

FUNDAÇÃO CULTURAL DE CAMPOS  
CENTRO UNIVERSITÁRIO FLUMINENSE - UNIFLU  
FACULDADE DE DIREITO DE CAMPOS - FDC  
PROGRAMA DE MESTRADO

LICENCIAMENTO AMBIENTAL: APLICABILIDADE PELOS MUNICÍPIOS

DANIELA BOGADO BASTOS DE OLIVEIRA

CAMPOS DOS GOYTACAZES / RJ

2006

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

DANIELA BOGADO BASTOS DE OLIVEIRA

LICENCIAMENTO AMBIENTAL: APLICABILIDADE PELOS MUNICÍPIOS

Dissertação de Conclusão de Curso do  
Programa de Mestrado da Faculdade de  
Direito de Campos.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Miriam Fontenelle

CAMPOS DOS GOYTACAZES / RJ

2006

# LICENCIAMENTO AMBIENTAL: APLICABILIDADE PELOS MUNICÍPIOS

DANIELA BOGADO BASTOS DE OLIVEIRA

Dissertação submetida à Banca Examinadora, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Direito – Área de Concentração em Relações Privadas e Constituição, do Programa de Pós-graduação em Direito, da Faculdade de Direito de Campos.

Aprovada por

Dr. Carlos Edison do Rego Monteiro Filho

Dr. Dwight Cerqueira Ronzani

Dra. Miriam Fontenelle (Orientadora)

CAMPOS DOS GOYTACAZES / RJ

2006

Aos meus pais, Marcelo e Beatriz, que propiciam sentido a minha vida, dando-me todo respaldo para dedicar-me à vida acadêmica; e a Diogo, meu amor, por apoiar todas minhas escolhas e ser meu grande companheiro.

Agradeço a Deus, por sua presença constante em minha vida; a Aristides Arthur Soffiati Neto, por sua visão ecocêntrica, coerência e brilhantismo intelectual, a aliar teoria com prática, que se soma a sua experiência profissional voltada para as causas públicas, o que revela seu comprometimento social, que iluminou meu caminho e me permitiu uma perspectiva ambiental transdisciplinar, através de uma sólida amizade; a Diogo, pelo seu amor que, aliado a sua paciência, lhe permite compreender minhas prioridades, fortalecendo-me com seu apoio e alegria; a mamãe, por se emocionar comigo a cada conquista acadêmica e pela revisão final deste trabalho; a papai, minha grande paixão, que ao exigir o melhor de mim, me leva a superar os meus limites; a minha irmã Laura, por sua praticidade que agiliza minha vida e sua originalidade que me encanta; a minha avó Nilda pelos cuidados diários; aos avós Sadi e Selma, por serem o meu exemplo maior; a Victoria, minha afilhada muito amada, por me ajudar ditando parte dos textos citados - pois esta era uma das formas que tínhamos de conciliar nossa presença ao lado uma da outra - e por entender a importância da minha dedicação aos estudos, até porque, este é o melhor ensinamento que lhe quero dar; a Marcus por estarmos trilhando juntos nossas vidas acadêmica e profissional tanto em virtude de nossa amizade, como pela escolha da mesma especialização em direito; a Dra. Miriam Fontenelle por ter me adotado como orientanda para desenvolvermos esta linha de pesquisa, me dando respaldo e estímulo necessários, se revelando mais do que uma excelente profissional, uma pessoa autêntica que se tornou amiga; a ela e aos professores Dr. Auner Pereira Carneiro, Dr. Leonardo Greco, Dr. Leonardo Mattietto, Dra. Bethânia Assy, Dr. Dwight Ronzani e Dr. Francisco de Assis Aguiar Alves, pela estimada atenção, indicação bibliográfica, proficiência e dinâmica ao ensinar que me inspiraram, bem como por terem influenciado de algum modo este trabalho; ao professor e amigo Allan Rocha pelas dicas e incentivos; a Dra. Gláucia Quaresma porque com seu perfil maternal e sensibilidade não mede esforços para me ajudar e enaltecer meu desempenho; a Regina Pedra, sempre solícita, pelo carinho e a Daniélly Monteiro pela sua prestatividade; a Augusto Soffiati pelas nossas afinidades que reforçam minha identidade; a ele, Vania Capello, Denise Vasconcelos e Elza Senra pela convivência no Centro Norte Fluminense para a Conservação da Natureza em prol da ecoeducação e ecocidadania; a Sidney Salgado por abrir espaço para que a pesquisa fosse desenvolvida na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Defesa Civil e no Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo; aos Conselheiros Municipais de Meio Ambiente e Urbanismo, em especial Milton Vilela, Cláudio Valadares e Baldan, por compartilharmos ideais; a FENORTE, pelo investimento em pesquisa.

“Criatividade / destrutividade: o ser humano, homem e mulher, no conjunto das interações e dos seres relacionados, possui sua singularidade: é um ser extremamente complexo e co-criativo porque pode interferir no ritmo da criação. Como observador está sempre interagindo com tudo o que está à sua volta (...) Ele entra na constituição do mundo (...) É também um ser ético porque pode pesar os prós e os contras, agir para além da lógica do próprio interesse e em favor do interesse dos seres mais débeis, como pode também agredir a natureza e dizimar espécies – eis sua destrutividade –, como pode outrossim reforçar suas potencialidades latentes, preservando e expandindo o sistema-Terra. Pode conscientemente co-evoluir com ela”. (BOFF, Leonardo. *Princípio-terra: a volta à terra como prática comum*. São Paulo: Ática, 1995. p. 79/80.)

## SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

INTRODUÇÃO .....	10
Capítulo I - A Tutela Jurídica do Meio Ambiente, seus Princípios e Mecanismos Preventivos de Gestão .....	13
1.1- O direito fundamental ao meio ambiente .....	13
1.2- A principiologia ambiental .....	34
1.3- Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6938/81 .....	46
1.4- O licenciamento ambiental .....	50
1.5- O exercício do poder de polícia ambiental.....	58
Capítulo II - Características Constitucionais do Município e seu Papel na Proteção da Ambiência: O Sistema de Repartição de Competência.....	61
Capítulo III - O Processo de Licenciamento Ambiental Municipal: um Instrumento Viável de Política Ambiental e de Desenvolvimento Sustentável.....	75
3.1- O licenciamento ambiental municipal.....	75
3.2- A relevância da gestão do meio ambiente numa ótica de sustentabilidade.....	84
3.3- O Município de Campos dos Goytacazes .....	92
CONCLUSÃO.....	105
REFERÊNCIAS.....	108



## RESUMO

O processo de licenciamento ambiental é um instrumento preventivo de gestão ambiental estabelecido pela Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente. A referida lei previu, no artigo 10, que o licenciamento das atividades efetiva ou potencialmente causadoras de danos ao meio ambiente fosse realizado pelos Estados Federados. No entanto, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que, de acordo com o artigo 29, concedeu aos Municípios competência para auto-organizar-se através da Lei Orgânica, o que se somou às já existentes autonomias política, financeira, administrativa e legislativa, aventou-se a hipótese de licenciamento ambiental municipal, pois, conforme disposto no artigo 30, inciso I, bem como no artigo 23, incisos VI e VII, compete aos municípios legislar sobre interesse local, assim como proteger o meio ambiente e combater a poluição. Tal providência foi dada pela Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, que regulamentou o licenciamento ambiental municipal nos artigos 6º e 20, possibilitando que os municípios efetivem tal procedimento administrativo licenciando a localização, instalação e operação de empreendimentos que possam causar degradação ambiental, contanto que tenham implementado os Conselhos de Meio Ambiente, possuam legislação pertinente e apresentem em seus quadros, ou a sua disposição, profissionais legalmente habilitados. O licenciamento ambiental efetivado pelos municípios propicia vantagens para os mesmos porque possibilita maior celeridade e adequação nestes processos; poupa interferência estatal; gera renda na cobrança de taxas a serem revertidas na gestão do meio ambiente; ganha com medidas compensatórias e mitigadoras; concretiza princípios como o da subsidiariedade e da prevenção, motivando, assim, o planejamento do município numa perspectiva participativa e sustentável, o que significa incremento socioeconômico compatibilizado com proteção da ambiência através do uso racional dos recursos ambientais, controle da poluição e melhor qualidade de vida.

Palavras-chave: autonomia municipal, licenciamento ambiental, interesse local, prevenção.

## **ABSTRACT**

The environmental licensing process is a preventive instrument of Environmental Management and Policy established by the Brazilian Federal Law number 6.938 of August 31, 1981, that sets the Environmental National Policy. Such law states in article 10 that the licensing of effective or potentially harmful to the environment activities be enacted by the States. However, since the 1988 Constitution that, according to article 29, conceded the Cities legitimacy to self-organize itself through an Administrative Local Law, that added to the already existing political, financial and administrative autonomy, it has been brought up the possibility of a local environmental licensing, as, according to article 30, I, as well as 23, VI and VII of the Constitution, it is within the municipality powers to legislate on local interests, as well as protect the environment and combat pollution. Such regulation was set by Resolution 237, of December 19 of 1997, by the National Council for the Environment - CONAMA, which regulated the local environmental licensing, in the articles 6 to 20, allowing the cities to make effective such administrative proceedings licensing the location, installation and operation of enterprises that may cause environmental harm, as long as they have implemented the Environmental City Council, have respective legislation and have in their work force or available for hiring legally capable professionals. Such licensing brings in the advantages of speed and adequacy to the process, skipping state intervention; generates revenues to be reverted to the environmental management; realizes principles such as subsidiarity and prevention, so motivating the city planning in an integrating and sustainable perspective that means social and economic growth compatible with environmental protection through the rational use of natural resources, pollution control and quality of life.

Key-words: local autonomy, environmental licensing, local interests, prevention.

## **INTRODUÇÃO**

A tutela jurídica do meio ambiente expressa um direito fundamental que atinge a dimensão de políticas ambientais públicas por visar ao bem-estar da população e, em última análise, a proteção à existência humana. Por isto, o Poder Público tem o dever de providenciar prestações positivas, buscando o desenvolvimento sustentável e a melhoria de qualidade de vida.

Como a preservação da ambiência e combate à poluição é matéria de competência comum, atribuída constitucionalmente, de acordo com o disposto no artigo 23, incisos VI e VII, aos três entes federativos, faz-se necessário a articulação dos mesmos. E, sendo o Município competente, conforme expresso no artigo 30, incisos I e II, para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar, no que couber, a legislação federal e estadual, destaca-se nesta atribuição de proteção do meio ambiente, principalmente, por sua proximidade com as necessidades imediatas e gerais da população e pelo seu maior contato com a realidade.

Outrossim, o artigo 182 da Constituição Federal, que versa sobre a política urbana, vislumbrando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos habitantes expressos no plano diretor, ao ser regulamentado pelo Estatuto da Cidade, consubstanciado na Lei nº 10257, de 10 de

julho de 2001, confere ênfase ao Poder Público Municipal, que passa a ter um papel primordial na gestão do meio ambiente e na função socioambiental da propriedade.

Torna-se, assim, relevante a aplicação dos instrumentos da política ambiental no município, por meio do processo de licenciamento ambiental, para que as atividades econômicas desenvolvidas pelos municípios sejam submetidas, com rigor, à legislação ambiental e urbanística.

O processo de licenciamento ambiental estando em consonância com as políticas públicas municipais, medidas compensatórias e mitigadoras podem ser aproveitadas para incentivar projetos voltados para a educação e interpretação ecológica; para o apoio, implementação e manutenção de unidades de conservação; para o estímulo da reciclagem do lixo ou da implantação de aterros sanitários, de modo a incrementar o desenvolvimento sustentável.

Por tudo isto, objetiva-se analisar a competência dos municípios, em especial a do Município de Campos dos Goytacazes/RJ, para realizar o licenciamento ambiental quando for de âmbito local ou em razão de delegação do Estado através de convênios ou instrumentos legais.

Para tanto, far-se-á a interpretação sistemática da legislação, da doutrina e da jurisprudência pertinente, de modo a contemplar a principiologia norteadora do Direito Ambiental e estabelecer relações com as teses jurídicas apresentadas pela doutrina para compatibilizar a legislação com a prática do licenciamento ambiental municipal, uma vez que este não está expressamente previsto na Lei 6938, de 31 de agosto de 1981. Assim sendo, terá que se coadunar a competência dos municípios para a prática do licenciamento ambiental, uma vez que a lei supra-mencionada, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 10, aponta que o mesmo será realizado pelo órgão estadual competente e supletivamente pelo

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais - IBAMA e a Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, que em seu artigo 6º confere competência aos Municípios é considerada inconstitucional e ilegal por parte da doutrina, embora haja ainda outra parcela que ressalta sua importância e utilidade prática.

Neste intento, o estudo em questão abordará, num primeiro momento, a evolução da tutela jurídica do meio ambiente com ênfase em seus mecanismos preventivos de gestão, sua principiologia e viés transdisciplinar. Em seguida, serão abordadas as características constitucionais do Município e seu papel na proteção da ambiência, ressaltando o sistema de repartição de competências e as polêmicas no que concerne à capacidade licenciatória do município. E, por fim, o processo de licenciamento ambiental municipal como instrumento viável de política ambiental e de desenvolvimento sustentável, apresentando, como contribuição efetiva ao município de Campos dos Goytacazes, os pilares para um projeto de lei instituindo o Sistema Municipal de Licenciamento Ambiental.

## **A TUTELA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE, SEUS PRINCÍPIOS E MECANISMOS PREVENTIVOS DE GESTÃO**

### **1.1- O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE**

Uma das necessidades do mundo contemporâneo é justamente a proteção ambiental e a prática do desenvolvimento sustentável. Por isto, a Constituição brasileira de 1988, no artigo 225<sup>1</sup>, trouxe à baila o direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado, atribuindo a todos o dever de proteção e cuidado do que significa fonte de biodiversidade. Este artigo representa um direito fundamental da pessoa humana.

De acordo com Lise Vieira da Costa Tupiassu, o direito ao meio ambiente – que se encontra no mesmo patamar do direito ao desenvolvimento, devendo, por isso, ambos, caminhar lado a lado, pela imprescindibilidade de recursos naturais

---

<sup>1</sup>BRASIL, Constituição Federal, Art. 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Arthur Soffiati, ao comentar a memória e proposta de capítulo sobre o meio ambiente para a Assembléia Nacional eleita em 1986, expôs que seria, talvez, temerário afirmar a existência de propostas originais sobre o meio ambiente para a Constituição que estava prestes a ser elaborada, pois o que podia existir de original era a forma de ordenar as propostas apresentadas, eis que, no modo geral, verificava-se uma certa unanimidade entre os ecólogos e os ecologistas em torno de alguns pontos fundamentais, tais como acrescentar um capítulo inteiro sobre o meio ambiente na nova Constituição; acrescentar aos direitos universais do homem mais um, ou seja, o direito a um meio ambiente sadio e propício ao desenvolvimento adequado da vida; a ampliação do patrimônio público e das responsabilidades dos Governos, em todos os níveis, no que concerne à proteção do meio ambiente; a participação mais ativa da sociedade civil, através de seus órgãos representativos; o fortalecimento do sistema de tripartição dos poderes; a consolidação do federalismo; a limitação ao direito de propriedade; a criminalização das agressões ao meio ambiente e a combinação dos processos de coerção e de educação como instrumentos para proteger a natureza. Contudo, de sua parte, o autor enfatizava nesta proposta, a necessidade de uma ordenação rigorosa do solo e a introdução de alguns princípios nitidamente ecologistas – de certo modo ousados, num país cujo sistema econômico-social só admite, quando muito, a compatibilização de crescimento econômico e proteção ao meio ambiente – como os “direitos da natureza entendida em si mesma e não apenas como palco em que se desenrola a história do Brasil ou como fonte de bem-estar para os seres humanos”, o que acarretaria uma modificação no dever de tutela do Poder Público sobre a flora e a fauna, pelos valores intrínsecos dos mesmos. SOFFIATI, Arthur. *A ecologia e a nova constituição brasileira*. São Paulo: EDICON, 1987. p. 11 e 12.

para o ser humano executar suas potencialidades de evolução científico-tecnológica – é um direito de terceira geração<sup>2</sup>, que solidifica poderes de titularidade coletiva e consagra o princípio da solidariedade<sup>3</sup> como um direito fundamental, concedido em nome de todas as formações sociais e das futuras gerações e tido como cláusula imutável.<sup>4</sup>

Nesta perspectiva, corrobora Maria Celina Bodin de Moraes ao expor que no século XX houve o desenvolvimento de novos direitos que, no rasto dos direitos da liberdade e da igualdade, trouxeram uma outra dimensão de fraternidade ou solidariedade aos Ordenamentos jurídicos ocidentais, expressando os direitos de terceira geração. Tais direitos, ao incluírem o direito ao desenvolvimento, à paz internacional, à comunicação e a um meio ambiente sadio e protegido, não têm por destinatário um indivíduo, grupo ou Estado específico, pois voltados para o gênero humano. Daí, neles aflora uma concepção de solidariedade, próprio dos anseios da sociedade contemporânea, quando o homem se depara com a hipótese da destruição do planeta e do esgotamento dos recursos naturais. Segundo a autora, “o sentimento de estarmos, todos nós, ‘a bordo de um mesmo barco’, fustigados por

---

<sup>2</sup>“Modernamente, protege-se, constitucionalmente, como direitos de terceira geração os chamados direitos de solidariedade ou fraternidade, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, ao progresso, a paz, a autodeterminação dos povos e a outros direitos difusos”. MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 26-27. Ressalta-se que os direitos de primeira geração são os direitos da liberdade, considerados como os direitos civis e políticos. Os direitos de segunda geração são os direitos sociais, culturais e econômicos, ligados ao princípio da igualdade. Já os direitos de terceira geração são dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade. BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 516-524.

<sup>3</sup> Jorge Alberto de Oliveira Marum, ao tratar da universalização dos direitos humanos que formam um sistema global de proteção, destaca o princípio da solidariedade humana que “exorta todos os seres humanos a agirem em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”. MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. Meio Ambiente e direitos humanos. *Revista de Direito Ambiental*, ano 7, n. 28, out-dez, 2002. p. 126.

<sup>4</sup> TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. O direito ambiental e seus princípios informativos. *Revista de Direito Ambiental*, ano 8, n. 30, abr-jun, 2003. p. 163-164.

ameaças e tribulações globais nos fazem, necessariamente, solidários uns aos outros”.<sup>5</sup>

Ressalta-se que a ordem social<sup>6</sup>, juntamente com os direitos fundamentais, forma o núcleo substancial do regime democrático de direito<sup>7</sup> e objetiva o bem-estar e a justiça social, harmonizando-se com a ordem econômica<sup>8</sup>, com a finalidade de assegurar a todos a existência digna.

Assim, o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado configura uma extensão ao direito à vida<sup>9</sup>, quer sob o enfoque da própria existência física e da saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade dessa existência<sup>10</sup> ou, ainda, por revelar a riqueza do patrimônio genético.

A fundamentalidade deste direito difuso ocorre em virtude da sistemática de cláusula aberta adotada no artigo 5º, parágrafo 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil, que admite a ampliação do seu rol, inclusive prevendo aplicabilidade imediata, no seu parágrafo primeiro, e plena integração dos pactos e

---

<sup>5</sup>BODIN de MORAES, Maria Celina. O Princípio da Solidariedade. In: Manoel Peixinho; Isabella Guerra; Firly Nascimento. (Org.). *Os Princípios da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 182-183. Salienta-se que “o Supremo Tribunal Federal traz à baila a solidariedade como um dever jurídico de respeito, de âmbito coletivo, cujo objetivo visa beneficiar a sociedade como um todo”, por exemplo, ao tratar da função social como limite interno ao direito do proprietário, considerando “o dever de respeito à integridade do meio ambiente (art. 225, CF/88) como um ‘típico direito de terceira geração’ que consagra o princípio da solidariedade e constitui um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos”. p. 184. No que tange a explicação sobre o direito de terceira geração ver também BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 523.

<sup>6</sup>A base constitucional da Ordem Social é o primado do trabalho e o objetivo o bem-estar e a justiça sociais. A Constituição disciplinou no Título VIII a Ordem Social, dividindo-a em oito capítulos: disposição geral; seguridade social; educação, cultura e desporto; ciência e tecnologia; comunicação social; meio ambiente; família, criança, adolescente e idoso, bem como índios. MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 725.

<sup>7</sup>SILVA, José Afonso da. *Idem*. p. 804.

<sup>8</sup>Constituição Federal, art. 170, VI. A Emenda Constitucional nº 42/03 “ampliou a defesa do meio ambiente, prevendo como princípio da ordem econômica a possibilidade de tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”. MORAES, Alexandre. *Idem*. p. 743. Não há mais como conceber desenvolvimento econômico sem ter como pano de fundo a proteção ao meio ambiente, pois este é o modo de se alcançar o desenvolvimento sustentável.

<sup>9</sup>MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 136/137.

<sup>10</sup>MILARÉ, Edis. *Op. cit.* p. 137.



tratados de que o Brasil faça parte e ratifique. Por isso, compõe o sistema de direitos humanos, o meio ambiente sadio e equilibrado.

Tal prerrogativa implica em conseqüências de irrevogabilidade deste direito que se tornou uma cláusula pétrea; na forma de interpretação que deve fazer prevalecer a norma que mais favoreça a proteção ambiental; na imprescritibilidade e na constante exigibilidade.<sup>11</sup>

Ao tratar do direito fundamental à qualidade do meio ambiente, José Afonso da Silva explica o seguinte:

As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as de iniciativa privada.<sup>12</sup>

A proteção ambiental, abrangendo a preservação da Natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa a tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana.<sup>13</sup>

Neste sentido, ensina o mencionado autor que o meio ambiente é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas, numa integração que

---

<sup>11</sup> MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Op. cit.* p. 133/137. A propósito, a interpretação mais favorável ao meio ambiente expressa o princípio *in dubio pro natura*. Salienta-se que de acordo com Leonardo Greco deve ficar bem claro que a dúvida que se trata na premissa que dispõe que “a primazia e a indisponibilidade do interesse público, subjacentes à tutela do ambiente, exigem que, na dúvida sobre a norma a ser aplicada, deva prevalecer aquela que privilegie os interesses da sociedade” é a dúvida sobre a norma aplicável, não sobre a verdade fática, vez que “o Estado pode erigir a dúvida como critério de julgamento para abster-se de impor a alguém a perda de um direito fundamental ou a supressão da sua liberdade, mas não o contrário, ou seja, admitir que o Estado, na dúvida suprima direitos ou a liberdade de alguém, pois isso implicaria em transformar a dúvida em verdade, porque se é de fatos que decorrem direitos, estes somente podem ser reconhecidos a partir de um juízo racionalmente fundado de que aqueles são verdadeiros”. GRECO, Leonardo. As provas no processo ambiental. *Revista de Processo*, ano 30, n. 128, out, 2005. p. 51-52.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.* p. 821.

<sup>13</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 58.

busca assumir uma concepção unitária do meio ambiente, compreendendo os recursos naturais e culturais.<sup>14</sup> Estes são caracterizados pelo patrimônio histórico, artístico, paisagístico e turístico; aquele composto da água, do ar, do solo, da fauna e da flora.

