



Octubre 2016 - ISSN: 1988-7833

## ASPECTOS LEGAIS ENTRE A RESPONSABILIDADE ESTATAL POR DANOS E A REVOGAÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL

Rosana Gomes da Rosa<sup>1</sup>

Universidade Federal do Rio Grande

Renata Beatriz Bilégo<sup>2</sup>

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicada do Araguaia

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Rosana Gomes da Rosa y Renata Beatriz Bilégo (2016): "Aspectos legais entre a responsabilidade estatal por danos e a revogação da licença ambiental" Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (octubre-diciembre 2016). En línea:

<http://www.eumed.net/rev/cccss/2016/04/ambiente.html>

### RESUMO

O presente artigo tem por objetivo compreender como é desenvolvido o processo de licenciamento ambiental no Brasil, apontando que o Estado, pode responder por danos ambientais, uma vez que é ele quem autoriza as atividades licenciadas. Pretende-se ainda demonstrar que o instituto da revogação da licença pode e deve ser utilizado pelo gestor público para evitar a consolidação de danos, em atendimento aos princípios da prevenção e da precaução. Para a análise proposta foi realizada pesquisa bibliográfica em fontes primárias e secundárias – utilizando-se bases normativas brasileiras e interpretações e doutrinárias. Justifica-se a pesquisa proposta a fim de determinar a responsabilidade estatal em relação aos danos causados ao meio ambiente face a liberação das atividades licenciadas, bem como a utilização da revogação da licença para prevenir danos iminentes. O que se verifica é que o Estado pode ser responsabilizado por danos ambientais causados ao meio ambiente, seja por suas ações ou por suas omissões estando inclusive sujeito a aplicação de multas e a reparação de danos conforme determina a lei ambiental. Assim, na busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, corolário dos mandamentos constitucionais, o Estado possui papel fundamental ao evitar e prevenir danos, devendo sempre fiscalizar as etapas de licenciamento, revogando-a caso se mostre essencial à segurança socioambiental.

**PALAVRAS-CHAVE:** Danos Ambientais, Licenciamento Ambiental, Princípio da Prevenção, Responsabilidade Estatal, Segurança Ambiental.

<sup>1</sup> Mestra em Direito e Justiça Social (FURG). Especialista em Engenharia Ambiental (UCAM). Especialista em Direito em Administração Pública (Fundação Trompowsky/UCB). Atua nas áreas de Políticas Públicas de Sustentabilidade, Planejamento Urbano e Direito à Informação Ambiental. E-mail: rosana.rosa@gmail.com

<sup>2</sup> Especialista em Docência do Ensino Superior. Bacharel em Direito. Atualmente é professora universitária da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas do Araguaia (FACISA), nos cursos de Direito, Administração, Gestão em Recursos Humanos e Gestão Pública. Advogada inscrita sob o nº 17.060 OAB/MT. Email: rebilego@hotmail.com.br

## **ABSTRACT**

This article aims to understand how developed the process of environmental licensing in Brazil, pointing out that the State, can respond to environmental damage, since he is the one who authorizes the activities licensed. It is also possible to show that the office of the revocation of license can and should be used by public managers to avoid the consolidation of damage, in compliance with the principles of prevention and precaution. For the proposed analysis was performed bibliographical research in primary and secondary sources - using normative foundations and interpretations and doctrinal. It is the research proposal in order to determine the state liability in relation to the damages caused to the environment against the release of licensed activities, as well as the use of revocation of license to prevent imminent damage. What is happening is that the State can be held responsible for environmental damage caused to the environment, either by their actions or omissions are even subject to fines and reparation of damages as determined by the environmental law. Thus, in search of a ecologically balanced environment, a corollary of the commandments Constitution, the state has a fundamental role to avoid and prevent damage and should always supervise the steps of licensing, revoking it if show essential to environmental and social security.

