civil por danos ambientais é objetiva, que deve sempre ser aplicada o princípio da precaução.<sup>26</sup> Ora, o que se desconsidera é que ao Estado também se aplica a responsabilidade civil objetiva, tornando-o responsável por cada licença ambiental que emite. Tal responsabilidade não pode ser vista apenas na falha por expedição de licenças indevidas ou atividades não fiscalizadas, mas também, no seu ato de causar prejuízo ao empreendedor, ainda que obrando em prol da defesa ambiental.

Entende-se então, o cancelamento como uma possibilidade, desde que legal porque integra a autotutela da administração ligada à prevalência do interesse público. Evidente que por razão relevante superveniente à emissão da licença legalmente constituída.

Mesmo que o empreendedor não seja titular de direito adquirido a modificar o ambiente – degradação *lato senso* –, a outorga da licença e o cumprimento correto de suas condicionantes, durante a temporalidade de vigência, lhe permite que atue na sua atividade, ainda que o resultado dessa atividade seja a alteração adversa das características do meio ambiente, por definição degradação ambiental conforme conceitua o art. 3º, inciso II, da Lei nº 6.938/81.

Neste sentido, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, expressamente já decidiu que se a alteração adversa do meio ambiente foi respaldada pela licença ambiental, o empreendedor não está obrigado a indenizar a sociedade por tais modificações, portanto, não havendo qualquer ilicitude ou dever de reparação econômica pela alteração ambiental:

<sup>26</sup> DAWALIBI, Marcelo. Licença ou autorização ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 17, p. 179-187, 2000.

Apelação cível. direito público não especificado. ação civil pública. atividade mineradora de extração de areia. dano ambiental. recuperação comprovada. Na hipótese, constata-se que a empresa demandada possuía todas as licenças ambientais exigidas para a realização de sua atividade fornecida pelo Município de Osório, pelo Ministério de Minas e Energia e pela FEPAM. Verifica-se, ainda, pela prova testemunhal e pela perícia que a área degradada está sendo recuperada e que a empresa realizou diversas medidas que mitigaram o impacto ambiental, notadamente com a implantação do PRAD. É cediço que a atividade mineradora é de alto impacto, mas existindo sempre atividade recuperadora da empresa demandada, que vem cumprindo o plano de recuperação ambiental. Ademais, restou comprovada a recuperação do dano ambiental. É fato que ocorrerá uma alteração no meio ambiente, posto que tal é inerente a mineração e de conhecimento dos órgãos públicos que fornecem as licenças ambientais. Assim, não é cabível a fixação de indenização quando comprovado que o dano ambiental foi recuperado e a empresa detinha todas as licenças ambientais. Por maioria, apelo desprovido, vencido o relator que proveu. redator o revisor.<sup>27</sup>

Então, o direito de modificar o meio ambiente nos limites da licença é inerente ao sistema de licenciamento ambiental.

Posto isto, em consonância com este precedente conclui-se que, se houver fato superveniente não atribuível ao empreendedor que determine o cancelamento da licença, o ônus há de ser dividido com o Estado.

Tal responsabilidade do Ente Público antes outorgante da licença e agora cancelante daquela, vez que entendeu agora inadequada, há de ser, por força da responsabilidade objetiva, responsável pela reparação dos danos, conforme o artigo 37, §6 da Constituição Federal.

Isso decorre do fato de que no primeiro momento gerou confiança na legitimidade legalidade da sua atividade, conseqüentemente unguído pelo princípio da boa fé, inerente às relações entre o Poder Público e o empreendedor.

### **3 Responsabilidade do estado no cancelamento da licença ambiental na jurisprudência**

Como forma de afirmar todo exposto até aqui, comenta-se a decisão proferida em primeiro grau pelo Excelentíssimo Juiz de Direito da 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal, Rio Grande do Norte, no processo de número 0040720-62.2009.8.20.0001,<sup>28</sup> em julgamento conjunto com o processo número 0201386-08.2007.8.20.0001.

---

<sup>27</sup> RIO GRANDE DOS SUL. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 70041748443/RS. Relator: Jorge Maraschin dos Santos. 24 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20610904/apelacao-civel-ac-70041748443-rs>>. Acesso em: 6 abr. 2017.

<sup>28</sup> RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. Sentença nos Processos n. 0040720-62.2009.8.20.0001 em julgamento conjunto com o 0201386-08.2007.8.20.0001. Juiz de Direito Airton Pinheiro. 14 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://esaj.tjn.jus.br/cpo/pg/show.do?processo.codigo=010009WVL0000&processo.foro=1>>. Acesso em: 6 maio 2017.

Trata-se uma de Ação Anulatória e outra Indenizatória proposta por Solaris Participações e Empreendimentos Imobiliários Ltda. em face no Município de Natal, que objetivou a declaração de nulidade do ato administrativo que cancelou o alvará de construção e a licença ambiental expedidas em benefício da autora e a reparação de danos morais e materiais ocorridos em decorrência da anulação de tais atos.

Primeiramente, tratou da validade da licença de instalação e do ato administrativo que promoveu o cancelamento da mesma, entendendo-os como legítimos. Todavia, nem mesmo o procedimento correto para obter a licença gera ao empreendedor o direito adquirido de poluir, caso ocorra tardia identificação de potencial degradação ambiental, como no caso.

Comprovou-se no caso concreto, a potencialidade do dano que o empreendimento causaria, portanto, o fundamento hábil para o ato de cancelamento estava presente. Porém, conforme consignado na sentença, não seria permitido ao Poder Público se abster de promover a readequação necessária à preservação ambiental se atendidas as novas concepções e respeitado o contraditório.