Portanto, meio ambiente é um conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que permitem a vida, dispendo a Lei 6938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, que a ambiência, entendida como a soma de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida de todas as maneiras (artigo 3º, inciso I), é “um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo” (artigo 2º, inciso I).

A razão da tutela consiste em resguardar a qualidade dos recursos ambientais que proporcionam qualidade de vida, eis que a interação dos componentes do meio ambiente propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todos aspectos, o que é relevante para o Direito, já que as normas jurídicas visam proteger estes recursos e controlar a poluição.

Assim sendo, para viabilizar a tutela à ambiência, em consonância com a teoria tridimensional do direito<sup>15</sup>, a ciência jurídica vem a ser um instrumento à disposição dos cidadãos para proteção ecológica. Daí a existência de mecanismos constitucionais como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (artigo 102, inciso I,

---

<sup>14</sup>SILVA, José Afonso da. *Idem*.p. 20.

<sup>15</sup>REALE, Miguel. *Teoria tridimensional do direito*. São Paulo: Saraiva, 1968. O autor faz a correlação entre fato, valor e norma, explicando que a norma jurídica é decorrência de um fato socialmente valorado. Neste sentido, demonstra Nicolao Dino de C. Costa Neto, “a concepção do meio ambiente como algo merecedor de proteção jurídica, partindo-se da idéia de um interesse socialmente relevante para alcançar o patamar de bem jurídico”. COSTA NETO, Nicolao Dino de C. Aspectos da tutela preventiva do meio ambiente: a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento ambiental. In: *Direito Ambiental Contemporâneo*. LEITE, José Rubens Morato; BELO FILHO, Ney de Barros. (orgs.). Forense, 1999. p. 177-178.

alínea “a” e 103 da CF); a Ação Civil Pública (artigo 129, inciso III c/c § 1º da CF c/c Lei nº 7347/85); a Ação Popular (artigo 5º, inciso LXXIII da CF); Mandado de Segurança Coletivo (artigo 5º, inciso LXX da CF) e o Mandado de Injunção (artigo 5º, inciso LXXI da CF).<sup>16</sup>

Deste modo, o direito ambiental é um conjunto de regras, princípios e políticas<sup>17</sup> públicas que buscam a relação equilibrada do ser humano com o meio ambiente<sup>18</sup> e devem estar voltadas para o bem comum.

Destaca-se que Édis Milaré considera o Direito do Ambiente como

o complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações.<sup>19</sup>

E, exatamente, no que tange ao respeito intergeracional, que se encontra o alicerce de “um modelo de desenvolvimento contínuo, durável e sustentável, com vistas à utilização racional dos recursos naturais”.<sup>20</sup>

Com esta essência, encontram-se os dois primeiros princípios da Declaração de Estocolmo, de 1972<sup>21</sup>, um marco teórico na consciência ambiental internacional, que expressa a seguinte convicção:

<sup>16</sup> Destaca-se que os instrumentos hábeis para realizar o controle judicial do licenciamento ambiental são: a ação civil pública; o mandado de segurança e a ação popular. MORAES, Raimundo de Jesus Coelho de. Judicialização do licenciamento ambiental no Brasil: excesso ou garantia de participação? *Revista de Direito Ambiental*, ano 10, n. 38, abr-jun de 2005. p. 223.

<sup>17</sup> Compreende-se como política o “conjunto de intenções de uma organização sobre determinado assunto da qual irá decorrer uma série de medidas e procedimentos que irão orientar as condutas de gerenciamento”. STRUCHEL, Andréa Cristina de Oliveira; TEIXEIRA, Sylvania Regina Domingues. Código Ambiental: uma ferramenta de política pública e gestão ambiental para os municípios. *Revista de Direito Ambiental*, ano 9, n. 34, abr-jun, 2004. p. 23.

<sup>18</sup> Este equilíbrio importa na consciência de que tudo “o que ocorre com a terra recairá sobre os filhos da terra. Há uma ligação em tudo”. Discurso do Chefe Seattle. *In* [www.morcegoliveira.vet.br/cheefe.html](http://www.morcegoliveira.vet.br/cheefe.html). Acesso em 14/10/2004.

<sup>19</sup> MILARÉ, Edis. *Op. cit.* p. 134.

<sup>20</sup> SPÍNOLA, Ana Luiza S. Consumo sustentável: o alto custo ambiental dos produtos que consumimos. *Revista de Direito Ambiental*, ano 6, n. 24, out-dez, 2001. p. 210.

<sup>21</sup> A Declaração de Estocolmo, de 1972, como marco teórico da internacionalização do meio ambiente, trouxe à baila o direito fundamental à ambiência sadia e equilibrada. Vinte anos depois, a Declaração

O homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.<sup>22</sup>

Ressalta-se que o desenvolvimento sustentável importa dizer que todos os países devem buscar os meios necessários para se desenvolver, desde que não comprometam a possibilidade de as gerações futuras terem seus próprios meios de sobrevivência e igual direito de acesso, participação, uso, exploração, gestão, conservação e repartição dos benefícios<sup>23</sup>.

A propósito, Claude Lévi-Strauss vai além de assegurar às próximas gerações o meio ambiente sadio e equilibrado. Numa perspectiva mais ampliada, ele observa que

se o homem começa por ter direitos ao título de ser vivo, daqui resulta imediatamente que esses direitos, reconhecidos à humanidade enquanto espécie, encontrem os seus limites naturais nos direitos das outras espécies. Os direitos da humanidade cessam assim no momento preciso em que o seu exercício põe em perigo a existência de outra espécie.

Não se trata de ignorar que, como qualquer animal, o homem retira sua subsistência de seres vivos. Mas esta necessidade natural, tão legítima enquanto exercida à custa de indivíduos, não deveria ir até à extinção da espécie a que eles pertencem. O direito à vida e ao livre desenvolvimento das espécies vivas ainda representadas sobre a Terra pode ser o único a declarar imprescritível, pela muito simples razão de que a desaparecimento de uma espécie qualquer cria um vazio, irreparável à nossa escala, no sistema da criação.<sup>24</sup>

---

do Rio de Janeiro, em 1992, corrobora neste sentido, buscando conciliar o desenvolvimento com a proteção dos recursos da natureza.

<sup>22</sup> **In <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>. Acesso em 29/03/2006.**

<sup>23</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. A transdisciplinariedade do direito ambiental e sua equidade intergeracional. Revista de Direito Ambiental, ano 6, n. 22, abr-jun, 2001. p. 76.

<sup>24</sup> LÉVI-STRAUSS, Claude. Reflexões sobre a liberdade. In: *O olhar distanciado*. Lisboa: Edições 70, [19--?]. p. 390. O que o autor propôs foi que “os direitos humanos não se baseassem mais, como foi feito após a Independência Americana e a Revolução Francesa, no caráter único e privilegiado de uma espécie viva, mas, ao contrário que se visse nisso um caso particular de direitos reconhecidos a

É natural que o ser humano como um ser cultural transforme o meio ambiente para satisfazer necessidades biológicas e sociais. Mas primordial haver bom senso e equilíbrio na relação entre homem e natureza, vez que a linha limítrofe entre o uso e o abuso é muito tênue, principalmente numa sociedade capitalista em que o consumo, ultimamente desenfreado, dita a produção. Sem falar que se chegou num grau máximo de suportabilidade de impactos ambientais.

Bruno Latour explica, ao se referir à realização das primeiras conferências, no ano de 1989, sobre o estado global do planeta que o capitalismo tinha esperança de

conquista ilimitada e de dominação total sobre a natureza e que ao tentar desviar a exploração do homem pelo homem para uma exploração da natureza pelo homem, o capitalismo multiplicou indefinidamente as duas. (...) as multidões que deveriam ser salvas da morte caem aos milhões da miséria; as naturezas que deveriam ser dominadas de forma absoluta nos dominam de forma igualmente global, ameaçando a todos. (...) inventamos os ecocídios e ao mesmo tempo as fomes em larga escala.<sup>25</sup>

Isto revela uma crise antrópica, ou seja, uma crise dimanada de atividades humanas, quer praticadas no modo de vida capitalista, quer no modo de vida socialista, pois “por mais que se opusessem, um ponto comum os unia: sua relação com a natureza não-humana caracterizava-se pelo utilitarismo, pela instrumentalização, pela exploração ilimitada.”<sup>26</sup>

---

todas as espécies”. Para o mesmo, seguindo esta direção, cria-se “condições de conseguir um consenso mais amplo do que uma concepção restrita dos direitos do homem consegue”. LÉVI-STRAUSS, Claude. *De perto e de longe*: entrevista a Didier Eribon. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990. p. 209. Neste sentido, Michel Serres também se manifesta ao afirmar que “a Declaração dos direitos do homem teve o mérito de dizer: ‘todo homem’ e a fraqueza de pensar ‘apenas os homens’ ou os homens sozinhos. Ainda não estabelecemos nenhum equilíbrio em que o mundo seja levado em conta, no balanço final. Os próprios objetos são sujeitos de direito e não mais simples suportes passivos da apropriação, mesmo coletiva. O direito tenta limitar o parasitismo abusivo entre os homens, mas não fala desta mesma ação sobre as coisas. Se os próprios objetos se tornam sujeitos de direito, então, todas as balanças tendem a um equilíbrio”. SERRES, Michel. *O contrato natural*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991. p. 49 e 50.

<sup>25</sup>LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos*: ensaio de antropologia moderna. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994. p. 14.

<sup>26</sup>SOFFIATI, Arthur. Fundamentos filosóficos e históricos para o exercício da ecocidadania e da ecoeducação. In: *Educação Ambiental: repensando a cidadania*. São Paulo: Cortez, 2002. p. 44/45. Neste sentido, Bruno Latour expressa que “os socialismos destruíram ao mesmo tempo seus povos e

## Segundo Arthur Soffiati

cinco grandes crises planetária abalaram profundamente a vida e provocaram extinções maciças de espécies muito antes de os hominídeos e o *Homo sapiens sapiens* se constituírem como família e espécie respectivamente” (...) Tais crises, de duração, profundidade e extensão bem mais acentuadas que a atual, foram provocadas não por ação do ser humano, que só apareceria milhões de anos mais tarde, mas por fenômenos astronômicos, climáticos e geológicos (...) ocorreram crises planetárias não-antrópicas na história da terra e crises antrópicas não-planetárias na história da humanidade; entretantes, é a primeira vez, nos 4.500.000 de anos de existência do nosso planeta, que se constitui uma crise ambiental oriunda das atividades exercidas por uma só espécie – no caso, a nossa – que assume um caráter global. Jamais uma espécie de qualquer um dos cinco reinos foi capaz de tal façanha (...) Nenhum deles, todavia, obteve a proeza desastrosa do *Homo sapiens sapiens*, qual seja, a de constituir dois modos de produção capazes de produzir mudanças ambientais profundas em nível planetário.<sup>27</sup>

Portanto, a singularidade da crise atual está “na combinação de seu caráter antrópico com sua extensão planetária”.<sup>28</sup>

---

seus ecossistemas, enquanto que os do Ocidente setentrional puderam salvar seus povos e algumas de suas paisagens destruindo o resto do mundo e jogando os outros povos na miséria”. LATOUR, Bruno. *Ibidem*. Leonardo Boff também afirma que “o sonho de crescimento ilimitado produziu o subdesenvolvimento de 2/3 da humanidade, a volúpia de utilização optimal dos recursos da Terra levou à exaustão dos sistemas vitais e à desintegração do equilíbrio ambiental. Tanto no socialismo, quanto no capitalismo corroeu a base de riqueza que é sempre a terra com seus recursos e trabalho humano”. BOFF, Leonardo. *Ecologia: grito da terra, grito dos pobres*. São Paulo: Ática, 1995. p. 25. Outrossim, Ignacy Sachs relata que “a experiência socialista coloca em evidência o perigo de desconsiderar o descalabro ambiental resultante de um processo de crescimento econômico guiado de forma irrefletida por critérios economicistas estreitos”. SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento sustentável, bio-industrialização descentralizada e novas configurações rural-urbanas: os casos da Índia e do Brasil*. In: *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez, 1997. p. 472.

<sup>27</sup> SOFFIATI, Arthur. *Op. cit.* p. 46 e 47.

<sup>28</sup> SOFFIATI, Arthur. *Idem*. p. 46. O autor alerta ainda que “é cedo para sustentar que a crise da atualidade, mais do que uma crise que ocorre na estrutura ambiental do planeta, venha a ser uma crise que corrói a estrutura ambiental do planeta”, eis que a natureza tem uma forte capacidade de regeneração. Mas, “caso os sistemas econômicos construídos pela humanidade a partir da revolução industrial e ainda fumegando a pleno vapor sejam capazes de romper irreversivelmente os mecanismos de auto-regulação de Gaia, instaura-se novamente a possibilidade de uma crise estrutural cujos horizontes não podem ser previstos. Cumpre observar, não obstante, que as prospectivas não são nada otimistas”. p. 48/50. No artigo “Conversas sobre educação ambiental – 3”, publicado no jornal “A Folha da Manhã”, de 04 de dezembro de 2005, ele ratifica que “a questão mais premente é a análise crítica da crise ambiental da atualidade, oriunda da incompatibilidade entre as bases de suporte da ecossfera e os estilos de desenvolvimento nascidos com a Revolução Industrial. Esta crise é singular na história do planeta, pois que global e antrópica (...) Outra peculiaridade dela é ser intersticial: estende-se do macro (como o caso do aquecimento global, por exemplo) ao micro (como problemas localizados que produzem conflitos sociais ou não). A dimensão do conflito está presente em toda a sua extensão, já que a história do Universo e da humanidade é marcada por conflitos, embora convenha cuidado para não antropomorfizar a natureza não-humana. Num primeiro plano, a crise atinge o planeta como um todo. Num plano médio, atinge desigualmente países centrais e periféricos e, no plano menor, afeta desigualmente pobres e ricos de forma localizada”.

Nota-se, destarte, a capacidade destrutiva do ser humano que pode arrasar toda vida do planeta, como conjecturado por Hannah Arendt.

Na perspectiva arendtiana, o labor é a atividade correspondente ao processo biológico do corpo humano, cujo crescimento espontâneo, metabolismo e eventual declínio têm haver com as necessidades vitais; o trabalho – atividade correspondente ao artificialismo da existência humana – produz um mundo ‘artificial’ de coisas, nitidamente diferente de qualquer ambiente natural e, dentro de suas fronteiras habita cada vida individual, embora esse mundo se destine a sobreviver e a transcender todas as vidas individuais. Já a ação, “única atividade que se exerce diretamente entre homens sem a mediação das coisas ou da matéria”, satisfaz à condição humana da pluralidade e ao fato de que os homens vivem na Terra e habitam o mundo”.<sup>29</sup> O labor, o trabalho e a ação, na medida que possuem a tarefa de “produzir e preservar o mundo para o constante influxo de recém-chegados que vêm a este mundo na qualidade de estranhos, além de prevê-los e levá-los em conta” (o que revela a importância da equidade intergeracional<sup>30</sup>) , têm raízes na natalidade.<sup>31</sup>

Todavia, a condição humana compreende algo mais que as condições nas quais a vida foi dada ao homem, que é um ser condicionado, pois,

tudo aquilo com o qual eles entram em contato torna-se imediatamente uma condição de sua existência. O mundo no qual transcorre a *vida activa* consiste em coisas produzidas pelas atividades humanas; mas, constantemente, as coisas que devem sua existência exclusivamente aos homens também condicionam os seus autores humanos. Além das condições nas quais a vida é dada ao homem na Terra e, até certo ponto, a partir delas, os homens constantemente criam as suas próprias condições que, a despeito

---

<sup>29</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 15.

<sup>30</sup> “Se o mundo deve conter um espaço público, não pode ser construído apenas para uma geração e planejado somente para os que estão vivos: deve transcender a duração da vida de homens mortais (...) É o caráter público da esfera pública que é capaz de absorver e dar brilho através dos séculos a tudo o que os homens venham a preservar da ruína natural do tempo”. ARENDT, Hannah. *Idem*. p. 64 e 65.

<sup>31</sup> ARENDT, Hannah. *Idem*. p.17.

de sua variabilidade e sua origem humana, possuem a mesma força condicionante das coisas naturais. O que quer que toque a vida humana ou entre em duradoura relação com ela, assume imediatamente o caráter de condição da existência humana.<sup>32</sup>

Daí a atividade de fabricação ter se tornado um processo desenfreado e político, transformando-se em algo destrutivo.

De fato, “a sociedade de massas, onde o homem como animal social reina supremo e onde aparentemente a sobrevivência da espécie poderia ser garantida em escala mundial, pode ao mesmo tempo ameaçar de extinção a humanidade”.<sup>33</sup>

O mundo, o lar feito pelo homem, construído na terra e fabricado com o material da natureza terrena colocada à disposição de mãos humanas, consiste não de coisas que são consumidas, mas de coisas que são usadas. Se a natureza e a terra constituem, de modo geral, a condição da vida humana, então o mundo e as coisas do mundo constituem a condição na qual esta vida especificamente humana pode sentir-se à vontade na terra. Aos olhos do *animal laborans*, a natureza é a grande provedora de todas as ‘coisas boas’, que pertencem igualmente a todos os seus filhos, que ‘(as) tomam de (suas) mãos’ e se ‘misturam com’ elas no labor e no consumo. Essa mesma natureza, aos olhos do *homo faber*, construtor do mundo, ‘fornece apenas os materiais que, em si, são destituídos de valor’, pois todo o seu valor reside no trabalho que é realizado sobre eles.<sup>34</sup>

Existe um elemento de violência e de violação presente em todo processo de fabricação e, nesta ótica, o “*homo faber* criador do artifício humano, sempre foi um destruidor da natureza”.<sup>35</sup>

E a devastação é acirrada quando os consumidores, com apetites mais refinados, não se restringem às necessidades da vida, pois, ao contrário, passam a

---

<sup>32</sup>ARENDT, Hannah. *Ibidem*. Para a autora, a mudança mais radical que se poderia imaginar da condição humana seria uma emigração dos homens da Terra para um outro planeta, o que implicaria no homem ter que viver sob condições, feita por ele mesmo, totalmente diferentes daquelas que a Terra lhe oferece. p. 18.

<sup>33</sup> ARENDT, Hannah. *Op. cit.* p. 55 e 56.

<sup>34</sup> ARENDT, Hannah. *Idem*. p. 147.

<sup>35</sup> “Só o *homo faber* se porta como amo e senhor de toda a terra” ao invés de servi-la e preservá-la, o que resulta “numa revolta prometética, pois só pode construir um mundo humano após destruir parte da natureza criada por Deus”. ARENDT, Hannah. *Idem*. p. 152.



visar principalmente a abundância das superfluidades, acarretando o grave perigo da aniquilação através do consumo.<sup>36</sup>

Em nossa necessidade de substituir cada vez mais depressa as coisas mundanas que nos rodeiam, já que não podemos nos dar ao luxo de usá-las, de respeitar e preservar sua inerente durabilidade; temos que consumir, devorar, por assim dizer, nossas casas, nossos móveis, nossos carros, como se estes fossem ‘as boas coisas’ da natureza que se deteriorariam se não fossem logo trazidas para o ciclo infindável do metabolismo do homem com a natureza.<sup>37</sup>

Em um mundo estritamente utilitário, “os fins tendem a ser de curta duração e a transformar-se em meios para outros fins”. Por isso, o fim produzir e organizar os meios. “O fim justifica a violência cometida contra a natureza para que se obtenha o material, tal como a madeira justifica matar a árvore e a mesa justifica destruir a madeira”.<sup>38</sup> Se apenas o homem é a medida de todas as coisas, então só o próprio escapa à relação de meios e fins; unicamente ele se torna um fim em si mesmo, capaz de usar tudo o mais como meios a sua disposição. No entanto,

a ‘instrumentalização’ de todo o mundo e de toda a terra, esta ilimitada desvalorização de tudo que é dado, este processo de crescente ausência de significado no qual todo o fim se torna um meio e que só pode terminar quando se faz do próprio homem o senhor e amo de todas as coisas, não decorre diretamente do processo de fabricação; pois do ponto de vista da fabricação, o produto acabado é um fim em si mesmo, uma entidade independente e durável, dotada de existência própria, tal como o homem é um fim em si mesmo na filosofia política de Kant. Somente na medida em que a fabricação se concentra em produzir objetos de uso é que o produto acabado novamente se torna um meio; e somente na medida em que o processo vital se apodera das coisas e as utiliza para seus fins é que a ‘instrumentalidade’ da fabricação, limitada e produtiva, se transforma na ‘instrumentalização’ ilimitada de tudo o que existe.<sup>39</sup>

Segundo Hannah Arendt,

<sup>36</sup> ARENDT, Hannah. *Idem*. p. 146. “O processo de acúmulo de riqueza, tal como o conhecemos, estimulado pelo processo vital e, por sua vez, estimulando a vida humana, é possível somente se o mundo e a própria mundanidade do homem forem sacrificados”. p. 268.

<sup>37</sup> ARENDT, Hannah. *Op. cit.* p. 138.

<sup>38</sup> ARENDT, Hannah. *Idem*. p. 166.

<sup>39</sup> ARENDT, Hannah. *Idem*. p. 170, 171, 318 e 319. Para a autora, o “utilitarismo antropocêntrico do *homo faber* encontrou sua mais alta expressão na fórmula de Kant. p. 168. Outro ponto foi ter transformado todas as coisas em mercadorias.

a tecnologia e a ciência natural moderna que já não se contentam em observar ou colher materiais da natureza e imitar-lhe os processos, mas parecem realmente atuar sobre o seu próprio cerne, aparentemente introduziram a irreversibilidade e a imprevisibilidade humanas no reino da natureza, onde não há remédio para desfazer o que foi feito. Da mesma forma, parece que um dos grandes perigos de se empregar os métodos de fabricação e de se adotar sua categoria de meios e fins reside na concomitante eliminação dos remédios que só se aplicam ao caso da ação, de modo que o homem é obrigado não só a fazer através da violência necessária a toda fabricação, mas também a desfazer o que fez por meio da destruição, como se destrói uma obra mal sucedida. Nada é tão evidente nessas tentativas quanto a grandeza do poder humano decorrente da capacidade de agir e que, sem os remédios inerentes à ação, passa inevitavelmente a subverter e a destruir, não o próprio homem, mas as condições nas quais a vida lhe foi dada.<sup>40</sup>

Realmente,

não há motivo para duvidar de nossa capacidade atual de destruir toda a vida orgânica da Terra. A questão é apenas se desejamos usar nessa direção nosso novo conhecimento científico e técnico – e esta questão não pode ser resolvida por meios científicos: é uma questão política de primeira grandeza.<sup>41</sup>

Conforme expressa Claude Lévi-Strauss, quando

o homem não conhece mais limites para seu poder, ele próprio acaba por destruir-se. Vejam-se os campos de concentração e, noutro plano, de modo insidioso, mas agora com conseqüências trágicas para toda a humanidade, a poluição.<sup>42</sup>

Por isso, fundamental decidir pela paz entre nós para salvaguardar o mundo e a paz com o mundo, para nos salvaguardar. É preciso que,

sob a ameaça da morte coletiva, inventemos um direito para a violência objetiva (...) Um novo pacto, um novo acordo prévio, que devemos fazer com o inimigo objetivo do mundo humano: o mundo tal como está. Guerra de todos contra tudo.<sup>43</sup>

Para Michel Serres, “o antigo contrato social deveria se reforçar com um contrato natural”. Isto significa

ao contrato exclusivamente social juntar o estabelecimento de um contrato natural de simbiose e de reciprocidade onde a nossa relação com as coisas deixaria domínio e posse pela escuta

<sup>40</sup> ARENDT, Hannah. *Op. cit.* p. 250.