**KEYWORDS:** Environmental Damage, Environmental Licensing, the prevention principle, State liability, Safety and the Environment.

## **INTRODUÇÃO**

A realização de atividades potencialmente poluidoras está condicionada à emissão de licenças ambientais (prévia, de instalação e de operação). Para a obtenção dessas licenças o empreendedor deve submeter-se ao processo de licenciamento ambiental, o qual é realizado sob responsabilidade do órgão ambiental municipal, estadual ou federal. A própria finalidade da licença é a prevenção de danos ao ambiente e à sociedade. No entanto, em que pese sejam observados todos os requisitos e condicionantes à obtenção da licença, pode haver a ocorrência de atividade danosa ao ambiente. O presente artigo tem por finalidade analisar a responsabilidade estatal quando apesar de licenciada uma atividade venha a ser causa de danos ao ambiente, bem como demonstrar a possibilidade do ente público utilizar-se da revogação da licença para fins de obstar a ocorrência de tais danos, sempre que constatadas inconformidades na área do empreendimento. Trata-se, portanto, de revogação de licença em virtude da existência de situações não contempladas na avaliação de impacto ambiental, de modo a tornar a continuidade da atividade um risco para o ambiente, evidenciando danos à saúde pública e/ou agravamento da degradação já existente. Justifica-se a pesquisa realizada ao considerar que os processos de licenciamento ambiental junto aos órgãos oficiais em geral contemplam as características ambientais em função de limitação decorrentes da localização da área ou em função da atividade que será desenvolvida no local. No entanto, é necessário observar a prevenção e a precaução é dever e obrigação contínua do ente público, bem como sua responsabilização por danos decorrentes.

A análise proposta é realizada através de três itens/aspectos de abordagem: em uma primeira etapa é abordada a prevenção e a realização da segurança ambiental como um dever estatal. Em seguida procede-se à análise dos aspectos legais da responsabilidade estatal em matéria ambiental. Ao final pretende-se demonstrar que a revogação da licença, como ato administrativo unilateral do ente estatal deve ser considerado para a limitação da ocorrência de danos ambientais.

A pesquisa desenvolvida utiliza método de abordagem crítico-dialética, passando da análise normativa para privilegiar as dinâmicas sujeito-objeto nos impactos/passivos ambientais que venham a exigir a atuação e responsabilização estatal na prevenção de danos ambientais. Como técnica de pesquisa é utilizada a documentação indireta, com fontes secundárias (documental e bibliográfica), e interpretação de preceitos normativos para determinar a possibilidade de revogação da licença ambiental ao constatar que o local do empreendimento não oferece segurança ambiental.

## **1 A PREVENÇÃO DE DANOS E SEGURANÇA AMBIENTAL COMO DEVER ESTATAL**

Em 1988, a Constituição Federal dedicou em seu *Título VIII - Da Ordem Social* – o Capítulo VI ao Meio Ambiente. Embora contemple somente o Artigo 225, seus seis parágrafos instituem normas gerais para a proteção, controle e exploração dos recursos naturais. Desta forma, a proteção ao meio ambiente está elencada como um direito fundamental, o que se verifica do *caput* do citado Artigo 225 da Constituição Federal:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencialmente à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

Em seus parágrafos, o Artigo 225 inclui ainda a definição de espaços territoriais a serem especialmente protegidos, bem como normas de limitação à utilização de recursos, definindo o ambiente como bem de uso comum do povo. Por constituir bem de uso comum do povo, ações para manter a qualidade do ambiente são de extrema relevância, pois com a evolução tecnológica, a urbanização das cidades e a sociedade cada vez mais voltada ao consumo, verifica-se ser extremamente necessária uma conscientização ecológica. Sem essa consciência é impossível que se construa o desenvolvimento em um ambiente ecologicamente sustentável.