Ora, o ato administrativo em questão não era definitivo, mas gozava de presunção de legalidade e, conforme o juízo, garantiu ao particular a expectativa de fruição do direito tratado. Ademais, de acordo com a sentença, não houve “qualquer comportamento por parte do particular no sentido de configurar concausa do evento danoso”.

Portanto, a decisão manteve o cancelamento da licença por entender que decorreu de autotutela administrativa, mas condenou o município de Natal à pagar indenização por danos materiais, danos morais e lucros cessantes ao empreendedor. Aplicou-se então, a responsabilidade civil objetiva do Estado, caracterizado o direito à indenização por cancelamento de licença ambiental.

#### **4 Considerações finais**

Do estudo realizado, focado no sistema adotado pela legislação brasileira quanto à proteção do meio ambiente, resta evidente a importância dos princípios que a norteiam, tanto à preservação ambiental como para sustentar a tese indenizatória. Possível, portanto, o cancelamento da licença ambiental em defesa de bem maior, sem que se afastem os efeitos indenizatórios dele decorrente.

Da equação composta pela soma de princípios e legislação, resulta o imprescindível instrumento de proteção denominado licenciamento ambiental, viabilizador de que os empreendimentos sejam desenvolvidos em consonância com o ambiente ecologicamente equilibrado.

Como resultado das políticas públicas de tutela ao meio ambiente, o Poder Público tem a obrigação de usar de todos os instrumentos cabíveis para atingir

a real tutela através do licenciamento ambiental que, de forma muito completa, acompanha o planejamento, a instalação e o funcionamento de qualquer empreendimento ou atividades que causem potencial ou efetivo dano ao meio ambiente.

Então, o licenciamento é imprescindível ao processo que permite o desempenho de atividades que envolvam a utilização de recursos ambientais passíveis de degradação, bem como, mesmo que tenha seguido a integralidade das exigências legais, pode ser cancelado em prol do equilíbrio ambiental.

O cerne da discussão diz da responsabilidade estatal com relação ao licenciamento e, principalmente, quanto à revisão das licenças ambientais dentro do prazo de vigência.

Como a licença ambiental é dotada de um período de estabilidade onde a segurança jurídica é notavelmente salutar, até mesmo como sustentáculo da iniciativa de investir capital na atividade, conclui-se que cabe a responsabilização objetiva do estado pelo prejuízo causado ao empreendedor que tenha respeitado todas as condicionantes, ou seja, aquele que não deu causa, de qualquer forma, ao cancelamento da licença regularmente expedida.

Nesta situação, o empreendedor será detentor do direito à indenização, vez que teve seu direito de empreender regularmente reconhecido em procedimento licenciatório ambiental, e, logo após por razões outras não lhe imputáveis, ainda dentro da estabilidade temporal estabelecida pela legislação vigente, venha a ser tolhido no seu direito de recuperar o capital investido e auferir os lucros estimados com o investimento realizado.

Ao fim e ao cabo, resta evidente que a tutela do meio ambiente se dá através da aplicação de princípios constitucionais, como o princípio da prevenção e da precaução, materializado no licenciamento ambiental para obras e atividades de empreendedor que objetiva exercer sua atividade econômica de forma correta e legal. Porém, caso haja o cancelamento de licença ambiental que fora emitida com obediência da legislação vigente, cabe a responsabilização objetiva do Estado por aplicação do artigo 37º, §6º, da Constituição Federal.

Conclui-se, então, que a consequência prática da responsabilização objetiva do Estado é o dever de indenizar o empreendedor sem culpa, que comprovar o prejuízo derivado do cancelamento da licença ambiental, ainda que decorrente da busca do equilíbrio ecológico.

## **Referências**

ANTUNES, Paulo Bessa. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/E392D222/ApresentacaoANA\\_DifeEntreLiceAmbientalAutoriz\\_09fev09.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/E392D222/ApresentacaoANA_DifeEntreLiceAmbientalAutoriz_09fev09.pdf)>.

DAWALIBI, Marcelo. Licença ou autorização ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 17, 2000.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.
- FARIAS, Talden. Da licença ambiental e sua natureza jurídica. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 9, p. 3, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-9-JANEIRO-2007-TALDEN%20FARIAS.pdf>>.
- \_\_\_\_\_. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; MORITO, Dione Maria; FERREIRA, Paulo. *Licenciamento ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Direito Ambiental Brasileiro*. 23. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2015.
- \_\_\_\_\_. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/E392D222/ApresentacaoANA\\_DifeEntreLiceAmbientAutoriz\\_09fev09.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/E392D222/ApresentacaoANA_DifeEntreLiceAmbientAutoriz_09fev09.pdf)>.
- MAFFINI, Rafael. *Direito Administrativo*. 4. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- MARÇAL, Marcos Figueredo. Indenização pelo cancelamento de licença ambiental. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 18, n. 3569, 2013. Disponível em: <<https://www.jus.com.br/artigos/24149>>.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. Regime jurídico da licença ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: Revistas dos Tribunais, v. 40, 2005.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Direito administrativo brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Direito do Meio Ambiente*. 9. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Direito ambiental constitucional*. 6. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.
- WEDY, Gabriel. O princípio da precaução e a responsabilidade civil do Estado. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre: Ajuris, v. 41, n. 134, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Precaução não é prevenção no direito ambiental*. São Paulo: Consultor Jurídico, 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-mai-30/gabriel-wedy-precaucao-direito-ambiental-nao-prevencao?pagina=2>>.
- YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. *Ato jurídico perfeito, direito adquirido, coisa julgada e meio ambiente*. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 66, 2012.