<sup>41</sup> ARENDT, Hannah. *Idem.* p. 11. Daí a proposta de Hannah Arendt ser a reflexão sobre o que estamos fazendo. p. 13.

<sup>42</sup> LÉVI-STRAUSS, Claude. *Op. cit.* p. 208 e 209.

<sup>43</sup> SERRES, Michel. *Op. cit.* p. 25 e 36.

admirativa, pela reciprocidade, pela contemplação e pelo respeito, onde o conhecimento não mais suportaria a propriedade, nem a dominação.<sup>44</sup>

Desta forma, entender-se-ia por contrato natural,

em primeiro lugar, o reconhecimento, precisamente metafísico, por cada coletividade, de que vive e trabalha no mesmo mundo global de todas as outras (...) O contrato natural reconhece um equilíbrio entre nossa potência atual e as forças do mundo. Assim como o contrato social reconhecia alguma igualdade entre os signatários humanos de seu acordo, e os diversos contratos de direito procuram equilibrar os interesses das partes, assim como o contrato científico se obriga a devolver em razão o que recebe como informação, da mesma forma o contrato natural reconhece em primeiro lugar a nova igualdade entre a força das nossas intervenções globais e a globalidade do mundo (...) O contrato natural nos leva a considerar o ponto de vista do mundo em sua totalidade. Todo contrato cria um conjunto de elos cuja rede canoniza as relações; a natureza hoje se define por um conjunto de elos cuja rede unifica a Terra inteira; o contrato natural conecta em rede o segundo ao primeiro.<sup>45</sup>

Ressalta-se que a natureza é

antes de mais nada, o conjunto das condições da própria da natureza humana, suas restrições globais de renascimento ou de extinção, o hotel que lhe dá alojamento, calor e mesa – além disso, ela as tira, quando há um abuso. Ela condiciona a natureza que, agora, por sua vez, também a condiciona. A natureza se conduz como um sujeito (...) o que a natureza dá ao homem é o que este deve restituir a ela, transformada em sujeito de direito.<sup>46</sup>

De acordo com Hannah Arendt,

a Terra é a própria quintessência da condição humana e, ao que sabemos, sua natureza pode ser singular no universo, a única capaz de oferecer aos seres humanos um habitat no qual eles podem mover-se e respirar sem esforço nem artifício. O mundo – artifício humano – separa a existência do homem de todo ambiente meramente animal; mas a vida, em si, permanece ligado a todos os outros organismos vivos.<sup>47</sup>

Por isso,

---

<sup>44</sup> SERRES, Michel. *Idem*. p. 31 e 51.

<sup>45</sup> Esclarece-se que Michel Serres chama esse contrato natural de metafísico porque ultrapassa as limitações comuns das diversas especialidades locais e, em especial, da física. É tão global quanto o contrato social e faz com que este, de alguma forma, entre no mundo e é tão mundial quanto o contrato científico e faz com que este entre de certa forma na história. SERRES, Michel. *Op. cit.* p. 58 e 59.

<sup>46</sup> SERRES, Michel. *Op. cit.* p. 48, 49 e 51.

<sup>47</sup> ARENDT, Hannah. *Op. cit.* p. 10

antes de se pensar em proteger a natureza pelo homem, deve-se pensar em a proteger dele (...) O direito do meio ambiente, de que tanto se fala, é um direito do meio ambiente sobre o homem, não um direito do homem sobre o meio ambiente.<sup>48</sup>

Até porque, na visão holística<sup>49</sup>, o homem faz parte da biosfera, é um elemento importante, mas não é o único, por isso não deve ser encarado isolado do resto da criação.

Salienta-se, então, que a maior ambição do ecologismo é, justamente,

redimensionar as relações entre sociedades humanas e meio ambiente, procurando subscrever um contrato natural e estabelecer uma paz perpétua entre essas duas entidades, de modo que deixem de ser antagônicas e se tornem complementares.<sup>50</sup>

Só que, como explana Bruno Latour, o quadro moderno estabeleceu “um curto-circuito entre a natureza, de um lado, e as massas humanas, de outro”. A natureza, enquanto permaneceu longínqua e dominada, parecia reservada, transcendental e inesgotável. “Mas como classificar o buraco de ozônio, o aquecimento global do planeta?” Trata-se de feitos humanos porque são obra nossa. Também são naturais, porque não foram feitos por nós. São tanto locais quanto globais. Outrossim, em que mundo abrigar as multidões que foram multiplicadas em razão das virtudes e dos

<sup>48</sup> LÉVI-STRAUSS, Claude. *Op. cit.* p. 391.

<sup>49</sup> Por visão holística compreende-se aquela que privilegia o todo ou um sistema, e não as suas partes componentes tomadas isoladamente, pois considera a interconexão e influência mútua de todos os elementos do Universo. XIMENES, Sérgio. *Dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Ediouro, 2001.* p. 464. Leonardo Boff, ao tratar da atitude holístico-ecológico/negação do antropocentrismo, explica que “a atitude de abertura e de inclusão irrestrita propicia uma cosmovisão radicalmente ecológica (de panrelacionalidade e re-ligação de tudo); ajuda a superar o histórico antropocentrismo e propicia sermos cada vez mais singulares e ao mesmo tempo solidários, complementares e criadores (...) estamos em sinergia com o inteiro universo”. BOFF, Leonardo. *Princípio-terra: a volta à terra como prática comum.* São Paulo: Ática, 1995. p. 80.

<sup>50</sup> O ecologismo “busca colocar em marcha o projeto de uma nova tecnologia, de um novo sistema econômico, de uma nova ordem social, de uma nova concepção de política e de uma nova cultura” e, como utopia branda, “está cômico da impossibilidade de extirpar totalmente o ‘mal’, o ‘imperfeito’, o ‘injusto’, o ‘feio’ e o ‘sujo’”. Mas, trata-se de trabalhar não pelo melhor dos mundos, mas por um mundo melhor”. SOFFIATI, Arthur. *Op. cit.* p. 60. No que tange a relação entre natureza e sociedades humanas Edgar Morin enfatiza que “só com recentes e graves perturbações que se repercutem do ecossistema social ao ecossistema natural, e ameaçam a integridade e até a vida humana, vimos aparecer os primeiros germes da consciência ecológica. Quer dizer, da nossa própria dependência ecossistêmica”. MORIN, Edgar. *Sociologia: do microsossial ao macroplanetário.* Mira-Sintra: Europa-América. [19--?]. p. 97.

vícios da medicina e da economia? Diz o autor que mesmo sendo nossa obra, as leis da demografia e da economia nos ultrapassam infinitamente. Logo, tanto do lado da natureza quanto do lado do social já não dá mais para reconhecer tradicionais garantias como a das leis universais das coisas e dos direitos imprescritíveis dos sujeitos. “O destino das multidões famintas, assim como do nosso pobre planeta, encontram-se ligados no mesmo nó górdio”.<sup>51</sup>

Daí ser vital o comprometimento para com os oprimidos “por um novo tipo de sociedade, na qual se supera a exploração do ser humano e a espoliação da Terra”, revelando “a força política da dimensão-cuidado”.<sup>52</sup>

Neste sentido, trabalhando no trilho aberto pela utopia (como caminho para pensar o futuro e como forma de alcance, através da imaginação, de novas possibilidades - criando alternativas e recusando o conformismo), Boaventura de Sousa Santos propõe uma transição paradigmática que, na prática, traduz-se em emancipação social, consolidando-se na solidariedade.<sup>53</sup> E é exatamente nos excluídos, pessoas “que não têm nenhum direito” que ele aposta no processo, ainda embrionário, de “globalização alternativa” em contraponto à neoliberal, voltado para o resgate do bem comum.<sup>54</sup>

A proposta de Boaventura de Souza Santos perpassa práticas eco-sustentáveis com sistema alternativo de produção eco-socialista e consumo solidário num paradigma democrático participativo que evita a concentração de poder bem como o

---

<sup>51</sup>LATOUR, Bruno. *Op. cit.* p. 54.

<sup>52</sup>BOFF, Leonardo. *Saber cuidar: ética do humano: compaixão pela terra*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 141.

<sup>53</sup>SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 339-383. O autor defende seis áreas fundamentais para a construção de um pensamento emancipatório: democracia; sistemas alternativos de produção; multiculturalismo; biodiversidade; novo internacionalismo operário e comunicação e informação.

<sup>54</sup>Entrevista com Boaventura de Sousa Santos cujo tema é “*Socialismo convive com fascismo social*” tratando sobre formas de resistência à exclusão social. In [www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/). Acesso em 01/05/2005.

monopólio da informação e visa uma vida decente para as gerações com respeito ao conhecimento das comunidades tradicionais.<sup>55</sup>

Emerge, então, o papel da ecoeducação, permitindo alternativas que propiciam espaço para a valorização da sensibilidade, para o ativismo, para a ação do intelectual.

Seguindo Bruno Latour e Boaventura de Sousa Santos, os grandes relatos explicativos e emancipatórios da Modernidade são questionados pela ecoeducação: nem a grande utopia, que ejeta um mundo feliz e perfeito para um futuro distante, nem a negação de utopias que encolhem o tempo, valorizam o presente e não buscam o fim dos conflitos e a perfeição. Um dos pontos capitais da filosofia que alimenta a ecoeducação é a construção de uma nova ética a presidir as relações da humanidade com a natureza e dos seres humanos entre si. Michel Serres mostrou muito bem que o(s) contrato(s) social (is) instaurou (aram) a sociedade civil e política, regulando as relações entre pessoas. Com a irrupção da natureza como terceiro elemento, urge agora também um contrato natural. A nova ética deriva do paradigma filosófico naturalista e organicista contemporâneo, opondo-se ao paradigma naturalista mecanicista e ultrapassando os naturalismos organicistas pré-modernos. Não se trata de extrair uma ética da natureza e dos ecossistemas, mas sim de formular uma ética para regular as relações entre humanidade e natureza, considerando sempre os distintos contextos históricos. Nada de buscar um relacionamento harmônico da humanidade com a natureza para superar a desarmonia reinante. Harmonia e desarmonia são conceitos mecanicistas. A rigor, nem mesmo na harmonia musical existe harmonia. No novo paradigma, fala-se em equilíbrio dinâmico e desequilíbrio, sendo que um contém o outro, assim como a organização contém a ordem e a desordem, segundo brilhante proposição de Morin. O novo naturalismo organicista não pode cair no determinismo e no reducionismo.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup>“No espaço de produção a contradição e a competição ocorrem entre o paradigma do expansionismo capitalista e o paradigma eco-socialista. Neste se sobressaem “unidades de produção cooperativa e autogerida, pequena agricultura, agricultura orgânica, produção controlada pelos trabalhadores, unidades de produção de utilidade social, redes de produção comunitária. Estas organizações têm em comum o facto de todas elas serem associações voluntárias de produtores direccionados para a produção democrática de valores de uso, sem degradarem a natureza”. Ou seja, estas cooperativas podem produzir numa ótica não capitalista em que se pense não apenas no lado econômico, mas na cultura e na política, pois, o modelo capitalista atingiu o máximo nível de exploração, destruindo possibilidades de inclusão social e, por outro lado, em razão do embate entre capital e natureza acirra a degradação ecológica. Já “no espaço do mercado, a contradição e competição ocorrem entre o paradigma do consumismo individualista e o paradigma das necessidades humanas, da satisfação decente e do consumo solidário”. No espaço da comunidade passa-se para o paradigma das comunidades-amiba cujo arquétipo encontra-se nos indígenas, num ideal multiculturalista e inclusivo. SANTOS, Boaventura de Sousa. *Op. cit.* p. 336-339.

<sup>56</sup>SOFFIATI, Arthur. Conversas sobre educação ambiental: 3. *Jornal Folha da Manhã*, 04 dez 2005.

Portanto, em contraposição ao padrão utilitarista e antropocêntrico dominante um salto qualitativo é atuar na dimensão ética<sup>57</sup> ecológica, numa ótica de compromisso com o planeta e dentro da perspectiva de que o ser humano é um ser de responsabilidade e de comunicação. Até porque, esta eticidade envolve desenvolver um sentido de limite aos desejos humanos porquanto estes, por vezes, induzem a busca de vantagem individual à custa de exploração de classes, subjugação de povos e opressão de sexo; potencializar a solidariedade generacional no que tange a se respeitar o futuro daqueles que ainda não nasceram<sup>58</sup> e, finalmente, reconhecer a autonomia relativa de todo os seres vivos, afinal, eles também têm direito de continuar a existir e a co-existir conosco e com outros seres, já que existiram antes de nós e por milhões de anos sem nós.<sup>59</sup>

Ao abordar a caracterização jurídica da dignidade da pessoa humana, Antonio Junqueira de Azevedo destaca duas concepções da pessoa humana que buscam dar suporte à idéia de sua dignidade:

de um lado, há a concepção insular, ainda dominante, fundada no homem como razão e vontade, segundo uns com autoconsciência, segundo outros - é a concepção para cujo fim queremos colaborar porque se tornou insuficiente - e, de outro, a concepção própria de uma nova ética, fundada no homem como ser integrado a natureza, participante especial do fluxo vital que a perpassa há bilhões de anos,

<sup>57</sup> Cristóvam Buarque contrapõe a modernidade ética à modernidade técnica. Esta “é a modernidade atual baseada na técnica e não nos objetivos sociais ou valores éticos. Define como moderna a televisão por ser colorida, mesmo que censurada e sem pluralidade de idéias; uma fábrica robotizada mesmo que gere desemprego; um condomínio fechado mesmo que represente *apartheid*”. Aquela seria a “que se basearia nos fins sociais e não nos meios técnicos. Os valores éticos da sociedade definiriam os objetivos sociais; estes definiriam a racionalidade econômica; só então se faria a escolha técnica a ser usada de maneira mais eficiente, conforme a racionalidade econômica, para atingir os objetivos sociais e assim respeitar os valores éticos”. BUARQUE, Cristóvam. Pequeno glossário de termos da apartação. In: *Afinal, que país é este?* Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 111.

<sup>58</sup> “O milagre que salva o mundo, a esfera de negócios humanos de sua ruína normal e ‘natural’ é, em última análise, o fato do nascimento, no qual a faculdade de agir se radica ontologicamente. Em outras palavras, é o nascimento de novos seres humanos e o novo começo a ação de que são capazes em virtude de terem nascido. Só o pleno exercício dessa capacidade de conferir aos negócios humanos a fé e esperança, as duas características essenciais da existência humana (...) Esta fé e esta esperança no mundo talvez nunca tenham sido expressas de modo tão sucinto e glorioso como nas breves palavras com as quais os Evangelhos anunciaram a ‘boa nova’: ‘Nasceu uma criança entre nós’”. ARENDT, Hannah. *Op. cit.* p. 259.

<sup>59</sup> BOFF, Leonardo. *Op. cit.* p. 23.

e cuja nota específica não está na razão e na vontade, que também os animais superiores possuem, ou na autoconsciência, que pelo menos os chimpanzés também têm, e sim, em rumo inverso, na capacidade do homem de sair de si, e conhecer no outro um igual, usar a linguagem, dialogar e, ainda principalmente, na sua vocação para o amor, como entrega espiritual a outrem. A primeira concepção leva ao entendimento da dignidade humana como autonomia individual, ou autodeterminação; a segunda, com qualidade do ser vivo, capaz de dialogar e chamado à transcendência. Do ponto de vista ontológico, ou de visão da realidade, a concepção insular da pessoa humana é dualista: homem e natureza não se encontram e estão em níveis diversos; são respectivamente sujeito e objeto. O homem, 'rei da criação', vê e pensa a natureza. Somente o homem é racional e capaz de querer. O homem é radicalmente diferente dos demais seres; somente ele é autoconsciente. A natureza é fato bruto, isto é, sem valor em si. A segunda é monista: entre o homem e natureza, há um *continuum*; o homem faz parte da natureza e não é o único ser inteligente e capaz de querer, ou o único dotado de autoconsciência. Há entre os seres vivos, um crescendo de complexidade e o homem é o último elo da cadeia. A natureza como um todo é um bem. E a vida, o seu valor.<sup>60</sup>

Como enfatiza Arthur Soffiati, o humanismo, inobstante todas as conquistas em favor da dignidade humana, “construiu um pedestal muito alto para o *Homo sapiens*, dando-lhe a falsa convicção de que nenhum laço mais o unia aos outros seres”.<sup>61</sup>

Para se contemplar cuidado integral dos seres vivos, necessário dar primazia a ética da alteridade que pressupõe enfatizar valores de respeito e de atenção ao outro, o que importa, numa compreensão alargada do sentido constitucional da vida,

---

<sup>60</sup>AZEVEDO, Antonio Junqueira de. Caracterização jurídica da dignidade da pessoa humana. *Revista Trimestral de Direito Civil*, v. 9, jan-mar, 2002. p. 5 Ressalta-se que como salienta o autor “todo ‘valor’ é a projeção de um bem para alguém; no caso, a pessoa humana é o bem e a dignidade, o seu valor, isto é, a sua projeção”. p. 4.

<sup>61</sup>SOFFIATI, Arthur. A cidade como natureza e a natureza da cidade. In: *Campos dos Goytacazes uma cidade para todos: análises e resoluções da 1ª Conferência Municipal em 2003: Subsídios para a 2ª Conferência em 2005*. PESSANHA: Roberto Moraes (org.). Campos dos Goytacazes: CEFET Campos, 2005. p. 50. O cristianismo, o humanismo e o mecanicismo foram as primeiras ideologias de um mundo ocidentalizado, culminando no processo de globalização, que em razão do antropocentrismo, culturalismo e utilitarismo exacerbados, calçou-se num paradigma ecologicamente insustentável. No entanto, “a etologia animal, a biologia molecular e a neurobiologia gradativamente vêm demonstrando, de modo enfático, que traços antes considerados exclusivos dos seres humanos manifestaram-se em várias espécies animais. Já está comprovado que todo ser vivo, da bactéria ao *Homo sapiens*, tem capacidade de aprender comportamentos (...) Todo ser computa informações do ambiente para sobreviver nele (...) O cérebro humano faz ponte entre natureza e cultura (...) O novo paradigma organicista logra, por este caminho, empreender uma junção epistemológica entre natureza e cultura, naturalizando a cultura e culturalizando a natureza sem cair em determinismos”. p. 51.



em proteção atual de direitos e interesses de titulares anônimos e futuros, também sujeitos de garantias fundamentais.<sup>62</sup>

Daí, por eticidade poder-se compreender “o gênero da relação social que surge quando o amor, sob a pressão cognitiva do direito, se purifica, constituindo-se em uma solidariedade universal entre os membros de uma coletividade”, que leva a um reconhecimento recíproco.<sup>63</sup>

O direito em seus fundamentos e suas premissas normativas relaciona-se intimamente com a ética, tanto que as condutas eticamente valoradas podem ser legalizadas, transformando-se em normas do direito positivo<sup>64</sup>.

Por isso que as tendências de ecocentrismo e ecocidadania devem permear o campo do direito<sup>65</sup> a partir da transdisciplinariedade de forma a sensibilizar e influenciar seus aplicadores porque o Direito, enquanto uma ciência viva e dinâmica, não pode ser elaborado e aplicado isoladamente.

É essencial compreender que

---

<sup>62</sup>LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. A transdisciplinariedade do direito ambiental e sua equidade intergeracional. *Revista de Direito Ambiental*, ano 6, n. 22, abr-jun, 2001. p. 62- 63.

<sup>63</sup>HONNETH, Axel. Atualização sistemática: a estrutura das relações sociais de reconhecimento. In: *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed. 34, 2003. p. 154.

<sup>64</sup>TORRES, Ricardo lobo. Moralidade e finanças públicas. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes. *Estudos em homenagem ao Prof. CaioTácito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 529.

<sup>65</sup>“Em se tratando do Direito, prevalece ainda uma concepção positivista muito forte que dota o direito de um caráter culturalista, distanciando-o das realidades ecológicas. Mesmo a legislação especificamente voltada para a questão ambiental, ressent-se de tal divórcio, ou bem porque o legislador carece de conhecimentos produzidos no campo das ciências ambientais, ou bem porque, na formulação de diplomas legais, há ruídos (no sentido da teoria da informação) provocados por interesses estranhos e deletérios ao meio ambiente, ou bem ainda porque o legislador geralmente não tem formação jurídica, ademais uma forte razão: o antropocentrismo. O Direito das coisas é, na verdade, o direito do ser humano sobre as coisas. O direito ainda não reconhece devidamente a natureza não-humana como sujeito de Direito pelo simples fato de existir, com raríssimas exceções. (...) Também o Direito relacionado ao urbanismo não leva devidamente em conta a cidade como ecossistema. O mesmo se pode afirmar com respeito à aplicação das leis. Apesar dos pesares, juristas e cientistas da natureza começam a se encontrar para um diálogo interdisciplinar que ode se tornar profícuo. Resta, por fim, o problema ético: há juristas que distorcem as leis propositalmente para atender a interesses escusos, assim como há cientistas que emitem pareceres questionáveis. Como, no Direito, há o domínio da lógica retórica, tais distorções passam por interpretações e por jurisprudência. Quanto aos laudos técnicos, existe uma tendência de tomá-los como palavra final de um processo. Assim, as ciências ambientais, que muito podem contribuir para o aprimoramento das leis e para a sua aplicação, podem, por outro lado, ser um instrumento de destruição. SOFFIATI, Arthur. *Op. cit.* p. 53.

as leis não caem do céu, não são universais nem eternas, tampouco nascem misteriosamente de cérebros privilegiados para, em seguida, plasmarem a vida econômica, social, política e cultural de um povo. Ao contrário, partimos do pressuposto de que as leis expressam um estágio de desenvolvimento de determinada sociedade, revelando as concepções filosóficas e ideológicas, bem como a correlação de forças sociais e políticas do momento histórico. Portanto, não são e nem podem ser fixas, gerais e intocáveis. Transformando-se o contexto histórico, devem elas também se modificar para se ajustarem à nova realidade. Todavia, ao defender tal proposição, é preciso tomar o devido cuidado para não tropeçar numa atitude simplista e mecanicista que reduz as leis a mero produto de contexto histórico. Embora reconhecendo que as leis são determinadas historicamente, há também de se reconhecer o papel que elas desempenham ou podem desempenhar na transformação da própria realidade que lhes propicia a existência. Assim, contexto histórico e leis travam um diálogo, ora animoso, que resulta via de regra, na transformação de ambos.<sup>66</sup>

Por isso, fundamental a construção de todo um arcabouço principiológico de modo a servir de norte aos intérpretes do direito, para que eles contemplem a melhor e mais apropriada regra a ser aplicada na defesa do ambiente e para que, neste sentido, haja uma adequação dos interesses em jogo.