Quando se fala em sustentabilidade, cria-se a idéia de um ambiente ecologicamente equilibrado, conciliando a preservação do meio ambiente com a necessidade de incentivar o desenvolvimento socioeconômico, a fim de que seja possível a utilização racional e equilibrada dos recursos naturais existentes, sem, contudo, causar danos ao meio ambiente. Por conta desse processo de destruição dos ecossistemas, diariamente há a procura de alternativas para combater tamanha degradação, verificando ser necessária a construção de uma nova ética voltada para o futuro no que tange a exploração do meio ambiente.

Embora se reconheça a qualidade do ambiente como direito de todos, e sua preservação dever de todos, a obrigação estatal em manter medidas inibidoras e/ou mitigadoras de danos ao ambiente é indiscutível. É dever estatal proporcionar à todos uma boa qualidade de vida, bem como garantir acesso das presentes e futuras gerações aos recursos naturais existentes. É o ente público quem deve regular e proteger o uso dos recursos ambientais.

O dever estatal em zelar pelo ambiente ecologicamente equilibrado reflete na responsabilidade tanto de atuar preventivamente à ocorrência de danos, quanto efetivamente reparar os danos causados – em responsabilidade subsidiária à do empreendedor licenciado. Entende-se a existência de responsabilidade subsidiária uma vez que o ente público age como garantidor da conduta do empreendedor quando concede à ele a licença ambiental, e em consequência autoriza a exploração do ambiente. De se ressaltar a lição de Leite & Melo:

Não há Estado Democrático de Direito se não é oferecida a possibilidade de aplicar toda espécie de sanção àquele que ameace ou lese o meio ambiente. Além disso, os princípios, como a precaução e da atuação preventiva podem oferecer subsídios importantes à edificação de um Estado mais justo do ponto de vista ambiental, mas deve-se observar que esses, isoladamente, não funcionam. (2007, p. 195)

Verifica-se, portanto, a importância em dar vigência e aplicação prática aos princípios da precaução e principalmente da prevenção. Tais princípios são de extrema relevância para a disciplina do direito ambiental, de modo a priorizar que - antes de qualquer instalação de atividades que causem impactos – seja efetivada a avaliação de impactos ambientais, com um estudo prévio sobre possíveis danos que possam ser causados ao meio, ou seja: a base da prevenção é impedir a ocorrência de danos e com isso efetivar a garantia constitucional ao ambiente ecologicamente equilibrado.

O que ocorre é que, mesmo com todo esse ideal constitucionalmente previsto para a proteção ao ambiente, existem certas atividades que para sua realização demandam alta degradação ambiental. Por isso o Estado utiliza como um dos mecanismos de regulamentação de exploração dos recursos naturais as Licenças Ambientais, ou seja, o ente público é responsável por – mediante procedimento administrativo legalmente previsto – analisar a viabilidade ambiental de certos empreendimentos. Se essa análise de viabilidade não é realizada adequadamente pelo ente público, ou se o empreendedor omite informações que não foram suficientemente avaliadas pelo gestor público, entende-se configurada a responsabilidade subsidiária do órgão licenciador para responder por danos efetivamente causados ao ambiente.

Trata-se de efetivamente responsabilizar o agente pela reparação dos danos causados, seja direta ou indiretamente, por ação ou omissão. Para que emergja o dever de reparar tal dano é necessária a demonstração do nexo de causalidade entre a ação (ou omissão) e o fato danoso ao ambiente, para exigir seu direito reparatório. Restra evidenciada uma responsabilidade decorrente do risco da atividade, o que Canotilho define como uma justiça distributiva, “isto é, um sujeito que desenvolve uma atividade perigosa para a sociedade e dela tira benefícios, então é justo que ele suporte os danos que causar, mesmo sem culpa” (1998, p. 143). No entanto, o que por vezes se verifica é que mesmo o Estado sendo órgão fiscalizador, ele também pode dar causa a danos ambientais, pelo simples fato de não fiscalizar corretamente as suas atividades, conforme abaixo demonstrado.