## 1.2- A PRINCIPIOLOGIA AMBIENTAL

Os princípios do direito são diretrizes, proposições básicas, típicas e essenciais que interagem e despontam em todas as circunstâncias, inclusive em virtude do seu caráter norteador e unificador do Sistema Jurídico. Necessário, então, lembrar que os princípios constitucionais não se chocam, por conta do Princípio da Unidade da Constituição Federal. Na verdade, há um processo de cedência recíproca onde um princípio condiciona o outro, harmonizando, assim, os conflitos existentes através do princípio da razoabilidade.

---

<sup>66</sup>SOFFIATI, Arthur. *Op. cit.* p . 13.

Preservação significa observar previamente, livrar de algum mal, manter livre de perigo ou dano, conservar, defender, resguardar, proteger<sup>67</sup> e com esta finalidade constituiu-se uma gama de princípios jurídicos<sup>68</sup> de modo a cristalizar os valores basilares do Direito Ambiental, tais quais:

#### 1.2.1. Princípio do desenvolvimento sustentável.

É primordial, porque todos têm direito ao uso dos bens e do equilíbrio ecológico. Por isso, esta noção já se preocupa com a prosperidade das próximas gerações. Compreende um direito-dever de equidade intergeracional e de coexistência, que perpassa a noção de solidariedade social. Este princípio não obstaculiza o desenvolvimento econômico, no entanto, demonstra a preocupação em minimizar a possível degradação ambiental decorrente da atividade econômica. Aliás, o adequado é que os empreendimentos sejam realizados com a utilização de tecnologia limpa de modo a ocasionar a menor degradação possível, haja vista que a sustentabilidade do desenvolvimento “justifica posturas que tendem a evitar a produção de bens supérfluos e agressivos ao ecossistema”. Assim, pela lógica pertinente ao desenvolvimento sustentado, não se pode impedir a atividade econômica se esta “à luz do atual estágio de desenvolvimento tecnológico, se proponha a adequar suas atividades aos limites permitidos” pelo ordenamento jurídico. São as atividades ambientalmente nocivas que devem ser restringidas ao máximo.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da língua portuguesa*. 1<sup>o</sup> ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1975. p. 1143.

<sup>68</sup> MILARÉ, Edis. *Op. cit.* p. 136-153 e TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. O direito ambiental e seus princípios informativos. *Revista de Direito Ambiental*, ano 8, n. 30, abr-jun, 2003. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 155-177.

<sup>69</sup> CATALAN, Marcos Jorge. Fontes principiológicas do direito ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, ano 10, n. 38, abr-jun, 2005. p. 172,173 e 177.

De fato, a fusão entre a livre iniciativa e a preservação ambiental conduz à gênese do desenvolvimento sustentável, que é o limite da livre iniciativa. Daí se vislumbra a ligação entre o desenvolvimento econômico e o respeito concomitante aos ecossistemas.<sup>70</sup>

O princípio 8 da Declaração do Rio/92 frisa que

para atingir o desenvolvimento sustentável e mais alta qualidade de vida para todos, os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e promover políticas demográficas adequadas.<sup>71</sup>

A propósito, no que concerne a denominação “desenvolvimento sustentável”, Ana Cândida de Paula Ribeiro de Arruda Campos reflete sobre a redundância da expressão, explicando que desenvolver significa crescimento sem prejuízo, sem qualquer degradação ao ambiente e concluindo que o desenvolvimento já traz implicitamente em seu bojo o caráter da sustentabilidade. Até porque a capacidade de desenvolver depende do meio ambiente enquanto fonte de recurso. E, assim, estes termos estão interligados e precisam estar escorados na melhora da qualidade de vida; na conservação da vitalidade e diversidade do planeta Terra, que requer limites na sua utilização; na minimização do esgotamento dos recursos não renováveis; na mudança de atitude das pessoas e no correto aproveitamento e gerenciamento das riquezas de forma que sejam dadas condições decentes de subsistência à população.<sup>72</sup>

Segundo Leonardo Boff,

não existe desenvolvimento em si, mas sim uma sociedade que opta pelo desenvolvimento. Dever-se-ia falar de sociedade sustentável ou de um planeta sustentável como pré-condições indispensáveis para um desenvolvimento verdadeiramente integral. Sustentável é a sociedade ou o planeta que produz o suficiente para si e para os

---

<sup>70</sup>CAMPOS, Ana Cândida de Paula Ribeiro e Arruda. O desenvolvimento sustentável como diretriz da atividade econômica. *Revista de Direito Ambiental*, ano 7, n. 6, abr-jun, 2002. p. 83- 84.

<sup>71</sup>In <http://www.lead.org.br/article/view/1827?GloboSectionalDCoverride=6>. Acesso em 29/03/2006.

<sup>72</sup>CAMPOS, Cândida de Paula Ribeiro e Arruda. *Op. cit.* p. 81, 82 e 84.

seres dos ecossistemas onde ele se situa; que toma da natureza somente o que ela pode repor; que mostra um sentido de solidariedade generacional, ao preservar para as sociedades futuras os recursos naturais de que elas precisarão. Na prática a sociedade deve mostra-se capaz de assumir novos hábitos e de projetar um novo tipo de desenvolvimento que cultive o cuidado com os equilíbrios ecológicos e funcione dentro dos limites impostos pela natureza. Não significa voltar ao passado, mas oferecer um novo enfoque para o futuro comum. Não se trata simplesmente de não consumir, mas de consumir responsabilmente.<sup>73</sup>

De acordo com Ignacy Sachs, o pilar do desenvolvimento sustentado, que incorpora o imperativo ético de uma solidariedade e compromete-se num jogo de soma positiva com a natureza, está pautado em cinco dimensões fundamentais de sustentabilidade: a social, a econômica, a ecológica, a geográfica e a cultural. Na primeira dimensão estabelece-se um processo de desenvolvimento que conduza a uma distribuição mais eqüitativa da renda e dos ativos, de forma a ampliar direitos e reduzir as diferenças sociais; na segunda forma-se um fluxo constante de recursos existentes de inversões públicas e privadas, além da alocação e do manejo eficiente dos recursos naturais; na terceira ocorre uma intensificação dos usos do potencial de recursos existentes nos diversos ecossistemas de forma compatível com um nível mínimo de deterioração deste potencial, o que leva a redução do volume de substâncias poluentes, mediante a adoção de políticas de conservação de energia e de recursos, reciclagem, desenvolvimento de tecnologias capazes de gerar um nível mínimo de dejetos e de alcançar um máximo de eficiência; na quarta busca-se uma configuração rural-urbana mais equilibrada tendo em vista que os problemas ambientais são ocasionados, muitas vezes, por uma distribuição espacial desequilibrada dos assentamentos humanos e das atividades econômicas, bem

---

<sup>73</sup> BOFF, Leonardo. *Op. cit.* p. 137. Para o autor “diz-se que uma sociedade ou um processo de desenvolvimento possui sustentabilidade quando por ele se consegue a satisfação de necessidades, sem comprometer o capital natural e sem lesar o direito das gerações futuras de serem atendidas também as suas necessidades e de poderem herdar um planeta sadio com seus ecossistemas preservados”. p. 198. Ver também o que ele aborda no livro “Ecologia: grito da Terra, grito dos pobres”, ao tratar do “desenvolvimento e ecologia: a contradição do desenvolvimento sustentável”. BOFF, Leonardo. *Op. cit.* p. 104-107.

como se estabelece uma rede de reservas da biosfera para proteger a diversidade biológica e, ao mesmo tempo, ajudar a população local a viver melhor; na última, considera-se que o processo de modernização deveria ter raízes endógenas, buscando a mudança em sintonia com a continuidade cultural vigente em contextos específicos.<sup>74</sup>

### 1.2.2. Princípios da precaução e da prevenção.

A prevenção integra o próprio objetivo do Direito do Ambiente, adotando como ideal o princípio da precaução<sup>75</sup> que significa que na dúvida a natureza não deve ser comprometida, de modo a poupar a coletividade de riscos que se tornem irreparáveis.

A precaução<sup>76</sup> é contemplada nos incisos I e IV do artigo 4º da Lei nº 6938/81 ao expressar que um dos escopos desta política é a garantia da utilização racional, bem como da disponibilidade permanente dos recursos ambientais, de forma a

---

<sup>74</sup>SACHS, Ignacy. *Op. cit.* p. 473/475. A propósito, “tornam-se necessárias mais investigações e experimentações para a concepção de padrões intensivos, mas sustentáveis, de uso dos recursos que melhor se adaptem aos novos parâmetros ecológicos e agroclimáticos” como, por exemplo, a biotecnologia, e os “sistemas agroenergético industriais descentralizados, visando maximizar, em bases ecologicamente sustentáveis, a utilização de ‘tecnologias combinadas’ nos processos produtivos. p. 480 e 481.

<sup>75</sup> De acordo com Roberto Andorno, a diferença entre a prevenção e a precaução é a seguinte: “*la prevención nos coloca ante um riesgo actual, mientras que em supuesto de la precaución estamos ante um riesgo potencial*”. Além do mais, para o autor são três os requisitos principais para a caracterização do princípio da precaução, que se tornou um *standard* jurídico: “1. *Situación de incertidumbre acerca del riesgo*; 2. *Evaluación científica del riesgo*; 3. *Perspectiva de un daño grave o irreversible*”. ANDORNO, Roberto. El principio de precaución: un nuevo standard jurídico para la era tecnológica. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. (coord.) *Direito ambiental em debate*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004. p. 313.

<sup>76</sup>Neste sentido, encontra-se a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região com a seguinte ementa: “Ambiental. Agravo de instrumento. Ação civil pública. Implantação de usina hidrelétrica. Licença prévia. Competência. Riscos de danos significativos ao meio ambiente. Equilíbrio ecológico do parque nacional das emas. Participação do Ibama no licenciamento. Possibilidade de perda do financiamento obtido. Interesse Público. Prevalência. Princípio da precaução. Presença dos requisitos necessários à concessão da liminar. (...) interesse público que norteia a atividade do Poder Público em matéria ambiental. O princípio da precaução recomenda, no presente caso, a participação do Ibama no processo de licenciamento, visando a coibir a ocorrência de danos ambientais irreparáveis.” *In Revista de Direito Ambiental*, ano 10, n. 40, out-dez de 2005. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 306/307.

conservar a biodiversidade, sendo consagrada no princípio 15 da Declaração do Rio/92<sup>77</sup> que dispõe que para proteger o meio-ambiente, havendo perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deve ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental. Neste sentido, estipula a própria Constituição no artigo 225, §1º, inciso V, ao determinar o controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportam risco para a vida e o meio ambiente.<sup>78</sup>

Ao considerar que o Direito brasileiro abriga ações de tutela ambiental reparatórias, inibitórias e preventivas, que podem ter como réus tanto particulares quanto o próprio Poder Público, Leonardo Greco argumenta que é preciso definir o alcance do princípio da precaução, avaliando que

uma parte indiscutível deste alcance é a imposição dos estudos prévios de impacto ambiental para instruir os procedimentos administrativos de licenciamento ambiental das atividades potencialmente poluidoras.<sup>79</sup>

Outrossim, o princípio da precaução tem uma abordagem em Hannah Arendt ao evidenciar que “a faculdade humana de agir, de iniciar processos novos e sem precedentes, cujo resultado é incerto e imprevisível quer sejam desencadeados na esfera humana ou no reino da natureza”. Trata-se do “malogro da ação” caracterizado pela imprevisibilidade dos resultados e irreversibilidade do processo.<sup>80</sup>

Embora os homens sempre tenham sido capazes de destruir tudo o que fosse produzido por mãos humanas e, hoje, sejam capazes até de destruir aquilo que o homem não criou – a Terra e a natureza da Terra – nunca foram e jamais serão capazes de desfazer ou sequer

---

<sup>77</sup> In <http://www.lead.org.br/article/view/1827?GloboSectionalDCoverride=6>. Acesso em 29/03/2006.

<sup>78</sup> FONTENELLE, Miriam. A função ambiental da propriedade e unidades de conservação. Revista da Faculdade de Direito de Campos, ano 2, 3, n. 2-3, 2001-2002. p. 272/273. O controle ocorre, por exemplo, com a elaboração do EIA/RIMA, com o licenciamento ambiental, com o estudo de impacto de vizinhança.

<sup>79</sup> GRECO, Leonardo. *Op. cit.* p. 49.

<sup>80</sup> ARENDT, Hannah. *Op. cit.* p. 232 e 243.

controlar com segurança os processos que desencadeiam através da ação. (...) E esta incapacidade de desfazer o que foi feito é igualada pela outra incapacidade, quase tão completa, de prever as conseqüências de um ato e até de conhecer com segurança seus motivos.<sup>81</sup>

Diante da incerteza e da imodificabilidade do ato humano que tem capacidade destrutiva e, por conseguinte, se torna um risco latente, emerge a necessidade de impedir ou, ao menos, minorar seus impactos.

E mais, segundo Maria Celina Bodin de Moraes, a capacidade humana de causar danos, tanto no que se refere à extensão espacial quanto à dimensão temporal, gera, em consonância com o artigo 225 da Constituição, um dever de respeito às futuras gerações e requer a responsabilidade do homem frente uma série de perigos - criados, grande parte das vezes, por ele próprio e por uma (tecno)ciência que está se perdendo nos excessos de um alegado progresso que ameaça a humanidade -, além de aumentar o interesse pelo princípio da precaução.<sup>82</sup>

De fato, a prevenção revela que evoluímos do direito da tolerância para o direito da prudência, que requer vigilância. Outrossim, este princípio deve servir como argumento educativo para evitar novos desastres ecológicos.

Indubitavelmente, as atividades preventivas são mais simples e baratas do que a correção de problemas já instaurados.

Além do mais, como salienta Marcos Jorge Catalan, a “adoção de políticas públicas que exigem a observância de certos requisitos é conseqüência direta que se extrai da adequada observância e respeito do princípio da prevenção<sup>83</sup>”, eis que

---

<sup>81</sup> ARENDT, Hannah. *Idem*. p. 244 e 245.

<sup>82</sup> BODIN de MORAES, Maria Celina. *Op. cit.* p. 183.

<sup>83</sup> Neste sentido a jurisprudência se manifesta: “No plano do direito ambiental vige o princípio da prevenção, que deve atuar como balizador de qualquer política moderna do ambiente. As medidas



hodiernamente, a prevenção fundamenta a exigência, por exemplo, da licença ambiental para que as empresas comecem suas atividades.<sup>84</sup>

### 1.2.3. Princípio da primazia do interesse público sobre o privado

A primazia do interesse público sobre o privado está em consonância com o princípio da natureza pública da proteção ambiental, vez que o meio ambiente é para a fruição comum e solidária. Está ligado a limites condicionantes ao exercício da liberdade individual do particular. Assim, em face da supremacia do interesse público “há uma precedência *prima facie* em favor dos bens coletivos em face dos direitos individuais”.<sup>85</sup>

### 1.2.4. Princípio da função socioambiental da propriedade

O princípio da função socioambiental da propriedade almeja o bem-estar social e a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, com preservação do meio ambiente através de um aproveitamento racional da propriedade, como determina os artigos 182 e 186, incisos I e II da Constituição Federal. Em consonância com o ditame constitucional, o Código Civil de 2002 trata do exercício do direito de propriedade de modo a que este cumpra sua função socioambiental, contemplando a proteção à ambiência, ratificando a supremacia do interesse público e facilitando a promoção de direitos.<sup>86</sup>

---

que evitam o nascimento de atentados ao meio ambiente devem ser priorizadas. Na atual conjuntura jurídica o princípio do interesse e bens coletivos predomina sobre o interesse particular ou privado”.TJRJ. AI 597204262/RS. 2º Cam Cív. Rel. Des. Arno Werlang. J. 05/08/98.

<sup>84</sup> CATALAN, Marcos Jorge. *Op. cit.* p. 165. Assim, a licença para ser concedida precisa ter como critério o princípio da prevenção.

<sup>85</sup>MARTINS, Ricardo Marcondes. Regime jurídico da licença ambiental. In: *Revista de Direito Ambiental*, ano 10, n. 40, out.-dez., 2005. p. 209.

<sup>86</sup>Código Civil, artigo 1.228: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º - O direito de

A intervenção do Estado na propriedade acontece por meio de condicionantes e restrições para que prevaleça o interesse difuso da sociedade. A função social não constitui impedimento ao exercício de direito, não é um ônus, apenas quer que a propriedade tenha sua destinação adequada, aproveitando um bem em prol de todos, por meio de sua utilização racional.

Conforme ensina Miriam Fontenelle, o direito à propriedade só existe se ela se conformar com sua finalidade e para tanto cabe não só restrições de liberdade, mas também imposições de deveres de conduta:

a função social e ambiental não constitui simples limite ao exercício do direito de propriedade, em que se permite ao proprietário fazer tudo aquilo que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente. Em suma, a propriedade não possui caráter absoluto e intangível. Pelo contrário, esse direito só existe como tal se atendida a função social.<sup>87</sup>

Logo, numa interpretação sistemática da funcionalização do direito de propriedade, em consonância com finalidades econômicas e sociais, encontra-se o direito ambiental.<sup>88</sup>

#### 1.2.5. Princípios do poluidor pagador e do usuário pagador

O princípio do poluidor pagador (1º parte do artigo 4º, inciso VII da Lei 6938/81 está entrelaçado com o princípio do usuário pagador (expresso na parte

---

propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.”

<sup>87</sup>FONTENELLE, Miriam. *Op. cit.* p. 214. A propósito, Leonardo Mattietto delinea função social como “a preservação dos interesses socialmente relevantes ao lado da realização legítima dos interesses individuais”. Definição ensinada pelo professor, em 24/05/2005, ao ministrar aula da disciplina Relações Privada e Constituição no Curso de Mestrado da Faculdade de Direito de Campos.

<sup>88</sup> Constituição Federal, artigos 5º, XXIII; 6º, 170, III e IV; 225; 182, §2º, 184 e 186, II; bem como CC, §1º, 1228 ; a Lei 9985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, regulamentada pelo Dec. 4340/02 e a Lei 4771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal.

final do artigo 4º, inciso VII da Lei 6938/81)<sup>89</sup>. Significa que quem tem o bônus deve arcar com os ônus. Afinal, como o bem é difuso, é de todos, quem polui e usa a natureza como atividade econômica tem que pagar, de algum modo tem que compensar.

Realmente, num raciocínio axiológico, nada mais certo que as pessoas assumam os riscos que criam, bem como que reparem os danos eventualmente causados, de modo a recompor a realidade fática, ou ao menos, caso haja agressão, que se obrigue o autor do dano a fazer com que o ambiente retorne ao mais próximo possível do que era antes da atividade lesiva, pela necessidade de uma compensação ampla pela lesão sofrida. Quem utiliza recursos naturais como fonte de lucro deve responder por sua recuperação perante a comunidade, pois o princípio do poluidor pagador internaliza custos, afastando-os da coletividade e do Poder Público. Ressalta-se, porém, que não se pode interpretar o princípio em tela na perspectiva de que as atividades nocivas ao meio ambiente são permitidas desde que o poluidor indenize os danos que causem ao meio ambiente.<sup>90</sup> Afinal, este princípio não tem a conotação de pagar para poluir, o que seria uma inversão de sentido.

Logo, o princípio do poluidor pagador abrange tanto um caráter preventivo de evitar a ocorrência de danos ambientais, quanto um caráter repressivo, ao visar à reparação. Contudo, importante enaltecer que o caráter preventivo do princípio do poluidor pagador “impõe ao poluidor o dever de arcar com as despesas de prevenção dos danos ao meio ambiente que a sua atividade possa ocasionar” e que

---

<sup>89</sup>De acordo com o art. 4º, VII da Lei 6938/81, a “Política Nacional do Meio Ambiente visará: à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”. Neste sentido, os princípios 13 e 16 da Declaração do Rio/92. *In* <http://www.lead.org.br/article/view/1827?GloboSectionalDCoverride=6>. Acesso em 29/03/2006.

<sup>90</sup>CATALAN, Marcos Jorge. *Op. cit.* p. 168/169.

“cabe a ele o ônus de utilizar instrumentos necessários à prevenção dos danos”,<sup>91</sup> o que também tem respaldo no princípio do desenvolvimento sustentável. Por isso, entende-se que também deve haver uma política de incentivo ao empreendedor em priorizar o uso de tecnologia limpa.<sup>92</sup>

### 1.2.6. Princípio da responsabilidade

---

<sup>91</sup> CATALAN, Marcos Jorge. *Idem*. p. 170.

<sup>92</sup> Por exemplo: no caput e no §1º do art. 36 da Lei 9985/00, está disposto que nos casos de licenciamento ambiental de significativo impacto ambiental o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do grupo de proteção integral e que o montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade, não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento. Como a utilização de tecnologia menos poluidora é mais cara, o empreendedor não terá interesse de encarecer o valor total de seu empreendimento se é com base nesse custo que ele terá que compensar o impacto ambiental apoiando uma unidade de conservação. Então, uma forma de incentivo ao uso de equipamentos ecologicamente adequados seria deduzir do cálculo da porcentagem a ser paga o preço deste material. No que tange a compensação por empreendimentos de significativo impacto ambiental, prevista no artigo 36 da Lei 9985/00, interessante a decisão do Supremo Tribunal Federal, publicado no Informativo do STF nº 431: *Compensação por Empreendimentos de Significativo Impacto Ambiental – 1.* O Tribunal iniciou julgamento de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria - CNI contra o art. 36, caput e parágrafos, da Lei 9.985/2000, que determina que, nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, o empreendedor será obrigado a apoiar, nos termos que disciplina, a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral. O Min. Carlos Britto, relator, julgou improcedente o pedido formulado. Ressaltou que a Lei 9.985/2000, tendo em conta o especial trato conferido pela Constituição Federal ao meio-ambiente, criou uma forma de compartilhamento das despesas com as medidas oficiais de específica prevenção em face de empreendimentos de significativo impacto ambiental. Afirmou que esse compartilhamento-compensação ambiental não viola o princípio da legalidade, já que a própria lei impugnada previu o modo de financiar os gastos da espécie, nem ofende o princípio da harmonia e independência dos Poderes, visto que não houve delegação do Poder Legislativo ao Executivo da tarefa de criar obrigações e deveres aos administrados. ADI 3378/DF, rel. Min. Carlos Britto, 14.6.2006. (ADI-3378). *Compensação por Empreendimentos de Significativo Impacto Ambiental – 2.* O relator asseverou que a definição do valor do financiamento compartilhado não é arbitrária, uma vez que o órgão licenciador, cuja atuação está jungida aos princípios elencados no art. 37 da CF, deve estrita observância aos dados técnicos do EIA/RIMA, cabendo ao Poder Judiciário impedir, no caso concreto, os excessos ocasionais quanto à sua fixação. No ponto, destacou que o valor mínimo da compensação foi fixado em 0,5% dos custos totais com a implantação do empreendimento ante a impossibilidade de o legislador ordinário prever o grau do impacto ambiental provocado por essa implantação, restando atendido o que previsto no inciso IV do art. 225 da CF, que exigiu a elaboração de prévio estudo de impacto ambiental para a validade de qualquer obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente. Também considerou que o dispositivo hostilizado densifica o princípio usuário-pagador, que impõe ao empreendedor a obrigação de responder pelas medidas de prevenção de impactos ambientais que possam decorrer da implementação da atividade econômica, razão pela qual a inexistência de efetivo dano ambiental não exime o empreendedor do compartilhamento dos custos dessas medidas. Por fim, afastou o argumento de desrespeito ao princípio da razoabilidade, dado que a compensação ambiental é instrumento adequado ao fim visado pela CF de preservação do meio ambiente; não há outro meio eficaz para atingir tal finalidade; e o encargo imposto é compensado pelos benefícios que derivam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez. Após, pediu vista dos autos o Min. Marco Aurélio. ADI 3378/DF, rel. Min. Carlos Britto, 14.6.2006. (ADI-3378)

Trata-se da responsabilização objetiva pelo dano ambiental causado, estando consubstanciado no § 3º do artigo 225 da CF e no § 1º do artigo 14 da Lei 6938/81, uma vez que a indenização é independente de culpa.<sup>93</sup>

#### 1.2.7. Princípio da cooperação entre os povos

O progresso da humanidade depende de um mútuo auxílio, pois os danos ambientais são transfronteiriços e “somente a ação conjunta será capaz de combater efetivamente os transtornos causados pela poluição.”<sup>94</sup> Em razão da consciência da escassez dos recursos naturais e da importância do equilíbrio ecológico para manutenção da vida, a dependência recíproca dos seres humanos para com a natureza, leva ao princípio em tela, de maneira que um engajamento globalizado ajude na formulação de políticas ambientalistas bem-sucedidas em prol do bem comum e na correção de distorções anti-ecológicas, que tragam benefícios a todos os habitantes do planeta<sup>95</sup>.