## **2 ASPECTOS LEGAIS DA RESPONSABILIDADE ESTATAL EM MATÉRIA AMBIENTAL**

Quando se trata da normatização em matéria ambiental é importante reconhecer a base do direito ambiental enquanto ciência. Essa ciência jurídico-ambiental implica buscar uma melhora contínua das relações entre homem e ambiente natural, com o equilíbrio das condições sociais, onde prevaleçam regras justas de conduta. Importa compreender as limitações humanas mas principalmente as limitações ambientais, para a partir daí traçar normas de exploração aos recursos naturais. Nesse contexto, Venosa refere que o direito deve ser visto como ciência social que deve normatizar condutas que devem guiar cada indivíduo, na busca por preservar interesses e o bem estar de toda a coletividade (2009, p.11).

Se assim acontece para o indivíduo, a análise em relação o ente estatal não deve ser diferente, afinal o Direito disciplina condutas (normas a serem seguidas) para a vida em sociedade, e o seu não cumprimento deve gerar punição. Assim, quando o legislador institui uma nova norma, significa dizer que novas necessidades de proteção e regulamentação estão surgindo. As questões ambientais, tanto quanto as sociedades e de forma conjunta à elas, vivem em constante transformação. É essencial que sejam criadas novas normas para proteger e adequar a exploração do meio ambiente, bem como as necessidades humanas.

Nesse contexto o Direito Ambiental surge como a esperada disciplina reguladora, cuja finalidade deve ser prevenir danos que possam ser causados ao meio ambiente. Sua aplicação deve considerar todos os aspectos dos problemas ambientais, bem como suas relações com os humanos, com objetivo de melhorar as condições de vida do planeta. Segundo Edis Milaré (2008, p.27), o Direito Ambiental é “o complexo de princípios e normas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando a sua sustentabilidade para presente e futuras gerações”.

Deste modo, além de ser preventivo, o direito ambiental deve abarcar uma esfera reparatória, ligada a responsabilidade civil e uma esfera repressiva, ligada aos preceitos do direito penal, estabelecendo medidas de controle das atividades, com o objetivo de aplicar o art. 225, §3º da CF/88, que afirma que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos causados” (BRASIL, 1988).

Em que pese a Constituição Federal seja um marco em termo de prevenção da qualidade do ambiente, anos antes a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) já previa diversos instrumentos para a efetivação da proteção ambiental. Ainda assim, tanto a PNMA quanto a Constituição Federal de 1988 demonstram que a tutela normativa criada para a proteção do ambiente visa valorizar a importância do desenvolvimento sustentável. Tal situação é justificada, uma vez que o crescimento econômico atrelado à degradação ambiental coloca a sociedade em risco, já que por vezes a exploração ocorre de forma desordenada, destruindo os recursos em níveis nos quais a recuperação torna-se impossível.

É importante ressaltar, nos termos deste artigo, que o bem a ser tutelado, quando discutido sobre a responsabilização por um dano causado, é o ambiente, aquele cuja definição de Sirvinskas aponta para “o lugar onde habitam os seres vivos. É o habitat dos seres vivos. Esse habitat (meio físico), interage com os seres vivos (meio biológico), formando um conjunto harmonioso de condições essenciais para a existência da vida como um todo” (2006, p.28). Da mesma forma, a responsabilidade civil aqui defendida deve ser analisada em sua aplicabilidade no âmbito da tutela ambiental. Nestes termos, para Rodrigues a responsabilidade civil “é a obrigação que pode incumbir uma pessoa a reparar o prejuízo causado a outra, por fato próprio, ou por fato de pessoas ou coisas de que dela dependam” (2003, p. 6).

A responsabilidade civil ambiental decorre de apenas dois elementos, quais sejam: o dano e o nexo de causalidade. Ou seja, ao contrário da responsabilidade civil, não é necessária a verificação de culpa, pois haverá sempre a obrigação de indenizar o dano causado. Aplicação da responsabilidade civil decorre da simples verificação da ocorrência de dano, e como este deverá ser reparado. A responsabilidade civil por danos ambientais deve ser analisada sob o prisma econômico, uma vez que o empreendedor lucra com a atividade realizada, e assume todos os riscos decorrentes. De qualquer modo, ao considerar o ambiente um bem de interesse público, comum a todos, este deve ser indiscutivelmente tutelado pelo Estado, de modo que a Administração Pública tem o dever de zelar e preservar o ambiente em que vivemos, para a presente e futuras gerações.

Em termos de impactos ambientais locais, verifica-se que os Municípios contribuem largamente para a degradação de áreas urbanas, em decorrência de omissão na gestão pública e até mesmo de ações como a disposição inadequada de resíduos sólidos (ROSA, 2016, p. 58). Daí a conclusão de que o ente público deve responder subsidiariamente pelos danos ambientais

causados em atividades licenciadas.

Essa responsabilidade do Estado decorre do poder que ele tem de poder autorizar ou não atividades licenciadas, de modo a fazer emergir sua atuação subsidiária na reparação dos danos causados ao ambiente. Nesse sentido, afirma Carbonnier que:

[...] a responsabilidade objetiva, não importa em nenhum julgamento de valores sobre os atos do responsável. Basta que o dano se relacione materialmente com estes atos, porque aquele que exerce uma atividade deve assumir os riscos. (1995, p. 262)

Se o órgão público autoriza o funcionamento de um empreendimento sem certificar que todas as condicionantes da licença foram cumpridas, ou sem fiscalizar a atividade, ou ainda: segue inerte diante do encerramento do empreendimento sem a adequada recuperação da área degradada, deve sim ser considerado responsável subsidiariamente ao empreendedor. Tal responsabilidade decorre de seu dever licenciador e fiscalizatório, de modo que se trata de dano ambiental por ação do empreendedor, mas também por omissão do agente estatal, devendo responder objetivamente pela lesão, independente de culpa ou de dolo. Para emergir tal responsabilidade basta somente a comprovação do dano e o nexo de causalidade, o que está fundamentado no Artigo 37, § 6º da Constituição Federal de 1988, que prevê:

Art. 37. [...]

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Responsabilizar o Estado pelos atos dos seus agentes é premissa de um Estado democrático de direito. Ocorrendo um dano ambiental ele deve ser responsabilizado, cabendo a ele ação de regresso contra a quem a tenha causado. A responsabilidade estatal é verificada quando o órgão licenciante deixa tomar as medidas cabíveis para a proteção do ambiente, seja deixando de considerar a aplicação de algum princípio protetivo, ou liberando atividades sem o prévio licenciamento, ou ainda ao deixar de verificar a procedência dos documentos apresentados na elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto ao Meio Ambiente. Deve ainda ser responsabilizado o ente público quando deixa de aplicar as penalidades cabíveis ao infrator, em razão de descumprimento dos preceitos determinados em Lei.

O que se verifica é que por ser o ambiente um bem juridicamente tutelado, a sua reparação quanto ao cometimento de degradação lesões será sempre primordial, independente de quem tenha causado a lesão. Desta forma, é dever dos entes municipais, estaduais, distrital ou federal zelar de forma ativa pela proteção ambiental, preferencialmente agindo de forma preventiva, através da revogação da licença ambiental, conforme analisado no item 3 seguinte.