Por isso, Édis Milaré, ressalta a gestão integrada e adequada dos recursos naturais, que exige regramento com a abrangência suficiente que os tratados e acordos internacionais são capazes de proporcionar, pois:

a cooperação internacional em matéria ambiental, nada mais é, evidentemente, do que o reflexo vivo do reconhecimento ‘da dimensão transfronteiriça e global das atividades degradadoras exercidas no âmbito das jurisdições nacionais’, cujas seqüelas podem ir muito além do previsto ou previsível.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup>FONTENELLE, Miriam. Aspectos da Política Nacional do Meio Ambiente: o estudo de impacto ambiental como instrumento preventivo de gestão ambiental. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*. Ano 4, 5, n. 4-5, 2003-2004. p. 274.

<sup>94</sup>CATALAN, Marcos Jorge. *Op. cit.* p. 174.

<sup>95</sup>TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Op. cit.* p. 175-176.

<sup>96</sup>MILARÉ, Edis. *Op. cit.* p. 913.

De fato, na ordem mundial contemporânea, com a globalização<sup>97</sup>, o ambientalismo é percebido no contexto de instrumento de política externa, de economia e de avanço científico tecnológico. Na irrupção das questões transfronteiras se destacam problemas ambientais locais e regionais de ressonância global, podendo se tornar foco de conflitos ou base para cooperação. E por envolver diversas estruturas políticas, socioeconômicas e culturais, passa a ser vital o esforço de gestão supranacional para a solução de assuntos macrosociedadeiros como, por exemplo, recursos biogenéticos, energéticos e hídricos; biopirataria; implementação de leis e acordos internacionais; guerras nucleares; terrorismo; identidade étnica e religiosa.<sup>98</sup> Logo, globalização e interação regional são processos naturalmente interligados.

Enfim, como demonstrado acima, há toda uma principiologia ambiental que ampara a legislação vigente, se demonstra dinâmica e programática para ser aplicada efetivamente.

---

<sup>97</sup> O termo globalização tem designado a crescente transnacionalização das relações econômicas, sociais, políticas e culturais que ocorrem no mundo e que envolve o equacionamento de questões concernentes à totalidade do planeta como meio ambiente, desarmamento nuclear, crescimento populacional e direitos humanos. VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2002. p. 72/73. Como explica Lier Pires Ferreira Júnior, “em que pese seu uso corrente, o termo globalização ainda carrega um alto grau de imprecisão. De modo geral, vem sendo utilizado para designar diferentes aspectos da vida social como a universalização de padrões de cultura e de informação, a expansão e o fortalecimento de instituições supranacionais, a ênfase na cooperação para o equacionamento de questões como o meio ambiente, narcotráfico, desarmamento e crescimento populacional – inclusive com a participação de atores não governamentais (...) Em seus aspectos mais nítidos, embora não necessariamente únicos e definitivos, a globalização é um fenômeno contemporâneo que se manifesta através de quatro vertentes principais. A transnacionalização financeira, a difusão seletiva dos padrões tecnológicos, a importância crescente do setor privado e uma redefinição do papel do Estado”. FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires. *Estado, globalização e integração regional: políticas exteriores de desenvolvimento e inserção internacional da América latina no final do séc. XX*. Rio de Janeiro: América jurídica, 2003. p. 35 e 40.

<sup>98</sup> DREIFUSS, René Armand. *A Era das Perplexidades: Mundialização, globalização e planetização: novos desafios*. Petrópolis: Vozes, 1997.

### 1.3- Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6938/81

A Lei nº 6938/81 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente foi recepcionada pela Constituição de 1988<sup>99</sup> justamente por ter entre seus objetivos, expressos no artigo 4º, a concretização da principiologia ambiental, ao visar à preservação, à melhoria e à recuperação da qualidade ambiental propícia a vida, preconizando, assim, a compatibilização entre a qualidade ambiental e o processo de desenvolvimento econômico.

Para tanto, em seu artigo 2º, expõe suas diretrizes consistentes em: considerar o meio ambiente, nas ações governamentais de manutenção do equilíbrio ecológico, como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; planejamento e fiscalização do uso de recursos ambientais; proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; acompanhamento do estado da qualidade ambiental; recuperação de áreas degradadas; proteção de áreas ameaçadas de degradação e

---

<sup>99</sup> Quanto à recepção pela CF/88 da legislação ambiental que deve ser sempre examinada à luz do texto constitucional para que haja uma interpretação adequada ver OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 7- 8.

educação ambiental, para que haja capacitação de modo a propiciar a participação ativa na defesa do meio ambiente.

Os instrumentos preventivos são elencados no art 9º e compreendem: o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental<sup>100</sup>, de relevante interesse ecológico<sup>101</sup> e reservas extrativistas<sup>102</sup>; o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo IBAMA; a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; o Cadastro Técnico Federal de atividades

---

<sup>100</sup>A Área de Proteção Ambiental é uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável prevista nos artigos 14, I e 15 da Lei 9985/00, que a define como “uma área geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivo básico proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso de recursos naturais”.

<sup>101</sup>A Área de Relevante Interesse Ecológico é uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável prevista nos artigos 14, II e 16 da Lei 9985/00, que a define como “uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter ecossistemas naturais de importância regional ou local, e regular o uso admissível destas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza”.

<sup>102</sup>A Reserva Extrativista é uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável prevista nos artigos 14, IV e 18 da Lei 9985/00, que a define como “uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade”.



potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais e instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.<sup>103</sup>

A Avaliação de Impacto Ambiental é o instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, formado por um conjunto de procedimentos capaz de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, com a apresentação dos resultados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, garantindo a adoção de proteção ao meio ambiente.<sup>104</sup>

Salienta-se que a Avaliação de Impacto Ambiental é o gênero, do qual são espécies: estudo prévio de impacto ambiental e estudos ambientais<sup>105</sup>, que são contemplados no licenciamento ambiental, porque este, acaba implicando na análise da influência das obras ou atividades sobre o meio ambiente, o que tem ressonância nos padrões de qualidade ambiental.<sup>106</sup> A importância dos estudos ambientais<sup>107</sup> é que “dependendo do grau de impacto causado, essas obras e atividades serão permitidas ou proibidas”. Neste sentido, Ricardo Marcondes Martins expõe que do

---

<sup>103</sup> A lei nº 11284, 02 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal FNDF; altera as Leis nº 10683, de 28 de maio de 2003, 5868, de 12 de dezembro de 1972, 9605, de 12 de fevereiro de 1998, 4771, de 15 de setembro de 1965, 6938, de 31 de agosto de 1981, e 6015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências, no seu artigo 84 incluiu o inciso XIII no artigo 9º da Lei nº 6938/81.

<sup>104</sup> Ver OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *Op. cit.* p. 401-421.

<sup>105</sup> FONTENELLE, Miriam. *Op. cit.* p. 281-282.

<sup>106</sup> OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *Op. cit.* p. 409.

<sup>107</sup> Considera-se estudos ambientais todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentados 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; pareceres técnicos e laudos, pois se trata de avaliações de cunho preventivo, destinados a antecipar, de certa forma, os resultados ou efeitos de uma determinada intervenção e subsidiar o processo de tomada de decisão. Artigo 1º, III da Resolução CONAMA 237/97.

artigo 225, § 1º, IV da Constituição, que confere respaldo constitucional ao estudo prévio de impacto ambiental<sup>108</sup> e seu respectivo relatório - EIA/RIMA,

extrai-se que o constituinte não proibiu todas as obras e atividades causadoras de degradação ambiental, mas tão somente as que causam um grau de impacto considerado intolerável pelo ordenamento jurídico, grau esse apurado num estudo de impacto ambiental (...) A segunda consequência que se extrai da simples análise da redação desse dispositivo é que, ao exigir a realização de um estudo prévio de impacto ambiental, o constituinte, implicitamente, exigiu a instauração de um processo administrativo, destinado a apurar se a atividade é permitida ou proibida. Implicitamente, portanto, há a previsão de um processo administrativo cujo ato final é uma decisão da Administração sobre a permissão ou a proibição da realização de uma obra ou de uma atividade causadora de degradação ambiental. Os operadores do direito têm chamado esse ato administrativo final de licença ambiental<sup>109</sup>

#### 1.4- O licenciamento ambiental

A licença ambiental expressa o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor 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.<sup>110</sup>

De acordo com Ricardo Marcondes Martins, a licença ambiental “consiste no ato administrativo conclusivo de um processo administrativo” cujo “conteúdo é a permissão de realização de uma obra ou atividade não causadora de poluição inaceitável pelo direito”, tendo por requisito procedimental de validade a realização

---

<sup>108</sup> O estudo prévio de impacto ambiental (EIA) é o procedimento administrativo de prevenção e de monitoramento dos danos ambientais, através do estudo das prováveis modificações nas diversas características socioeconômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar de um projeto proposto, sendo, como modalidade da avaliação de impacto ambiental, exigível, nos termos do art. 225, §1º, IV da Constituição Federal, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

<sup>109</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. Regime jurídico da licença ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, ano 10, n. 40, out-dez, 2005. p. 187-188.

<sup>110</sup> Resolução CONAMA 237/97, artigo 1º, II.

de um estudo sobre os impactos ambientais e por pressuposto maior a possibilidade de causação de uma poluição proibida. Trata-se, assim, da “declaração de um direito previamente configurado no ordenamento” que “a Administração restringe-se a apurar e declarar se o direito existe ou não”.<sup>111</sup> Todavia, apesar do direito existir, só poderá ser exercido após a outorga da licença, sendo, assim, constitutiva quanto ao seu exercício que depende do ato permissivo.<sup>112</sup> Afinal, como explica Édis Milaré, a utilização do meio ambiente, por ser bem de uso comum do povo - conforme expresso no artigo 225 da CF, torna-se de todos em geral e de ninguém em particular, logo, só pode legitimar-se a utilizá-lo quem obtiver ato próprio do Poder

---

<sup>111</sup> A doutrina questiona se a licença ambiental é uma verdadeira licença ou se trata de uma autorização uma vez que o art. 170, parágrafo único da Constituição Federal dispõe que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente de qualquer autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”. Na verdade, este vocábulo deve ser compreendido como sinônimo de “anuência”, pois empregado pelo constituinte sem rigor técnico. Contudo, ao analisar as características da autorização e da licença percebe-se a seguinte diferença: esta pressupõe a prévia configuração de um direito subjetivo do administrado no ordenamento e, por isso, limita-se a declarar essa configuração, pois é um ato declaratório de direito pré-existente; conseqüentemente, implica no exercício de competência administrativa vinculada, pois existindo o direito impõe-se sua prolação, inexistindo impõe-se a negação. Já na autorização, constitui-se o direito, pois este não é prévio, o que implica na discricionariedade, de acordo com a conveniência e oportunidade da administração. Além do mais, a licença goza de perenidade, cabendo indenização, enquanto que a autorização é um ato precário, sendo revogável sem indenização. Destacam-se os posicionamentos de Édis Milaré, Ricardo Marcondes Martins e Antônio Inagê de Assis Oliveira, que entendem tratar-se, realmente, de uma licença que, segundo os dois primeiros autores, em razão das regras específicas do direito ambiental, tem a peculiaridade de ser dotada da cláusula *rebus sic stantibus*. Afinal, para cumprir a missão de tutela ao interesse público, pode-se, a todo tempo, impor medidas antipoluição às instalações em operação, de modo a vigorar os princípios da precaução e do poluidor-pagador, assim, demonstrando que não há o direito adquirido de poluir. Neste sentido, há a regra do § 3º, artigo 10 da Lei 6938/81. A licença ambiental outorgada validamente garante ao empreendedor uma estabilidade temporal e não um direito de operar eternamente. A renovabilidade da licença não conflita com sua estabilidade. Portanto, assegura-se, no lapso temporal do prazo de validade da licença, a inalterabilidade das regras impostas no momento da outorga, salvo, se o interesse público ou a legislação superveniente recomendar ao contrário, quando, em prol da sociedade poderá ser revista, cancelada ou suspensa a licença, conforme previsto no art. 19 da Resolução CONAMA 237/97. Frisa-se, então, que em função das peculiaridades do direito ambiental que tem por diretriz a principiologia pró meio ambiente, o direito declarado pela licença ambiental é condicionado ao grau de poluição permitido pelo ordenamento jurídico, podendo, assim, ser considerado um direito *rebus sic stantibus*, pois pode haver alteração das circunstâncias fáticas fazendo com que a poluição produzida ultrapasse os limites permitidos ou pode surgir uma nova legislação ambiental que se incompatibilize com a licença. De acordo com Antônio Inagê de Assis Oliveira, o licenciamento é um ato vinculado - gerando, por isso, necessariamente, direito para o requerente - que pode ser anulado ou cassado, mas é irrevogável, a não ser com prévia e cabal indenização. MILARÉ, Edis. p. 480, 481, 483-487, 495/500. MARTINS, Ricardo Marcondes. *Op. cit.* p. 189-215. OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *Op. cit.* p. 300-317 e 398. MELO, João Alfredo Telles. O licenciamento ambiental no direito administrativo-ambiental brasileiro: os requisitos procedimentais da avaliação de impacto ambiental. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. (org.). *Temas de direito ambiental e urbanístico. Advocacia Pública & Sociedade.* ano 2, n. 3. p. 186-188.

<sup>112</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Op. cit.* p.197 e 198.

Público - que é seu guardião.<sup>113</sup> Assim, a licença ambiental, formaliza-se num alvará e representa a anuência da autoridade ambiental competente, depois de verificado que o empreendimento atendeu aos condicionantes constitucionais e legais.<sup>114</sup>

Deve-se compreender que “não há atos inteiramente vinculados ou discricionários, mas uma situação de preponderância, de maior ou menor liberdade deliberativa do seu agente. No caso do licenciamento ambiental, sem negar à Administração a faculdade de juízos de valor sobre a compatibilidade do empreendimento ou atividade a planos e programas de governo, sobre suas vantagens e desvantagens para o meio considerado etc, importa enfatizar que o matiz que sobressai, aquele que dá o colorido especial, é o da subordinação da manifestação administrativa ao requerimento do interessado, uma vez que atendidos, é claro, os pressupostos legais relacionados com a defesa do meio ambiente e com o cumprimento da função social da propriedade. Em outros termos, fundamentalmente a capacidade decisória da Administração resume-se ao reconhecimento formal de que os requisitos ambientais para o exercício do direito de propriedade estão preenchidos.<sup>115</sup>

De todo modo, o que o sistema normativo proíbe é a poluição num grau de difícil precisão, permitindo-a desde que não ultrapasse esse grau. E, por não haver uma indicação precisa, baseia-se no conjunto das normas ambientais, pois estas que indicam o grau de poluição tolerado pelo ordenamento<sup>116</sup>, uma vez que nem

---

<sup>113</sup> Edis Milaré. *Op. cit.* p.480.

<sup>114</sup> Edis Milaré. *Idem.* p. 485. Em suma, a licença ambiental seria um ato administrativo negocial, pois para sua formação concorre a vontade do particular. MUKAI, Toshio. *Direito administrativo sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 215. Neste sentido, Hely Lopes Meirelles, explicando que atos negociais “são praticados contendo uma declaração de vontade do Poder Público coincidente com a pretensão do particular, visando à concretização de negócios jurídicos públicos ou à atribuição de certos direitos ou vantagens ao interessado”. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 175.

<sup>115</sup> Edis Milaré. *Idem.* p. 485/486.

<sup>116</sup> Luis Greco avalia que “quem se comporta atendendo aos parâmetros gerais da prudência a ele dirigidos não pratica qualquer ação proibida (...) normas e atos administrativos relevam para o direito penal e restringem o âmbito do proibido na medida em que eles forem usados como parâmetros de orientação por pessoas consideradas prudentes. Isso significa que o particular pode, em princípio, confiar nos padrões ambientais fixados pela administração e, se a eles se ativer, não cometerá o delito do artigo 54 da Lei nº 9605, ainda que saiba que sua conduta modifica negativamente o meio ambiente. Afinal, a decisão do administrador de fixar um padrão ambiental leva em conta não somente a necessidade de proteger o meio ambiente (contrariamente ao que muitos podem supor), mas também interesses contrapostos, entre os quais se encontram não apenas interesses econômicos, como também o interesse geral de liberdade dos cidadãos (...) Nos casos de erro na fixação dos padrões, quem deve em regra responder é o administrador, ou seja, quem errou, e não apenas por um crime específico de funcionário público, mas já e também pelo próprio crime de poluição”. GRECO, Luís. *Direito administrativo e crime ambiental. Legislação & Tributos*. E2. Valor. Rio de Janeiro, 5 out 2005.

toda poluição constitui crime<sup>117</sup>. Daí o tipo legal do artigo 54 da Lei 9605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe que é uma infração penal causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora.<sup>118</sup>

Portanto, da construção ou atividade que se mostra possivelmente causadora de degradação ambiental é exigível a instauração de um processo administrativo denominado licenciamento ambiental<sup>119</sup>, que é um “procedimento administrativo<sup>120</sup> através do qual, o órgão ambiental competente consente na atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou capaz de causar degradação ambiental”.<sup>121</sup>

Por isso, o licenciamento ambiental, que “obedece a preceitos legais, normas administrativas e rituais claramente estabelecidos” está na “perspectiva de empreendimentos que causem ou possam causar alterações do meio, com repercussões sobre a qualidade ambiental”.<sup>122</sup>

As regras básicas “para a execução do licenciamento ambiental – a cargo diretamente dos respectivos órgãos de meio ambiente nas três esferas de

---

<sup>117</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Op. cit.* 40. p. 196-197. Destaca-se que poluição intolerada é a degradação que se qualifica pelo resultado danoso. Quando há a possibilidade de dano é que se torna necessário a utilização de instrumentos preventivos bem como de medidas mitigadoras e compensatórias.

<sup>118</sup> Neste sentido, ver artigo 41 do Decreto 3179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

<sup>119</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Op. cit.* p. 197. Para este autor, se, independentemente de qualquer estudo, há certeza de que haverá geração de poluição inaceitável pelo direito, a atividade é constitucionalmente proibida sendo, por isso, inclusive dispensada a realização do procedimento de licença.

<sup>120</sup> Saliencia-se que procedimento administrativo significa um encadeamento sucessivo de atos administrativos que tendem a um resultado final e conclusivo. OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *Op. cit.* p. 312.

<sup>121</sup> FONTENELLE, Miriam; AMENDOLA, Cynthia Marques. *O licenciamento ambiental do petróleo e gás natural*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 7.

<sup>122</sup> Edis Milaré. *Op. cit.* p.481. De acordo com o artigo art. 60 da Lei 9605/98 é crime construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando normas legais e regulamentares pertinentes. Neste sentido, o artigo 44 do Decreto 3179/99.

governo”<sup>123</sup> encontram-se na Lei 6938/81, bem como nas Resoluções CONAMA 001/86 e 237/97. Aquela inseriu o licenciamento no ordenamento jurídico brasileiro como um dos instrumentos de realização dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente e num contexto normativo regido por princípios, como supramencionado. A primeira resolução regulamenta e estrutura o estudo de impacto ambiental, que por ser um dos instrumentos articulados para atingir os objetivos desse processo, é essencial para a compreensão do próprio licenciamento. A segunda resolução “é o verdadeiro regulamento do licenciamento ambiental, cujo procedimento e estrutura estão nela descritos”.<sup>124</sup>

Evidentemente, tais normas detalham os parâmetros estabelecidos constitucionalmente. Assim, o licenciamento está, por exemplo, “ancorado na norma constitucional do artigo 170, seja, no inciso VI, como instrumento de realização especialmente do princípio da defesa do meio ambiente, seja como parte do poder de polícia administrativa do Estado”, eis que essencial o controle e o planejamento da atividade econômica que deve contribuir para a justiça social e para a existência digna.<sup>125</sup>

Desta forma, compreende-se que

o processo de licenciamento ambiental tem a natureza jurídica de procedimento administrativo submetido a um regime especial – de direito público, fazendo com que todas as pessoas, sejam físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, devem condicionar o exercício do direito de propriedade e o desenvolvimento de atividades econômicas à legislação ambiental vigente.<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> MORAES, Raimundo de Jesus Coelho de. *Op. cit.* p. 218.

<sup>124</sup> MORAES, Raimundo de Jesus Coelho de. *Ibidem.*

<sup>125</sup> MORAES, Raimundo de Jesus Coelho de. *Op. cit.* p. 218 e 219. Constituição Federal, artigos 225, 170, 174.

<sup>126</sup> FONTENELLE, Miriam. *Op. cit.* p. 285/286.

Assim sendo, o licenciamento ambiental constitui primordial instrumento de gestão do meio ambiente<sup>127</sup> (art. 9º, IV, L. 6938/81), em que a Administração Pública exerce controle sobre atividades humanas que interferem na ambiência, e que também viabiliza a compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação ecológica.

Trata-se de um ato uno, de caráter complexo, que precisa ser precedido de estudos técnicos (inclusive de EIA/RIMA quando constatado a significância do impacto ambiental) para subsidiar a análise da possível licença.<sup>128</sup>

A fase da emissão da licença desdobra-se na concessão da licença prévia, da licença de operação e na licença de instalação. A primeira é o ato pelo qual o administrador atesta a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade e estabelece requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nos próximos passos de sua implementação. A segunda expressa consentimento para início da implementação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados. A terceira possibilita a operação de atividades ou empreendimento após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores.<sup>129</sup> Ressalta-se que “na inobservância do teor das anteriores não poderão ser fornecidas as posteriores”.<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> Compreende-se por gestão ambiental uma “ferramenta que permite à administração pública atingir e, sistematicamente, controlar o nível de desempenho ambiental” STRUCHEL, Andréa Cristina de Oliveira e TEIXEIRA, Sylvia Regina. Código Ambiental: uma ferramenta de política pública e gestão ambiental para os municípios. *Revista de Direito Ambiental*, ano 9, n. 34, abr-jun 2004 . p. 24.

<sup>128</sup> MILARÉ, Edis. *Op. cit.* p. 482. A Lei 11284/06, em seu artigo 82 dispõe que a Lei 9605/98 passa a vigorar acrescida de um crime contra a administração ambiental, tipificado no artigo 69-A que determina que “elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão: Pena – reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa. §1º- Se o crime for culposo: Pena – detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos. § 2º - A pena é aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), se há dano significativo ao meio ambiente, em decorrência do uso da informação falsa, incompleta ou enganosa.”

<sup>129</sup> Decreto 99274/90, art. 19 e Resolução CONAMA 237/97, art. 8º. MILARÉ, Edis. *Op. cit.* p. 482/483.

<sup>130</sup> CATALAN, Marcos Jorge. *Op. cit.* p. 165.

Outrossim, pela importância da publicidade, todos os passos que compõem o procedimento do licenciamento ambiental, desde o requerimento da licença até sua outorga, rejeição ou renovação, devem, às expensas do interessado, ser objeto de publicação em jornal oficial do ente federado abrangido pelo impacto do empreendimento.<sup>131</sup>

Salienta-se que uma importante consequência jurídica da não renovação da licença seria o “automático dever de apuração da responsabilidade do administrado pelos danos causados ao meio ambiente”.<sup>132</sup> Por isso, a importância da definição de prazos que estão previstos no artigo 18 da Resolução CONAMA 237/97.<sup>133</sup>

Quanto ao critério para definição do órgão licenciador, segundo se extrai da Resolução CONAMA nº 237/97, “o critério para identificação do órgão preponderantemente habilitado para o licenciamento é determinado pela área de influência direta do impacto ambiental”, eis que os impactos indiretos podem atingir proporções imprevisíveis. Salienta-se ainda que, em regra, o que importa não é a

---

<sup>131</sup> Neste sentido, a Resolução CONAMA nº 006, de 24/01/1986, que aprova os modelos de publicação de pedidos de licenciamento em quaisquer de suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão.

<sup>132</sup>MARTINS, Ricardo Marcondes. *Op. cit.* p. 212.

<sup>133</sup>Art. 18. O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos: I- O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos; II- O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6(seis) anos; III- O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4(quatro) anos e, no máximo, 10(dez) anos. § 1º. A Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II. § 2º. O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de validade específicos para a Licença de Operação (LO) de empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores. § 3º. Na renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento, o órgão ambiental competente poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior, respeitados os limites estabelecidos no inciso III. § 4º. A renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.



titularidade do bem a ser implementada a obra ou empreendimento, mas sim a abrangência do impacto. Por isso, deve-se levar em conta o raio de influência ambiental que deverá fixar a competência licenciadora.<sup>134</sup>

### 1.5 - O poder de polícia ambiental

De acordo com o artigo 78 do Código Tributário Nacional considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula prática de ato ou abstenção de fato, em razão

---

<sup>134</sup>No que tange a competência de cada ente federativo, Resolução CONAMA nº 237/97: Art. 4º. Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber: I- localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação de domínio da União; II- localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados; III- cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; IV- destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN; V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica. § 1º. O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento. § 2º. O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências. Art. 5º. Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades: I- localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal; II- localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais; III- cujos impactos ambientais diretos

ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios; IV- delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio. Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento. Art. 6º. Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, a disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, a tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Para Toshio Mukai “é a faculdade inerente à Administração Pública, que este detém, para disciplinar e restringir as atividades, o uso e o gozo de bens e direitos, bem assim as liberdades dos administrados, em benefício da coletividade”<sup>135</sup>. Salienta-se que o autor critica o conceito do *caput* do artigo 78 do Código Tributário Nacional, por considerar uma atividade aquilo que é uma faculdade, embora elogie o parágrafo único do artigo em tela, por estabelecer as condições legítimas para o exercício do poder de polícia, tendo por fundamento a supremacia do poder do Estado:

a) atuação do órgão no limite de sua competência; b) atuação nos limites da lei formal que seja, de acordo com a Constituição de competência da entidade política federativa; c) com observância do devido processo legal, ou seja, assegurado o contraditório e a ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da Constituição; d) o poder de polícia pode se manifestar através de atos vinculados ou discricionários, nesta última hipótese dentro do âmbito de liberdade que a lei conceder ao administrador; porém, mesmo aqui, o exercício há de ser regular, ou seja, sem abuso ou desvio de poder.<sup>136</sup>

Entende-se como poder de polícia ambiental a atividade do Estado, disciplinada por lei, consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, fornecendo à administração instrumentos de caráter preventivo ou repressivo, visando a preservação ambiental.

A propósito, Antônio Inagê de Assis Oliveira define o Poder Administrativo de Polícia Ambiental como

---

<sup>135</sup> MUKAI, Toshio. *Op. cit.* p. 89.

<sup>136</sup> MUKAI, Toshio. Atuação administrativa e legislativa dos poderes públicos em matéria ambiental.. *Interesse Público*, ano 4, n. 15, 2002. p. 115-116.

a faculdade que as diversas esferas do Poder Público tem de restringir ou condicionar em benefício da boa qualidade ambiental, patrimônio de todos, o exercício de direitos individuais, especialmente o direito de propriedade.<sup>137</sup>

Verifica-se, portanto, que o poder de polícia administrativo ambiental se desdobra em fiscalização e licenciamento e, “sendo o poder de polícia uma faculdade inerente ao Poder Público, é evidente que o seu exercício se distribui entre os diversos níveis federativos”.<sup>138</sup>

O poder de polícia concede aos Municípios a prerrogativa de traçar os limites do exercício normal do direito, com base em dispositivo legal, ao fiscalizar ou exigir determinado comportamento do particular.<sup>139</sup>

Trata-se, assim, de um mecanismo de frenagem para conter abusos do direito individual, que tem por razão a necessidade de proteção do interesse social; por fundamento a supremacia geral da Administração Pública e como atributos específicos a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade.<sup>140</sup>

Note-se, que no licenciamento ambiental, enquanto uma das formas de exercício do poder de polícia administrativo, impõe-se aos empreendedores tanto abstenções tais quais não poluir, não emitir ou despejar certas substâncias, quanto obrigações de fazer, algumas relativas diretamente às atividades sob licença, como a instalação de equipamentos de controle e tratamento, embora outras guardando

---

<sup>137</sup> OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *Op. cit.* p. 51. Conceitua-se, por sinal, o poder de polícia administrativa como “o conjunto de atribuições concedidas à Administração Pública para, em prol do interesse público ou social adequado, disciplinar e fiscalizar o exercício de poderes e faculdades inerentes aos direitos individuais, políticos e econômico-sociais”. p. 57.

<sup>138</sup> MUKAI, Toshio. *Op. cit.* p. 118. “Ou seja, além de legislar sobre diversos assuntos que dizem respeito ao meio ambiente, cabe à União, em termos nacionais ou regionais supra-estaduais, exercer o poder de polícia, exigindo licenças, fiscalizando e ampliando sanções (arts. 21, 22 e 225 da CF); da mesma forma, exercendo os Estados o poder de polícia em âmbito regional, supramunicipal, exigindo licenças, fiscalizando e aplicando sanções nesse nível (art. 25, § 1º, da CF) e os Municípios, da mesma forma, exercerá o seu poder de polícia em nível puramente local (art. 30, I, da CF). p. 120.

<sup>139</sup> COSTA, Nelson Nery. *Curso de direito municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 234.

<sup>140</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 14 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 469, 471 e 474.

somente relação indireta, como a pavimentação de vias (que a rigor seria dever do Poder Público) ou plantios de árvores e de outras vegetações na área de influência do empreendimento.<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *Op. cit.* p. 56.

## **CARACTERÍSTICAS CONSTITUCIONAIS DO MUNICÍPIO E SEU PAPEL NA PROTEÇÃO DA AMBIÊNCIA: O SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA**

O Município é uma pessoa jurídica de direito público interno, que integra a organização política administrativa da República Federativa do Brasil, com competências e atribuições próprias, dotado de autonomia política, administrativa, financeira e legislativa<sup>142</sup>. Daí sua capacidade de auto-organização obtida com a elaboração de lei orgânica própria; de autogoverno alcançado com a eleição dos prefeitos e vereadores; de autolegislação ao elaborar as leis municipais sobre aspectos que são reservados à sua competência exclusiva ou complementar e de auto-administração, pois precisa manter e restar os serviços de interesse local.<sup>143</sup>

Salienta-se que “a autonomia conferida aos entes federativos, entretanto, tem que comportar lastro financeiro que lhes permita atuar nas áreas demarcadas pela Constituição”<sup>144</sup> e que “natural e inafastável” é a descentralização política, que

---

<sup>142</sup> Constituição Federal, artigos 1º; 18; 29; 23; 30; 34, VII, “c”; 144, §8º; 156; e 182.

<sup>143</sup>SILVA, José Afonso da. *Op. cit.* p. 619 e 621. Frisa-se que foi a Constituição de 1988 que concedeu aos municípios capacidade de se auto-organizar (artigo 29), ao lado de governo próprio e competências exclusivas, que a propósito foram ampliadas. Neste sentido, MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.* p. p. 93.

<sup>144</sup> A autonomia significa capacidade ou poder de gerir seus próprios negócios. SILVA, José Afonso da. *Idem.* p. 620. Por isso é essencial ter um sistema tributário que permita que os municípios auferam renda própria, até para garantir relativa independência. Repasses de outros entes federativos devem ser fontes auxiliares de recursos, pois a fonte primária tem que ser oriunda dos tributos municipais. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Pacto Federativo: aspectos atuais. *Revista da EMERJ*, v. 4, n. 15, 2001. p. 202. “Para o alcance de efetiva autonomia as municipalidades precisam ser dotadas de maior poder tributário e de uma natural expansão de competências, circunstâncias que deverão passar pela redistribuição do próprio poder político”. Além do mais, na redefinição do pacto federativo, se superados a burocracia e corrupção, por força da descentralização no nível de execução, ter-se-á em mãos “um instrumento apto ao resgate da moralidade no trato da coisa

significa que as entidades integrantes da federação “têm idoneidade para eleger seus representantes políticos”, sabendo-se que a “a estrutura de poder de tais entidades, como regra, obedece ao modelo federal, fato que reflete o princípio da simetria constitucional”.<sup>145</sup>

O reconhecimento formal dos municípios, enquanto membros da federação pela Constituição Federal de 1988, provocou, necessariamente, a reestruturação do poder e, via de consequência, a “afirmação do federalismo brasileiro calcado na descentralização político-administrativa, na repartição de competências e no avanço do municipalismo pró-interesse local”.<sup>146</sup>

Os municípios formam a base essencial de todo regime democrático, o que implica admitir que a vivência da democracia testifica o reconhecimento da descentralização entre os níveis de poder. “É no município que transcorre a vida nacional pelo que nenhuma forma estatal deixa de pressupor a célula vital comunitária”.<sup>147</sup>

Quanto à municipalização, que envolve uma política de descentralização, José Alfredo de Oliveira Baracho, explica que

---

pública, além de fazer acentuar a democracia participativa”. RONZANI, Dwight Cerqueira. O município como alternativa à vitalização federativa no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, ano 6, n. 7, dez., 2005. p. 120 e 122.

<sup>145</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ibidem*.

<sup>146</sup> ALVES, Francisco de Assis Aguiar. Autonomia Municipal e interesse local como parâmetros a competência legislativa dos municípios. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, ano 4, 5, n. 4-5, 2003-2004. p. 529. Como ensina José dos Santos Carvalho Filho, “é o Estado federativo que comporta a verdadeira descentralização política, sendo atribuído poder e capacidade política aos entes integrantes do sistema. A soberania é una e aos integrantes a Constituição reserva autonomia, maior ou menor, conforme o país, que lhes permite atuar com certa liberdade dentro dos padrões definidos na Carta Federal”. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Idem*. p. 200.

<sup>147</sup> RONZANI, Dwight Cerqueira. *Op. cit.* p. 118-119. “A Federação começa no Município: a existência pessoal começa e termina na concretude geográfica municipal (...) É preciso, pois, acentuar essa dimensão de proximidade do homem com o município onde escolheu viver para, em seguida, justificar a necessidade da melhoria qualitativa desses centros populacionais”. p. 123.

a repartição de competência vincula-se à compreensão do princípio da subsidiariedade, pelo que o Estado deve transferir ou delegar às coletividades os poderes que têm a capacidade de exercer<sup>148</sup>

Portanto,

sinal inarredável da federação é o sistema de partilha de competências definido na Constituição, para que seja demarcada a área de atuação do governo federal e das unidades componentes do regime. Na verdade, não pode conceber-se federação sem a distribuição de competências, e a ela podem creditar-se duas ordens de conseqüências. Primeiramente, prestigia-se o poder local através da atuação autônoma dos entes federativos, apontando-se as matérias das quais poderão dispor. Além disso, a repartição de competência, por estar contemplada em nível constitucional, confere às pessoas integrantes da federação a garantia contra invasões perpetradas pelo governo central.<sup>149</sup>

Assim, a autonomia das entidades federativas implica em repartição de competências que as divide em exclusiva, privativa, comum e concorrente, norteado pelo princípio da predominância do interesse. O equilíbrio da distribuição constitucional ajusta-se na enumeração de poderes da União (artigos 21 e 22), nos poderes remanescentes dos Estados (artigo 25, § 1º) e nos poderes definidos para os Municípios (artigo 30).<sup>150</sup>

A competência exclusiva da União (artigo 21) e a comum dos três entes federativos (artigo 23) compreendem a competência material ou administrativa; já a competência privativa da União (artigo 22) e a concorrente da União e dos Estados (artigo 24) abrangem a competência legislativa, como forma de distribuição de tarefas. Todavia, o Município tem competência legislativa decorrente de interesse local (artigo 30, inciso I) e supletiva (art. 30, inciso II).

Importa frisar que em razão do princípio da legalidade a competência administrativa pressupõe a existência da competência legislativa. Afinal, a esfera de

---

<sup>148</sup>BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 32.

<sup>149</sup>CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.* p. 202. Constituição Federal, artigo 34, VII, "c".

<sup>150</sup>SILVA, José Afonso da. *Op.cit.* p. 476 / 477. MORAES, Alexandre de. *Op. cit.* p. 269/270 e 282/283.

poder que recebe determinado encargo administrativo deve atuar em conformidade com a lei que regula a matéria a ser tratada até para que sua ação tenha legitimidade.<sup>151</sup>

Ressalta-se que quando é previsto a União traçar normas gerais (artigo 24, § 1º), os entes estaduais e municipais só podem legislar de forma mais protetiva. Ou seja, a lei municipal precisa respeitar as diretrizes da Constituição e, quando houver, das leis infraconstitucionais nacionais e do seu Estado, podendo supletivamente detalhar ou restringir sobre assuntos de seu interesse específico.

Alexandre de Moraes, ao tratar da competência exclusiva e complementar dos municípios (CF, artigo 30, I e II) reforça a idéia de que a atividade legislativa municipal submete-se aos princípios da Constituição Federal com rigorosa obediência à Lei orgânica do município, à qual cabe a importante função de definir as matérias de competência legislativa da Câmara dos Vereadores, vez que a Carta Magna não a exaure por usar “a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal”. Explica, então, que a primordial competência legislativa do município é a possibilidade de auto-organizar-se através da edição de sua Lei Orgânica, o que caracteriza a relevância da autonomia municipal. Após, destaca que a competência legislativa dos municípios pauta-se no princípio da predominância do interesse local, consubstanciado na competência genérica em virtude da predominância do interesse local (CF, artigo 30, inciso I); na competência para estabelecimento do Plano Diretor (CF, artigo 182); nas hipóteses previstas

---

<sup>151</sup> GRECO, Leonardo. Competências constitucionais em matéria ambiental. *Revista Brasileira de Direito Comparado*, 1993. p. 92-93. Neste sentido, ALVES, Francisco de Assis Aguiar. *Op. cit.* p. 572. Como expõe Hely Lopes Meirelles, “se o município tem o poder de agir em determinado setor para amparar, regulamentar ou impedir uma atividade útil ou nociva à coletividade, tem, correlatamente, o dever de agir, como pessoa administrativa que é, armada de autoridade pública e de poderes próprios para a realização de seus fins”. MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.* p. 135.



constitucionalmente, das quais presume-se o interesse local (CF, artigos. 156; 30, inciso III a IX e 144, §8º) e na competência suplementar (CF, art. 30, inciso II).<sup>152</sup>

O interesse local<sup>153</sup> está justamente caracterizado na predominância e não na exclusividade do interesse para o município, pois de alguma forma sempre haverá um reflexo dos assuntos municipais nas esferas de interesse estadual ou nacional. Daí a importância da gradação deste interesse.

Assim, ficando a repercussão ambiental imediata da atividade ou empreendimento restrita aos limites do município, caracteriza-se o interesse preponderantemente local e a competência implementadora passa a ser exclusiva do município. O interesse ambiental preponderantemente local, por exemplo, passa a configurar *vis atractiva* em relação a esta competência, especialmente em sede de licenciamento.<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> MORAES, Alexandre de. *Op. cit.* p. 283. Reforça-se que “o Município detém competência legislativa suplementar, em relação à União e aos Estados, e atua conjuntamente na salvaguarda do meio ambiente, praticando ações materiais necessárias à implementação dos direitos e deveres que decorrem do ordenamento, mantido resguardo à autonomia”. PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. O licenciamento ambiental e a autonomia municipal. In: SILVA, Bruno Campos da (coord.). *Direito Ambiental visto por nós advogados*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 72.

<sup>153</sup> Por interesse local entende-se aquilo que compreende, diretamente, as necessidades imediatas do Município, ainda que haja indiretamente uma repercussão regional ou nacional secundária. Para que o interesse local prevaleça faz-se necessário demonstrar que o mesmo é mais expressivo que o interesse estadual e federal. Como exemplo de atividades e serviços tipicamente exercidos pelos municípios, pode-se citar o trânsito urbano e transporte coletivo, a coleta de lixo, a fiscalização da higiene dos estabelecimentos públicos, o parcelamento do solo urbano, a educação primária, entre outros. Neste sentido, ver MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.* p. 109-111 e 134-136. BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Ed. p. 513/514 e MORAES, Alexandre de. *Op. cit.* p. 282/283. Como as peculiaridades de um município não são necessariamente as mesmas de outros, esclarece Francisco de Assis Aguiar Alves que “o valor do conceito de ‘interesse local’ enquanto tipo constitucional está exatamente na sua forma aberta de se apresentar, ajustando-se ao caso concreto, pois, do contrário, o ordenamento jurídico correria o risco de ser engessado, padronizando-se regras e condutas que não atenderiam à dinâmica sócio-jurídica do cotidiano, contrariando em essência, a própria noção de federalismo”. ALVES, Francisco de Assis Aguiar. *Op. cit.* p. 542 e 545.

<sup>154</sup> PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. *Op. cit.* p. 73.

O Estatuto da Cidade<sup>155</sup> confere ênfase ao Município<sup>156</sup>, por ser o ente que vive de forma mais próxima os comandos constitucionais e ter que cumprir a função socioambiental da propriedade urbana expressa no Plano Diretor – lei municipal com princípios e diretrizes que expressam o conjunto de linhas estratégicas de intervenção no Município de modo a favorecer o desenvolvimento sustentável e a democratização da cidade através, por exemplo, do acesso aos equipamentos urbanos com a ampliação da política habitacional e organização da ocupação do espaço público e privado.

Salienta-se que, ao tratar do objetivo da política urbana, o Estatuto da Cidade traça como diretrizes gerais: a garantia de cidades sustentáveis, compreendida como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (artigo 2º, I); a correção de distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (artigo 2º, IV); a ordenação e uso do solo para evitar a poluição e a degradação ambiental (artigo 2º, VI, “g”); a utilização de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua influência (artigo 2º, VIII); proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (art. 2º, XII); audiência do Poder Público municipal e da população

---

<sup>155</sup> Lei 10257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

<sup>156</sup> O Código Florestal, expresso na Lei 4771, de 15 de setembro de 1965, também confere realce aos municípios no artigo 2º, parágrafo único, no artigo 4º, §2º e no artigo 22 *caput* e parágrafo único, quando trata de áreas de preservação permanente no espaço urbano. Salienta-se que tanto o Estatuto da Cidade quanto o Código Florestal são leis que funcionalizam o direito de propriedade. Por função socioambiental da propriedade entende-se o referencial de bem comum e dos interesses socialmente relevantes ao lado da realização legítima dos interesses individuais, abrindo mão de fins egoísticos para o exercício do direito de propriedade atender outras finalidades, como a proteção ao meio ambiente, podendo, inclusive, impor comportamentos positivos ao proprietário de forma que este no exercício do seu direito realize concretamente a preservação da ambiência.

interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (artigo 2º, XIII) e regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, considerando as normas ambientais (artigo 2º, XIV).

Enfim, são estabelecidas normas de Ordem Pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Lei 10257/01, artigo 1º, parágrafo único).

Nesta ótica, nota-se que O Estatuto da Cidade, no artigo 4º, inciso VI, estipula instrumentos da política urbana tais quais o estudo prévio de impacto ambiental (EIA ) e o estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)<sup>157</sup>.

A propósito, as competências de prestar atendimento à saúde; de promover, no que couber,<sup>158</sup> o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano assim como de promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local (CF, artigo 30, VII, VIII e IX) integram a perspectiva ambiental e devem ter um enfoque, de forma articulada, na política urbana. (CF, artigo 182).

---

<sup>157</sup>O estudo de impacto de vizinhança envolve a contemplação dos efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, do adensamento populacional; dos equipamentos urbanos e comunitários; do uso e ocupação do solo; da valorização imobiliária; da geração de tráfego e demanda por transporte público; da ventilação e iluminação; da paisagem urbana e patrimônio natural e cultural, sem, todavia, substituir o estudo prévio de impacto ambiental, requerido nos termos da legislação ambiental. No ponto nº 36 da Carta Jusambiental de São Paulo – 2005: Conclusões do 9º Congresso Internacional de Direito Ambiental e do 10º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, realizado em São Paulo, no período de 31 de maio a 3 de junho de 2005, concluíram que “o Estudo de Impacto de Vizinhança não substitui o EPIA, mas nas hipóteses em que é exigido o EPIA, o EIV deve estar subsumido”.

<sup>158</sup>Constituição Federal, art. 21, IX.