### **3 A REVOGAÇÃO DA LICENÇA COMO INSTRUMENTO PARA A LIMITAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS**

O dano ambiental pode ser conceituado como sendo uma lesão a um bem jurídico ambiental, que resulta de um ato causado por pessoa física ou jurídica (pública ou privada). Para Leite & Ayala o dano ambiental pode ser definido como:

[...] toda lesão intolerável causado por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem" (LEITE & AYALA, 2003, p. 276)

Esse conceito traduz de forma clara o que é dano ambiental, para que assim seja possível identificá-lo quando este ocorrer, descrevendo ainda que independente de ser por ação ou omissão, o dano sempre deverá ser reparado. Importa salientar que quando se trata de ambiente, tem-se um bem tutelado bastante amplo, sendo que sua degradação possui efeitos até mesmo intergeracionais, isso porque como membros da presente geração, nós conservamos a Terra como depositários para as gerações futuras (WEISS, 1999, p. 77).

Perceber o ambiente como um bem amplo, cuja preservação é obrigação e direito para as futuras e presentes gerações, torna extenso o dano a ele relacionado. Se o ambiente é um bem de todos a sua deterioração certamente atinge toda a coletividade, de modo que os danos ultrapassam qualquer esfera patrimonial. Daí porque entendesse a ocorrência tanto do dano patrimonial quanto o dano extrapatrimonial, passando do dano individual ao coletivo (CARVALHO, 2008, p. 82).

O dano patrimonial corresponde a um dano lesivo ao patrimônio, aos bens materiais, podendo se dar de forma individual ou coletiva. Por outro lado, o dano extrapatrimonial é uma lesão

que atinge o interesse de qualquer cidadão, de forma individual ou coletiva, quando este ofende a valores imateriais da pessoa humana, ou seja, quando atinge bens que são tutelados pela Constituição Federal. Sendo assim, todo aquele que de alguma forma der causa a um dano ambiental (causar lesões ao meio ambiente) é obrigado a repará-lo, mesmo que tenha a sua atividade autorizada licença ambiental, trata-se de responsabilidade objetiva pelos danos causados.

A responsabilização objetiva ocorrerá quando o agente, explorador de alguma atividade, assume os riscos de seu empreendimento, devendo reparar todo e qualquer dano decorrente independente de dolo ou culpa. De se ressaltar que o configura a responsabilidade pela reparação do dano ambiental é a lesão a um bem juridicamente tutelado – o ambiente.

O Licenciamento Ambiental figura como um importante instrumento de prevenção/precaução contra a degradação do ambiente. É um procedimento que decorre do dever estatal em preservar o ambiente para a presente e futuras gerações. Através da licença a administração pública exerce o controle necessário sobre as atividades antrópicas que interferem em condições ambientais. Assim, tem como objetivo regular o desenvolvimento econômico com o uso e a exploração de recursos naturais, uma vez que é imprescindível para a instalação de algum empreendimento ou atividade de exploração ao meio ambiente, de modo que o resultado pode gerar uma lesão, caracterizada como um dano.

Ocorre que para a garantia da qualidade do ambiente em que se encontra o empreendimento licenciado, a concessão de licença ambiental para o início e/ou execução de atividades em empreendimentos submetidos às disposições da Res. Conama nº 237/1997 não é garantia de imutabilidade da situação. A licença ambiental deve ser considerada como ato administrativo destinado a controlar atividades de particulares no exercício de seus direitos (SILVA, 2004). O conceito de licenciamento ambiental pode ser encontrado na Resolução nº. 237/97 do CONAMA, em seu art.1º, I, sendo:

O 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, possa causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (CONAMA, 1997).

O processo de licenciamento deve ser elaborado de acordo com o princípio do devido processo legal, assim sendo, está ligado a um órgão de elaboração e fiscalização, bem como responsável pela sua execução. Por isso, deverá ser regido por preceitos de moralidade, legalidade e finalidade ambiental, levando em conta o interesse público. Ainda não existe no Brasil uma lei federal destinada a regulamentar o processo de licenciamento ambiental. Todo o procedimento vigente é normatizado pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Res. Conama) nº 237/1997, e prevê a execução de três licenças distintas e consecutivas: licença prévia, licença de instalação e licença de operação.