No que tange ao interesse ambiental, Celso Ribeiro Bastos, ao abordar o tratamento constitucional dado ao meio ambiente, explica que o artigo 225 investiu toda coletividade com o direito a ambiência ecologicamente equilibrada, procurando, exatamente, assegurar a efetividade do “direito que todos temos de viver em um ambiente saudável, cabendo ao Poder Público tomar as medidas básicas de sua atuação”, já que se trata de um dever de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 23, incisos VI e VII da CF)<sup>159</sup>.

Neste sentido, manifesta-se Antônio Inagê de Assis Oliveira, ao expor que:

O artigo 23 da Constituição Federal estabelece as responsabilidades administrativas de cada uma dessas pessoas jurídicas de direito público, expressando, pelo uso da expressão ‘competência comum’, que tal responsabilidade, em matéria ambiental, está inserida na competência administrativa das pessoas políticas de direito público, agindo cada qual na esfera de sua competência. Não se pode perder de vista que o artigo 225 estabelece o poder-dever dos integrantes do poder público de assegurar a todos o usufruto de um meio ambiente hígido, ecologicamente equilibrado. Assim, está ínsita na competência administrativa de cada uma das pessoas políticas de direito público, a obrigação de usar os instrumentos à sua disposição para atingir a este objetivo constitucional.<sup>160</sup>

A propósito, quanto à expressão “Poder Público”, esta equivale a todas entidades territoriais públicas, pois uma das características de um Estado Federativo Republicano versa sobre a distribuição deste poder por todas as entidades autônomas que o integram, de modo que cada qual o exerça nas adjacências das competências que lhe foram outorgadas.<sup>161</sup>

Cooperar<sup>162</sup> com os outros entes federativos na fiscalização e no controle de atividades que impliquem em degradação ou risco ambiental, de modo a coibi-las,

---

<sup>159</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Op. cit.* p. 784-785.

<sup>160</sup> OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *Op. cit.* p. 69/70.

<sup>161</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.* p. 75.

<sup>162</sup> A noção de cooperação do federalismo é de parceria, “sem prevalência absoluta de um ente sobre o outro” e, necessariamente, não significa atuação sempre junta e simultânea. PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. *Op. cit.* p. 72.

protegendo o meio ambiente, mais do que uma prática solidária é uma atribuição conferida constitucionalmente aos Municípios<sup>163</sup>.

De acordo com Édis Milaré:

tratando-se de bem comum, de interesses difusos – como é o caso do meio ambiente -, o Poder Público assume as funções de gestor qualificado: legisla, executa, julga, vigia, defende, impõe sanções: enfim, pratica todos os atos que são necessários para atingir os objetivos sociais, no escopo e nos limites de um Estado de Direito.<sup>164</sup>

Para Antonio Inagê de Assis Oliveira,

a questão da divisão de competências em matéria ambiental entre as três pessoas políticas de direito público, ainda gera disputas e mal-entendidos. No entanto o deslinde da mesma parece ser bem mais simples que aparenta. Nos termos do Texto Constitucional e da legislação ambiental infraconstitucional está estabelecido o princípio da descentralização. Assim sendo, e partindo-se do princípio de quem é competente para gerar a norma é competente para fiscalizá-la, o aparente problema pode ser contornado com facilidade.<sup>165</sup>

Assim é que

por força das normas constitucionais relativas à repartição de competências, observadas as normas gerais da lei de competência da União, ou inexistindo a lei federal, as normas gerais de competência estadual, a competência legislativa concorrente do Município, para legislar sobre específicas matérias de seu evidente interesse local concorrente, justifica-se com base na análise daquilo que preconiza os art. 24, I, VI, VII, VIII, IX, XII, combinados com a previsão constitucional de sua autonomia nos arts. 1º e 18; bem como com o que prescrevem os artigos 23, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XI (competência comum da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios); 29, 30, incs. I, III, V, VIII (competência privativa do Município para legislar sobre Lei Orgânica e matéria de interesse local); 182 (competência do Município para a política de desenvolvimento urbano) e 225 (meio ambiente), dentre outros.

No tocante à competência suplementar dos municípios, esta é expressamente prevista na norma constitucional, competindo aos municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II). Pela abrangência de expressão ‘no que couber’, patente é a competência do município para legislar suplementarmente sobre matérias relacionada com os recursos ambientais diante de atividades ou condutas lesivas à qualidade ambiental local. É neste contexto que se inserem as legislações

<sup>163</sup> Constituição Federal, artigo 23, VI, VII e parágrafo único c/c 225, §1º, V.

<sup>164</sup> MILARÉ, Edis. *Op. cit.* p. 93

<sup>165</sup> OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *Op. cit.* p. 69.

municipais com caráter protetivo do meio ambiente, dando-se ênfase ao conteúdo evidente de interesse local.<sup>166</sup>

A expressão “no que couber”, conforme esclarece Miriam Fontenelle, “significa dizer o que for no interesse local municipal, não interferindo nos interesses gerais da União e regionais dos Estados”.<sup>167</sup>

Portanto, as leis municipais devem cuidar da questão ambiental como um imperativo para o desenvolvimento municipal, já que o Município, junto com o Estado e a União, deve estimular e agenciar a proteção, conservação e recuperação da ambiência, principalmente quanto a aspectos como água, agrotóxicos, fauna, flora, ruído e tráfego, de modo a combater a poluição em qualquer de suas formas. E isto é fundamental porque diante da sobreposição de normas ambientais, prevalece, em princípio, a municipal, porque tende a ser a mais restritiva, detalhada e específica.<sup>168</sup>

Além do mais, a aplicação correta da legislação mais favorável à proteção ambiental assegura princípios constitucionais basilares, tais quais o da prevenção e o do desenvolvimento sustentável que permite a racionalização dos recursos ambientais, compatibilizando desenvolvimento com a preservação da ambiência e toda sua biodiversidade.

Embora pela interpretação constitucional fique evidenciado que a proteção do meio ambiente é de competência comum dos três entes federativos, no que tange a realização de licenciamento ambiental pelo município há uma polêmica porque ainda não existe a lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 23 da

---

<sup>166</sup> ALVES, Francisco de Assis Aguiar. *Op. cit.* p. 572-573. De fato, em caráter preventivo, será fundamental a legislação municipal instituindo o Sistema Municipal de Licenciamento Municipal e o Plano Diretor, que deverá ter como base norteadora o princípio jurídico da função socioambiental da propriedade.

<sup>167</sup> FONTENELLE, Miriam. *Op. cit.* p. 287.

<sup>168</sup> “As leis federais ou estaduais não exercem nenhuma primazia sobre as municipais, quando a área de ação deste ordenamento jurídico a estiver fulcrado nas peculiaridades locais”. ALVES, Francisco de Assis Aguiar. *Op. cit.* p. 544.

Constituição para fixar normas de cooperação entre a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios; porque também não há uma previsão legal expressa para o licenciamento municipal e a Resolução CONAMA nº 237/97 que prevê tal possibilidade é questionada por extrapolar ao regular a matéria indo além do que a Lei 6938/81 estabeleceu no artigo 10, sendo assim, por ferir-lo, taxada de ilegal e por se adiantar à lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 23 da CF de inconstitucional.

Por isso, mesmo com todo o raciocínio acima exposto, uma questão relevante a ser enfrentada é a constitucionalidade e a legalidade da Resolução CONAMA nº 237/97.

Quanto aos argumentos de ilegalidade e inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 237/97 pensa-se que enquanto não sobrevier a lei complementar para regulamentar o parágrafo único do artigo 23 da CF<sup>169</sup>, a melhor interpretação é não considerá-la ilegal uma vez que esta Resolução é útil ao dizer, no artigo 7º, que o licenciamento será em um único nível<sup>170</sup>, o que expressa a vedação jurídica do *bis in idem* e por expressar a interpretação conforme a Constituição ao conferir aos municípios a competência licenciatória.

---

<sup>169</sup>Ressalta-se que há o projeto de lei complementar nº 12/2003 de autoria de Sarney Filho tramitando no Congresso Nacional, que fixa normas para cooperação entre a União, os Estados e os Municípios, no que se refere às competências comuns previstas nos incisos VI e VII do artigo 23 da Constituição Federal visando a proteção ao meio ambiente e regulamentar a Constituição.

<sup>170</sup>O artigo 2º da Resolução CONAMA 237/97 ao mencionar quando será exigível o licenciamento ambiental, ao estipular o “sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis”, não expressa que o licenciamento pode ser exigido por mais de um ente federativo, mas sim ressalva realmente outras licenças pertinentes, tal qual o alvará de localização da prefeitura. Para Toshio Mukai, “corretíssimo é o art. 7º da Resolução nº 237/97, que, em se tratando do exercício do poder de polícia ambiental, deve mesmo o licenciamento ambiental, como ele determina, ser obtido em um único nível de competência”, pois evita a superposição de competências. MUKAI, Toshio. *Op. cit.* p. 122 e 123.

De fato, a Resolução CONAMA nº 237/97 “apenas cumpre com o ordenamento constitucional sob o qual foi editada, atualmente em vigor, e que insere o município na administração do licenciamento ambiental”.<sup>171</sup>

Além do mais, o artigo 8º, I da Lei nº 6938/81 dispõe que compete ao CONAMA estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, que é justamente, o que de forma coerente, a Resolução CONAMA nº 237/97 faz.

Assim, enquanto não houver a publicação do projeto de lei complementar do parágrafo único, do artigo 23, da CF, a Resolução em foco tem aplicabilidade prática, até porque até o presente momento juristas a taxam de inconstitucional, mas nunca entraram com uma Ação de Declaração de Inconstitucionalidade.

Ousado é o posicionamento de Toshio Mukai ao tratar das distorções e inconstitucionalidades da legislação relativa ao licenciamento ambiental numa perspectiva municipalista. Primeiramente, para o autor “a falta de lei complementar não impede que este tipo de competência seja plenamente exercido”<sup>172</sup>. Depois, existem duas inconstitucionalidades flagrantes e aberrantes no *caput* do artigo 10 da Lei 6938/81:

a) faz depender o licenciamento ambiental do Estado-membro, sem fazer distinção entre atividade ou empreendimento de cunho local ou supramunicipal; b) prevê duplo licenciamento: do órgão estadual ambiental e do IBAMA em caráter supletivo, mesmo que se trate de obra ou atividade supramunicipal e não supra-estadual. Portanto, esta norma é absolutamente inconstitucional, devendo ser desconsiderada, pois norma inconstitucional é norma inexistente. Além disso, a Lei nº 10257/01 (Estatuto da Cidade) ao prever que o Município deverá incluir no seu Plano Diretor, obrigatoriamente, como uma das suas diretrizes fundamentais, a ‘proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído,

---

<sup>171</sup>PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. *Op. cit.* p. 73

<sup>172</sup>MUKAI, Toshio. *Op. cit.* p. 122. Cabe a atuação compartilhada, em termos de cooperação. “Se se tratar de atuação a título de exercício de poder de polícia, somente se justificará a invocação do art. 23, se respeitadas as competências privativas; um ente se dispuser a colaborar com o outro, nos estudos técnicos e jurídicos para os licenciamentos pelo órgão competente privativamente”. p. 112-123.



do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico', e, ainda, ao ter previsto como um dos instrumentos da política urbana o 'zoneamento ambiental' (art. 4º, III, alínea d), revogou o art. 10 da Lei nº 6938/81, posto que retirou qualquer exclusividade de licenciamento ambiental do Estado, eis que a Lei nº 10257/01 é da mesma hierarquia e estatura da Lei nº 6938/81.<sup>173</sup>

Por fim, no que tange a Resolução nº 237/97 do CONAMA, Toshio Mukai também tem um entendimento peculiar. Segundo o mesmo, foi absolutamente legítima a edição desta Resolução que “não fixa competências, mas corretamente, esclarece as competências para o licenciamento ambiental”,<sup>174</sup> através dos artigos 4º, 5º e 6º.

Já por outro lado, Antônio Inagê de Assis Oliveira, mesmo evidenciando nos seus textos a importância da descentralização e do município ser o principal controlador da utilização dos recursos ambientais, argumenta que:

Se é verdade que os Municípios, amparados apenas na legislação federal vigente, não podem expedir as 'licenças ambientais, competência por ela reservada aos Estados e, supletivamente, à União, nada impede, ao contrário, tudo recomenda, que insiram parâmetros ambientais nas regras de concessão de seus alvarás, atingindo o mesmo resultado prático, com maior eficiência. Na realidade, se julgarem necessário, podem até, por legislação própria, estabelecer um sistema de licenciamento ambiental municipal.<sup>175</sup>

<sup>173</sup> MUKAI, Toshio. *Idem.* p. 120 -121.

<sup>174</sup> MUKAI, Toshio. *Idem.* p. 122.

<sup>175</sup> OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. O município e o controle ambiental. In: *Direito Ambiental visto por nós advogados*. SILVA, Bruno Campos da (coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 57. No artigo em foco o autor se posiciona de forma um pouco diferenciada, pois, nas páginas 353/357 do seu livro “Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental”, o mesmo dispõe, ao tratar do licenciamento ambiental pelos municípios, que “na forma da lei, foi outorgada expressamente ao Estado-membro e à União, em caráter supletivo, a competência para o exercício do licenciamento ambiental. Ao Município não foi outorgada esta competência, que há de ser expressa. É de se consignar que o licenciamento ambiental é um instituto restritivo do exercício de direitos em todo o território nacional, criado pela lei federal, competindo, portanto, à mesma lei federal determinar quais as autoridades públicas com capacidade para a sua aplicação. Assim, fácil é concluir que os Municípios não tem competência para o licenciamento ambiental”. Ele argumenta ainda que “os dispositivos da Resolução CONAMA nº 237/97, conferindo aos Municípios capacidades para emitir licenças ambientais, são absolutamente inválidos” por ultrapassarem muito a competência legal do Conselho estabelecida no artigo 8º, I, da Lei nº 6938/81, eis que “a competência do CONAMA se limita a estabelecer critérios e normas gerais para o licenciamento, não estando, obviamente, incluída a de conferir capacidade para licenciar”. Qualquer distinção restritiva sobre a competência expressa na lei federal é ilegal, sendo o artigo 6º da Resolução CONAMA de “inconstitucionalidade gritante, por ser incabível o licenciamento ambiental municipal”. Para Antônio Inagê de Assis Oliveira, os Municípios “não têm necessidade desta competência para cumprir a tarefa administrativa de defender o meio ambiente e combater a poluição que lhes foi atribuída pelo artigo

Outro ponto fácil de ser rebatido está relacionado à alegação de que o ainda vigente Decreto nº 99274, de 6 de junho de 1990<sup>176</sup> que substituiu o Decreto nº 88351/83, no que respeita ao licenciamento das atividades entre os artigos 17 e 22, manteve *ipsis literis* os mesmos dispositivos constantes no decreto revogado, sem considerar a capacidade licenciatória do município.

Ora, o decreto realmente não poderia contemplar os municípios, mesmo sendo posterior a Constituição de 1988, pois, de acordo com o ordenamento jurídico, decreto não pode contrariar a lei que regulamenta.

---

23 da carta constitucional, pois têm competência plena para, legislando sobre o interesse local e sua organização administrativa, incluir dentro os requisitos para a obtenção de licenças edilícias, os parâmetros ambientais que julgar necessários para atender seus interesses”. Segundo o autor, é bem mais prático que a legislação municipal condicione a licenças que emite aos critérios ambientais que quiser aplicar. No entanto, no que tange ao licenciamento ambiental em áreas urbanas, ele defende, na página 298, que “regra geral, o cumprimento das exigências, mesmo ambientais, do Plano Diretor e da legislação edilícia em geral, compete ao Município, sendo inconstitucional a intervenção do Estado, salvo se ferido um interesse estadual”.

<sup>176</sup>O Decreto 99274/90 regulamenta a Lei 6938/81 que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente.

## **O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO VIÁVEL DE POLÍTICA AMBIENTAL E DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

### 3.1- O LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL

Entende-se por licenciamento ambiental o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, com fundamento no poder de polícia, 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, bem como os avanços científicos e tecnológicos.<sup>177</sup>

De acordo com Antonio Fernando Pinheiro Pedro o licenciamento ambiental, “é a atividade vinculada ao ordenamento territorial, decorrente do planejamento e estabelecimento para o uso do solo, cujo objetivo é prevenir a degradação do meio ambiente”.<sup>178</sup> Daí, ser um mecanismo de prevenção que aliado ao plano diretor

---

<sup>177</sup> Neste sentido, o artigo 1º, I da Resolução CONAMA 237/97.

<sup>178</sup> PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. *Op. cit.* p. 74.

organiza o município de forma funcionalizada através do controle do uso da propriedade, evitando efeitos negativos sobre a ambiência.

Trata-se de “um complexo processo administrativo que incorpora e permite a articulação e utilização de vários instrumentos de gestão ambiental e participação pública”,<sup>179</sup> justamente por ser um dos instrumentos de gestão ambiental estabelecidos pela Lei nº 6938/81 que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente e previu, no artigo 10, que o licenciamento das atividades efetiva ou potencialmente causadoras de danos ao meio ambiente fosse realizado pelos Estados Federados.<sup>180</sup>

No entanto, a partir da Constituição de 1988, que concedeu aos Municípios competência para tratar de assuntos de interesse local, para a proteção da ambiência e para o combate da poluição (artigo 23, inciso VI e 30, incisos I e II), aventou-se à hipótese de licenciamento ambiental municipal.

Cláudia Marçal expõe as correntes do debate jurídico sobre a competência licenciatória ou não dos municípios, baseada em três posicionamentos distintos sobre o disposto no artigo 10 da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938/81): a) a da omissão intencional da lei; b) a da inconstitucionalidade do dispositivo da Lei 6938/81, por desconsiderar a competência municipal, ferindo o disposto no artigo 23, incisos VI e VII e no artigo 30, I da Constituição Federal e c) a da validade do dispositivo, aplicando-se a interpretação conforme à Constituição<sup>181</sup>,

---

<sup>179</sup>MORAES, Raimundo de Jesus Coelho de. *Op. cit.* p. 219.

<sup>180</sup>Lei 6938/81, Art 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

<sup>181</sup>A interpretação conforme a Constituição funciona como um mecanismo de controle de constitucionalidade. “A norma para ser constitucional há de ter pelo menos um de seus sentidos em consonância (compatível) com a Lei Maior”. BASTOS, Celso Ribeiro. *Op. cit.* p. 95. Neste sentido MORAES, Alexandre. *Op. cit.* p. 11-12. Ver, também, parágrafo único do artigo 28 da Lei 9868, de 10

para incluir os Municípios como entes licenciadores, utilizando os dispositivos constitucionais retromencionados.<sup>182</sup>

De acordo com Antonio Fernando Pinheiro Pedro, o Instituto da Recepção Constitucional há de abranger o exercício da hermenêutica para validar o cenário federativo ao visar

O respeito à autonomia municipal e a inclusão da administração local como ente suficientemente e constitucionalmente apto a assumir atribuições de gestão ambiental (planejamento, ordenamento, fiscalização e licenciamento) na esfera comum de competências federativas e no que tange ao interesse preponderantemente local.<sup>183</sup>

A Lei 6938/81, necessariamente observada à luz do novo regime constitucional, não nega existência aos municípios, somente os omite ao fazer referência genérica ao órgão ambiental competente. Da mesma maneira, ao nortear a função de execução da política ambiental ao órgão federal ou aos Estados, esta lei não excluiu expressamente o município, muito menos lhe retirou a competência, porque este ente federado não existia ainda no momento de edição da norma. Por isso, talvez seja natural que a burocracia estatal, fundada num espírito centralizador federal e estadual manifeste-se adotando inadvertidamente a diretriz excludente da atuação municipal no licenciamento ambiental, prendendo-se à omissão da norma numa atitude reacionária frente ao atual ordenamento jurídico. Todavia, igualmente apropriado, por outro viés, que o atento administrador público e os atualizados operadores do Direito, aplicando o essencial instituto da recepção, incluam o município na esfera da referência genérica quanto ao órgão ambiental competente,

---

de novembro de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

<sup>182</sup>MARÇAL, Cláudia. Análise da distribuição de competências no licenciamento ambiental-necessidade de estabelecimento de regras claras. In: BENJAMIN, A. H. (Org.). CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL: Paisagem, natureza e direito. Anais...São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005. p. 620.

<sup>183</sup>PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. *Op. cit.* p. 71.

observando a autonomia municipal nos dispositivos concernentes à execução da Política Nacional do Meio Ambiente em conformidade com a Constituição Federal de 1988.<sup>184</sup>

A viabilidade da competência municipal, de certo modo, foi dada pela Resolução CONAMA nº 237/97, que define o licenciamento ambiental como

o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e 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<sup>185</sup>

e regulamenta o licenciamento ambiental municipal nos artigos 6º e 20<sup>186</sup>, possibilitando que os municípios efetivem tal procedimento administrativo licenciando a localização, instalação e operação de empreendimentos que possam causar degradação ambiental, contanto que tenham implementado os Conselhos de Meio Ambiente de caráter deliberativo e participativo; contem com técnicos legalmente habilitados e tenham a legislação ambiental pertinente.

São várias as razões que permitem defender a competência municipal para proceder ao licenciamento ambiental. O primeiro motivo consiste na Constituição Federal de 1988 atribuir aos municípios competência para proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas, para atuar sobre assuntos de interesse local e promover o amparo do patrimônio histórico-cultural local.

---

<sup>184</sup> PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. *Idem*. p. 74-75.

<sup>185</sup> BRASIL, Resolução CONAMA 237/97, Art. 1º, I.

<sup>186</sup> BRASIL, Resolução CONAMA 237/97, Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio. Art. 20- Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social, e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.

Outra razão se baseia na Resolução CONAMA nº 237/97, que determina competência municipal quando se tratar de impacto ambiental local ou de delegação pelo Estado<sup>187</sup>, desde que no ente federado haja Conselho Municipal do Meio Ambiente com caráter deliberativo e participação da sociedade, bem como exista em seus quadros ou a disposição profissionais legalmente habilitados.

Assim sendo, pelo critério da preponderância do interesse e em virtude do Município preencher as condições para operar de forma mais condizente com a realidade, o licenciamento municipal se viabiliza. O município só precisa de estrutura para não deixar seu papel deslocado com o Estado.

Uma vez que a obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, impacta preponderantemente área municipal, e inexistindo outro referencial de delimitação de competência, as competências do Estado-membro e da União para licenciar, não prevalecem ante o licenciamento municipal (...) Portanto, resta claro que os Municípios têm competência para conceder licença ambiental de empreendimentos localizados em sua jurisdição, vez que têm competência para legislar e atuar neste sentido.<sup>188</sup>

Há a competência porque a Política Nacional de Meio Ambiente só não tratava, no artigo 10, do município como ente federativo com capacidade licenciatória porque este em 1981 não tinha autonomia de auto-organização, no

---

<sup>187</sup>Ressalta-se que quando o Estado é originariamente competente para licenciar pode delegar a competência para os Municípios, por exemplo, por estar sem recurso humano. Mas isto não significa que o Município só pode licenciar se houver convênio com o Estado. Ou seja, pela leitura do art. 6º da Resolução CONAMA 237/97, havendo lei municipal, o Município além de poder licenciar quando o impacto for dentro de sua abrangência territorial poderá licenciar também, o que lhe for delegado pelo Estado.