Com isso, é possível entender que o licenciamento ambiental não é um ato simples, ou seja, ele depende de uma sucessão de atos a sua efetivação. Assim, uma licença ambiental não pode ser liberada se não forem preenchidas todas as suas etapas. Desta forma, não se pode deixar de considerar que a licença ambiental deve sempre constituir um instituto restritivo do exercício de direitos (OLIVEIRA, 2005), uma vez que condiciona a construção, instalação, ampliação e funcionamento de empreendimentos ao prévio licenciamento ambiental, conforme artigo 10 da Lei Federal nº 6.938/1981.

A licença ambiental é outorgada ao titular de direito subjetivo preexistente ao exercício da atividade (SILVA, 2004), e o exercício desse direito está condicionado ao cumprimento de exigências e requisitos impostos em lei (SILVA, 2008). No entanto, de acordo com Meirelles (2002) tal outorga não constitui direito adquirido irrevogável, sendo que a invalidade do ato administrativo pode ocorrer por ilegalidade na expedição, por descumprimento de obrigação ou por interesse público superveniente.

A segurança ambiental para a vida urbana está diretamente associada à segurança dos solos sobre os quais se ergue aquilo que se tem entendido como o desenvolvimento social, tecnológico e industrial (VALENTIM, 2007). No entanto, nem sempre após o encerramento de uma atividade há a avaliação da situação da área. Sem a devida informação acerca da abrangência da degradação do solo, surge o risco de que novo empreendimento seja autorizado no local, sem que a área tenha sido devidamente recuperada, ou sem considerar as limitações físico-químicas que passaram a existir. Com a concretização do acesso à informação ambiental, bem como com a legitimidade da revogação da licença ambiental, mesmo que fundada em constatação posterior de irregularidade, tem-se a necessária segurança ambiental, e consequente prevenção de riscos.

O que se defende é que a licença ambiental não seja somente um instrumento de defesa ao

ambiente, mas uma ferramenta que conduza à efetiva segurança ambiental para toda a sociedade, evitando a ocorrência de danos mediante a aplicação do princípio da prevenção (LEITE & CANOTILHO 2012). A possibilidade de que a licença seja revogada mediante ato administrativo existe e deve ser exercida sempre que o órgão licenciador tenha conhecimento de que há risco à segurança ambiental, em aspectos naturais, estruturais e/ou sociais.

Diante do estudo em questão, é possível verificar que há necessidade da regulamentação da exploração de alguns recursos naturais, diante das atividades econômicas realizadas pelo homem. Por isso, foi criado o licenciamento ambiental, que nada mais é do que a regulamentação das atividades que exploram os recursos naturais. Em que pese o Estado tenha o dever de – subsidiariamente – indenizar os danos ambientais decorrentes das atividades licenciadas, é preciso refletir sobre a mesma responsabilidade quando não há a devida autorização.

## **CONCLUSÃO**

Ante a importância dos estudos do direito ambiental, porém, mais especificamente sobre a responsabilidade dos agentes causadores de danos ao meio ambiente, o objetivo desse artigo foi demonstrar que mesmo o ente público sendo detentor de normas especiais e específicas de proteção ao ecossistema, ele também pode e deve ser subsidiariamente responsabilizado por danos ambientais decorrentes de sua ação e/ou omissão fiscalizatória. Por ser o guardião da tutela do meio ambiente o Estado deve de certo modo servir como exemplo aos demais empreendedores que exploram atividades ambientais.

A necessidade de desenvolvimento das sociedades tecnológicas, de risco, de consumo, não pode – jamais – justificar que os órgãos governamentais fechem os olhos para a obrigação principal de garantir a qualidade do ambiente em que vivemos. Desta forma, sempre que verificada a possibilidade de ocorrência de dano ao ambiente – ou sua efetivação – cabe ao ente público determinar a imediata revogação da licença ambiental, sob pena de estender ainda mais sua responsabilidade pela degradação ambiental. Quando isso não for possível deverá fazer algo equivalente à reparação.

A idéia primordial da reparação ao dano, esta vinculada a idéia de proteção e preservação do bem ambiental. Essa tutela do meio ambiente tem por objetivo preservar toda a espécie e manter a biodiversidade protegida para as futuras gerações. Além disso, a efetiva prevenção ao dano deve ser exercida pelo Estado, vez que é ele quem possui os mecanismos de punição ao agente causador do dano. Assim sendo, poderia evitar práticas de agressão ao meio ambiente sendo mais incisivo nas exigências e condicionantes ao licenciamento ambiental bem como exercendo seu poder de polícia e fiscalização das atividades, em verdadeira conduta preventiva.

Por vezes, nota-se que a especulação financeira acaba por determinar os rumos do direito ambiental, ou seja, mesmo que a alguma obra possa causar um impacto ambiental relativamente grande, ela não deixa de ser executada quando realmente for necessária, como por exemplo, a construção de uma usina hidrelétrica. Nesse caso, inúmeros estudos são feitos, sabe-se que pode ocorrer vários danos, mas como é uma obra necessária, o empenho será em minimizar e não prevenir possíveis danos. A responsabilidade do Estado esta na aprovação dessas obras, ou seja, se o Estado não indeniza ou não executa estudos de impacto ao meio ambiente e libera a atividade danosa, ele deve sim ser responsabilizado e em determinados casos ser obrigado a indenizar o agente lesado.

Assim sendo, se cada um fizer o seu papel na sociedade e o Estado cumprir com a sua função de órgão protetor do meio ambiente, aplicando minuciosamente os dispositivos elencados em lei, principalmente no que tange as etapas de licenciamento ambiental, os danos causados aos ecossistemas poderão diminuir consideravelmente e todos poderão viver em um ambiente ecologicamente equilibrado.

Apesar de reconhecer a importância do direito adquirido em vista da existência de licença ambiental para a execução de determinada atividade/empreendimento, resta evidente que a segurança ambiental deverá prevalecer. Trata-se de defender o interesse coletivo sobre o ambiente, sem ofender o direito individual ao devido processo legal que poderá levar ao ato revocatório da licença. Daí a importância do pleno conhecimento normativo ambiental brasileiro, para que os atos administrativos tenham máxima fundamentação e imutabilidade, garantindo a segurança ambiental.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Resolução Nº 23797 do CONAMA**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 15 out. 2011.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.
- CARBONNIER, Jean. **Droit civil: Les obligations**, Volume 4. Paris: Presses universitaires de France, 1995.
- CARVALHO, Délton Winter de. **Dano Ambiental Futuro: a responsabilização civil pelo risco ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.
- LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais. **Revista Sequência**, UFSC, Florianópolis, n. 55, p. 195-218, dez. 2007.
- LEITE, José Rubens Morato; CANOTILHO, José Gomes. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- LEITE, José Rubem Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 4. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- OLIVEIRA, A.I.A.. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005
- RODRIGUES, Silvio. **Direito civil: responsabilidade civil**. v.4. São Paulo: Saraiva, 2003.
- ROSA, Rosana Gomes da. **Prevenção de acidentes e desastres ambientais urbanos com causa tecnológica: o sistema de informações territoriais como instrumento para a efetividade da segurança socioambiental**. Dissertação – Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Programa de Pós-graduação em Direito e Justiça Social, Rio Grande/RS, 2016.
- SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- VENOSA, Silvio de Salvo. **Introdução aos Estudos do Direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- VALENTIM, L.S.O.. **Requalificação urbana, contaminação do solo e riscos à saúde**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007
- WEISS, Edith Brown. **Un mundo justo para las futuras generaciones: Derecho Internacional, Patrimonio Común y Equidad Intergeneracional**. Barcelona: Ed. Mundi-Prensa, 1999.