<sup>188</sup>PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. *Op. cit.* p. 77-78. Para este autor vigora o princípio da atração da tutela da atividade pelo ente mais próximo e é perfeitamente cabível “o licenciamento ambiental municipal de obras de impacto ambiental significativo, desde que inseridas integralmente na sua jurisdição, mesmo que produzam impacto ambiental residual que transcendam os limites do seu território, vez que a Constituição e a legislação atribuem ao município competência para tanto”, afinal, “a significância do chamado impacto intermunicipal deve ser, portanto, de natureza conflituosa, para reclamar uma transferência de esfera de competência federativa, caso contrário, prevalece a avaliação e a jurisdição municipal, pois, preponderantemente, a gestão ambiental, é de ordem territorial, e o seu ordenamento, via de regra compete ao município, resguardando sua autonomia”. Isto porque “o licenciamento ambiental de obras de impacto significativo deve ser efetuado de maneira simplificada pelo município, articulado com o interesse dos demais entes federados, firmando-se a organização municipal como a primeira unidade de controle territorial da federação Brasileira”. PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. *Op. cit.* p. 82, 84 e 85.

entanto, a partir do momento que a lei foi recepcionada pela Constituição de 1988, o método de interpretação conforme a Constituição permite a inclusão do município que inclusive já compunha o SISNAMA conforme demonstra o artigo 6º da referida lei.

A propósito, Antonio Inagê de Assis Oliveira, ao tratar da Lei nº 6938/81, frisa que

a principal qualidade desta legislação foi o reconhecimento de que a execução de uma Política Nacional do Meio Ambiente em um país com as dimensões geográficas do Brasil não seria possível se não houvesse uma descentralização de ações, acionando-se, para este fim, os Estados e Municípios, em ações que devem estar solidamente embasadas no princípio que o meio ambiente representa 'um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo.<sup>189</sup>

Além disso, a Resolução CONAMA nº 237/97 tem aplicabilidade prática enquanto não for regulamentado o artigo 23, parágrafo único da Constituição e por fim, pois, o próprio inciso I do artigo 8º da Política Nacional de Meio Ambiente diz que compete ao CONAMA estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Outrossim,

entre os documentos que instruem o requerimento da licença, deverá constar obrigatoriamente, certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão de acordo com a legislação de uso e ocupação do solo<sup>190</sup>

Assim, se no final a “última palavra” é do município - com o alvará de localização, mais lógico ainda é o próprio Poder Público Municipal licenciar<sup>191</sup> os

---

<sup>189</sup>OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *Op. cit.* p. 45.

<sup>190</sup>MILARÉ, *Op. cit.* p. 482. Neste sentido é a previsão do parágrafo 1º do artigo 10 da Resolução CONAMA nº 237/97 dispondo que “no procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidos pelos órgãos competentes.”

<sup>191</sup>APELAÇÃO. Obrigação de não fazer e pretensão demolitória de edificação. Posto de abastecimento de combustível construído e colocado em funcionamento, por força de provimento



empreendimentos eminentemente locais, pois é este ente federativo que suportará os prováveis impactos diretos oriundos dos empreendimentos licenciados.

Salienta-se, ainda, a

necessidade de articular licenças e autorizações de esferas diversas, como as relativas a autorização para supressão de cobertura arbórea, outorga de recursos hídricos, concessão de lavra ou serviços, licenças de órgãos de preservação cultural e paisagística, etc, não desnaturam a competência prevalente, territorial, para o município encarregar-se do licenciamento ambiental do empreendimento, desde que siga as diretrizes indicadas para o seu processamento, dentro do regime constitucional e proceda à articulação com os demais entes federados na análise das demais autorizações pertinentes, como, aliás, ocorre em todas as demais esferas, no licenciamento ambiental de atividades diversas”<sup>192</sup>.

Por isso, ressalta-se a importância do ente que for competente para licenciar, consultar órgãos ambientais dos outros entes federativos, ou até dos outros órgãos de qualquer esfera administrativa, envolvidos no procedimento. E, embora, não haja um caráter vinculativo dos estudos técnicos, emanados dos outros órgãos envolvidos, a recusa tem que ser estritamente motivada para evitar medidas arbitrárias ou qualquer alegação de descaso no trato do meio ambiente.<sup>193</sup>

De acordo com Edis Milaré

na letra do art. 6º da Resolução 237/97, compete ao órgão ambiental municipal o licenciamento de empreendimentos e atividades de impacto local (aquele que se circunscreve aos lindes

---

judicial antecipado, sem as devidas licenças prévias, salvo a de instalação, afinal concedida pela FEEMA. Certidão de consulta prévia que, expedida pelo Município, considerou viável o projeto, nada obstante localizado em zona residencial. Demais exigências atendidas pela requerente, exceto a de parecer da secretaria municipal do meio ambiente. Obra passível de regularização porque preservado foi o interesse ambiental, bem como as demais cautelas legais. Licenciamento municipal que não violará a lei do zoneamento urbano de Macaé, que expressamente admite outros usos, inclusive comercial, nas zonas residenciais da cidade. Posto localizado nas proximidades de rodovia, apto, destarte, a cumprir objetivo de apoio ao uso residencial predominante, como previsto na lei de zoneamento, artigos 9º e 15. Ato administrativo que pretendesse impedir a obra, ou compelir à demolição do quanto já se construiu, padeceria de vícios de motivo e de finalidade, à vista das competências que a Constituição da República comete aos Municípios em matéria ambiental. Honorários devidos, como efeito inarredável da sucumbência. Recurso a que se nega provimento. TJRJ. SEGUNDA CAMARA CIVEL. Processo nº 2005.001.53560 - APELACAO CIVEL. DES. JESSE TORRES - Julgamento: 15/03/2006.

<sup>192</sup>PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. *Op. cit.* p. 81.

<sup>193</sup>MILARÉ, Edis. *Op. cit.* p. 490-493.

territoriais do Município) e daqueles que lhes forem delegados pelo Estado, por instrumento legal ou convênio. A oitiva dos demais órgãos é também aqui exigida. (...) Por isso, é próprio enfatizar que cada Município, pela ação legítima do Poder Público local, deve preocupar-se em instituir o Sistema Municipal do Meio Ambiente, considerado como o conjunto de estrutura organizacional, diretrizes normativas e operacionais, implementação de ações gerenciais, relações institucionais e interação com a comunidade. Tudo o que interessa ao desenvolvimento com qualidade ambiental deverá necessariamente ser levado em conta.<sup>194</sup>

Em nível local, deve-se procurar atuar de jeito organizado, multidisciplinar e dentro de parâmetros mais específicos ligados ao interesse peculiar do município, tornando o planejamento ambiental ágil, intersetorial e em consonância com as políticas públicas regionais, nacionais e internacionais.<sup>195</sup>

Por isso, os Municípios, buscando estar em perfeita sintonia com as previsões constitucionais relacionadas à tutela ambiental, devem atuar em consonância com a legislação que endossa a proteção à ambiência, bem como ter em pauta a elaboração do Sistema Municipal do Meio Ambiente, eis que é uma forma sistematizada de atuarem em conformidade com a competência local e suplementar, que lhes foram atribuídas em razão da maior proximidade<sup>196</sup> com a realidade e com os problemas que os atingem e afligem.

Ganha relevo, então, o Princípio da Subsidiariedade, que importa em delegar à instância mais próxima da base social todo o poder decisório que esteja em condições de exercer. É a chave da participação e assegura aos interessados o direito de manifestar-se sobre as matérias que lhes digam respeito.

---

<sup>194</sup>MILARÉ. *Idem*. p. 492.

<sup>195</sup>STRUCHEL, Andréa Cristina de Oliveira; TEIXEIRA, Sylvia Regina. *Op. cit.* p. 22.

<sup>196</sup>Quanto mais de perto se vive uma situação, mais intensa e rica de detalhes ela é.

Como informa Dwight Cerqueira Ronzani, o princípio da subsidiariedade “deve ser aplicado na descentralização político-administrativo, revigorando o poder local”.<sup>197</sup>

Segundo Vanêscia Buzelato Prestes, todo processo de municipalização tem o pressuposto de acabar com a excessiva centralização, fazendo respeitar a realidade local e permitindo surgir alternativas.<sup>198</sup>

Logo, deve ser incentivada a municipalização das tarefas do Estado, reservando à União e aos Estados Federados somente aquelas que não possam ser levadas a cabo pela instância mais próxima dos cidadãos, onde a participação e o controle popular são mais fáceis de serem, efetivamente, exercidos.<sup>199</sup> As comunidades específicas que devem decidir questões atinentes a ela, até em virtude da legitimidade da decisão. Aliás, este é o cerne do federalismo!

Portanto, são fundamentais, por determinarem a atribuição de competência aos municípios em matéria ambiental, o princípio da descentralização, inerente ao modelo federativo e o princípio da máxima proximidade da gestão ambiental dos cidadãos, que corresponde à idéia de que não sendo o meio ambiente pura

---

<sup>197</sup> RONZANI, Dwight Cerqueira. *Op. cit.*, p. 119. O fato é que nenhum serviço deve ser prestado por autoridade estatal de nível superior quando o governo de nível inferior tiver condições de prestá-lo. O autor ainda dispõe que “quanto mais descentralizado o exercício do poder estatal, maiores hão de ser as possibilidades de participação política do cidadão e, por conseguinte, mais elevado será o nível de democracia a que se poderá atingir”. p. 118.

<sup>198</sup> PRESTES, Vanêscia Buzelato. A necessidade de compatibilização das licenças ambiental e urbanística no processo de municipalização do licenciamento ambiental. In: *Revista de Direito Ambiental*, ano 9, n. 34, abr-jun 2004 . p. 84.

<sup>199</sup> O Anteprojeto de Lei do Código Ambiental do Estado do Rio de Janeiro, apresentado em 05/06/06, elaborada por uma Comissão Especial presidida pelo Deputado André do PV, no art. 60, dispõe que o licenciamento ambiental municipal deverá se dar em consonância com a Constituição Federal, com o Sistema Nacional de Meio Ambiente e com a legislação estadual pertinente, devendo o Município possuir: I – legislação ambiental própria, disciplinando inclusive o licenciamento ambiental, e as sanções administrativas pelo seu descumprimento; II – plano diretor, nos termos do art. 182, § 1º, da Constituição Federal; III – Conselho Municipal de Meio Ambiente, órgão colegiado com participação da sociedade civil; IV – órgão municipal de meio ambiente que possua em seus quadros equipe técnica multidisciplinar, capacitada para atuar no licenciamento e na fiscalização ambiental.

abstração teórica sua proteção deve acontecer junto daqueles que sofrem imediata e diretamente os efeitos de sua degradação.<sup>200</sup>

### 3.2- A RELEVÂNCIA DA GESTÃO DO MEIO AMBIENTE NUMA ÓTICA DE SUSTENTABILIDADE

Um plano de governo municipal deve ser integrado, pois um setor influencia no outro. Por isso, Romay Conde Garcia informa que “a criação de um sistema, em nível local, seria a estratégia para harmonizar e integrar ações e processos, superando a paredes temáticas e institucionais”.<sup>201</sup>

Com um governo que tenha como meta a qualidade do meio ambiente e, para tanto, incentive através da educação a conscientização ecológica num projeto de cidadania que promove educação ambiental através de atividades culturais, aliado a geração de emprego<sup>202</sup> e investimento em infra-estrutura básica, pode-se abranger objetivos positivos para o desenvolvimento sustentável.

Pois, ao gerar empregos e investimentos econômicos que priorizem a infra-estrutura básica, atinge-se, de forma reflexa, numa concepção preventiva, a melhoria no padrão de saúde, que significa bem-estar físico, psíquico e social.

---

<sup>200</sup>PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. *Op. cit.* p. 72.

<sup>201</sup>Neste sentido ver GARCIA, Romay Conde. Uma questão de posturas: crise e renovação do poder de polícia municipal. *Revista de Administração Municipal*. Ano 50, nº 248, jul/-go 2004. p. 44 .

<sup>202</sup>“A regeneração ecológica constitui uma atividade que requer um uso intensivo da mão de obra”. Daí, uma ótima solução é associar a garantia de emprego e os programas de recuperação ambiental de modo a “satisfazer as demandas da população em bases sustentáveis”. Sachs, Ignacy. *Op.cit.* p. 483.

Se os que são mais carentes estão saudáveis, trabalhando e estudando, incluídos no seio da sociedade, a taxa de criminalidade tende a cair, o que gerará segurança. Se as pessoas estão assimilando as orientações ambientais, a tendência é de haver um zelo maior pela natureza. Se a cidadania está sendo exercida, os cidadãos passam a exigir mais os seus direitos bem como fomentar a prática de atitudes ambientalistas, como reciclagem de material, o que também abre espaço para criatividade.

Nesta perspectiva integracionista, a defesa do meio ambiente passa a ser um item obrigatório nos planos de governo dos representantes do executivo. Afinal, condutas preservacionistas da ambiência e de revitalização da ordem sócio-econômica são imprescindíveis no mundo contemporâneo. E, através de ações conjuntas, ao se formar uma rede cooperativa, tem como se promover um ciclo de medidas e melhorias auto-sustentáveis que beneficie todos munícipes.

A efetiva atuação dos órgãos municipais possibilita uma maior agilidade e adequação nos processos de licenciamento, de estudos de impacto e de fiscalização relacionados à política ambientalista, inclusive com as vantagens de se trabalhar com medidas compensatórias, mitigadoras e de apoio à implementação e manutenção de unidades de conservação, assim como de se reverter para os cofres públicos municipais a verba procedente das taxas oriundas destas atividades a ser investida na gestão do meio ambiente, em favor do Município. Afinal, já que o licenciamento é feito em empreendimentos que acarretam alterações negativas ao meio, já que há repercussão sobre a qualidade da ambiência, nada mais justo que haja investimentos e medidas benéficas que retornem para quem sofre diretamente o impacto ambiental.

Não será necessário impedir o exercício de atividades que importem em impactos ambientais se for estudado o meio adequado de potencializar o investimento, por meio de medidas mitigadoras, quando houver interesse público na implementação do negócio. Pertinente ressaltar que, conforme ensina Édis Milaré, este mecanismo de estudo sobre o impacto ambiental consagrou o princípio da consideração variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento.<sup>203</sup> Assim, a relação de custo-benefício do empreendimento é que tem que ser ambientalmente viável.<sup>204</sup>

O Governo não pode meramente sufocar o exercício de atividades econômicas, mas tem que condicioná-la ao princípio da função social da propriedade e a defesa do meio ambiente<sup>205</sup>, dentro da perspectiva de que “o uso possível de um recurso ambiental tem estreita relação com sua destinação social”.<sup>206</sup>

Entretanto, a Administração Pública precisa ser forte o suficiente para não se corromper diante de intenso *lobby*, para não ser omissa e para conter a corrupção e o abuso do poder<sup>207</sup> das entidades que detêm o poderio econômico e que se desvencilham do bem comum.<sup>208</sup>

---

<sup>203</sup> MILARÉ, Édis. *Op. cit.* p. 140.

<sup>204</sup> Há, implícito no art. 225, § 1º, IV da CF, a possibilidade de exercer atividades e obras que não sejam ilicitamente poluidoras. Assim, “dependendo do grau de impacto causado”, as obras e atividades serão permitidas ou proibidas, pois o constituinte proibiu apenas “as que causem um grau de impacto considerado intolerável pelo ordenamento jurídico (...) Pode haver realização de certas obras e atividades que causem degradação ambiental em um nível não considerado intolerável” por se subordinar “constantemente à proibição de poluição não tolerada”. MARTINS, Ricardo Marcondes. *Op. cit.* p. 187, 188 e 203. Como afirma, com razão, Edis Milaré: não existe “direito adquirido de poluir”. MILARÉ, Édis. *Op. cit.* p. 501.

<sup>205</sup> Constituição Federal, artigo 170, incisos III e VI

<sup>206</sup> OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *Op. cit.* p. 291.

<sup>207</sup> Segundo Edis Milaré, o abuso de poder é uma sutil forma de imoralidade e de falta de ética. MILARÉ, Édis. *Idem.* p. 93

<sup>208</sup> De certo, há uma preocupação de que as prefeituras cedam as vantagens econômicas dos empreendimentos mesmo em detrimento do meio ambiente e independente de um sério e prévio estudo ambiental que efetivamente deveria ocorrer e logicamente dependeria de uma imparcial equipe técnica e de um sistema municipal de meio ambiente eficaz.

Na verdade, é através do licenciamento ambiental que o Poder Público ao examinar os projetos a ele submetidos, verifica sua adequação aos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente e, para tanto, “avalia, em termos ambientais, as conseqüências positivas e negativas de sua implementação tendo em vista o bem comum” para decidir pela autorização ou não de sua implementação, podendo formular as exigências cabíveis para minimização dos impactos negativos ou maximização dos impactos positivos, inclusive do ponto de vista sócio-econômico.<sup>209</sup>

Aliás,

antes de se indagar, portanto, se a atividade em vias de ser licenciada é ou não lesiva ao meio ambiente, cabe ampliar a perspectiva preventiva e questionar as estratégias de desenvolvimento para determinada região, bem como a compatibilidade dos empreendimentos propostos com as políticas públicas de desenvolvimento traçadas.<sup>210</sup>

Há ganhos sócio-econômicos-ambientais para o Município quando a ambiência permanece ecologicamente equilibrada, com as pessoas tendo melhor qualidade de vida. Por isso é importante congrega a gestão da cidade com a participação popular para efetivar a democratização das decisões que envolvem o interesse público<sup>211</sup>. “A integração dos cidadãos no processo de discussão e licenciamento ambiental reafirma a dimensão social da questão ambiental”.<sup>212</sup> Até porque, o “direito ambiental representa a consagração do ideal da democracia participativa” e “do acesso aos recursos ambientais” que guarda íntima relação com

---

<sup>209</sup> OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *Op. cit.* p. 287.

<sup>210</sup> COSTA NETO, Nicolao Dino de C. *Op. cit.* p. 181.

<sup>211</sup> A propósito, é o interesse público que deverá “nortear o deferimento ou não da licença ambiental”. COSTA NETO, Nicolao Dino de C. *Idem*, p.191.

<sup>212</sup> COSTA NETO, Nicolao Dino de C. *Op. cit.* p. 188. O autor dispõe, ainda, que “com efeito, embora a decisão final corresponda ao exercício de uma função pública (*stricto sensu*), o processo de busca e identificação do bem público (bem comum) não constitui competência exclusiva dos órgãos estatais, dizendo respeito primordialmente à coletividade. Além disso, a participação pública contribui de forma significativa para a ponderação de interesses que haverá de ser exercitada pelo administrador no momento de sua decisão final. Participando e discutindo, a comunidade pode introduzir no procedimento de licenciamento outras implicações ambientais do projeto sob análise, ampliando o leque de opções da Administração Ambiental ao proceder o balanceamento dos valores em jogo”.

as políticas de ampliação urbanística, que englobam desde o saneamento à distribuição de conhecimento e informação.<sup>213</sup>

Assim, se é essencial, para a eficácia dos direitos fundamentais e para a realização da democracia, a concretização de políticas públicas – essa é uma das vias de realização de direitos, reconhecidos constitucionalmente e resultantes de lutas históricas na busca de garantir a dignidade humana e o exercício pleno da cidadania – também segue, como objetivo, a participação política, não somente na composição dessas políticas, mas principalmente no controle do processo de decisão de sua implantação – tanto para que atinja seus objetivos, quanto para que essa implementação não provoque resultados indesejados e acabe realizando a violação de outros direitos fundamentais.<sup>214</sup>

A gestão pública envolve planejamento, diretrizes, metas e ações concretas, de modo a melhor cumprir o seu papel de administrar e gerenciar, preferencialmente, conciliando desenvolvimento sócio-econômico com a proteção ambiental. Crescimento econômico nem sempre significa desenvolvimento social. Existem cidades que crescem, mas aumentam a especulação imobiliária, a violência, a poluição; acirra para a população local a falta de emprego, ressaltando a insuficiência de políticas públicas que culminam na insustentabilidade, que não é desejável, pois desrazoável.

Num sentido de integralidade o desenvolvimento envolve aspectos socioambientais, econômicos, políticos e culturais abrangentes, que devem visar a justa distribuição dos benefícios resultantes dele assim como o bem-estar de toda população.<sup>215</sup>

---

<sup>213</sup> LOURES, Flavia Tavares Rocha. A implementação do direito à informação ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, ano 9, n. 34, abr-jun 2004. p. 191 e 198.

<sup>214</sup> MORAES, Raimundo de Jesus Coelho de. *Op. cit.* p. 214-215. A propósito, ao tratar deste assunto, o autor explica que o “processo histórico constitucionalizou direitos e garantias fundamentais, um sistema de divisão de poderes e um federalismo de três esferas de governo – em uma concepção de democracia inteiramente coerente com a concepção de democracia deliberativa”.

<sup>215</sup> BOFF, Leonardo. *Op. cit.* p. 138. Para o autor a integralidade do desenvolvimento se completa quando se soma com a dimensão psicológica e cultural do ser humano na base de sua participação ativa, livre e significativa.



Daí a imperatividade do conceito normativo do desenvolvimento sustentável expressar uma pluralidade de soluções sistêmicas locais, adaptadas a cada ecossistema, a cada cultura.<sup>216</sup>

Assim sendo, o desenvolvimento sustentável é mais do que um estado estático de harmonia, porque representa um processo de mudança no qual a exploração de recursos, a dinâmica dos investimentos e a orientação das inovações tecnológicas e institucionais são feitas de maneira consistente, face tanto as necessidades atuais quanto futuras, o que requer o adequado planejamento e a gestão racional da natureza.<sup>217</sup>

Por isso, a interpenetração entre as concepções de desenvolvimento sustentável e meio ambiente saudável.

Nesta diretriz a administração, com uma margem de razoabilidade, deve assumir o posicionamento da prevalência do resultado mais favorável à proteção ambiental, tendo em vista ser este um critério do balizamento constitucional da atividade econômica (artigo 170, inciso VI, CF). Assim, sendo o meio ambiente um “valor reforçado” deve preponderar no *balancing process*. Ressalta-se que o momento da ponderação ecológica não se dá no terreno da discricionariedade, mas sim na seara “da interpretação dos conceitos indeterminados, das cláusulas gerais que permeiam a atividade essencialmente valorativa da Administração (interesse público, interesse social, relevância ambiental, dano ecológico significativo)”<sup>218</sup>

Logo, para Ignacy Sachs

---

<sup>216</sup> SACHS, Ignacy. *Op. cit.* p. 475.

<sup>217</sup> SACHS, Ignacy. *Idem.* p. 474-477

<sup>218</sup> COSTA NETO, Nicolao Dino de C. *Op. cit.* p. 198-199. Para o autor, sendo o conceito de meio ambiente indeterminado, aberto constantemente a novos aspectos, os instrumentos de gestão ambiental “devem acompanhar sempre as mutações inerentes ao caráter dinâmico da noção de sustentabilidade, de molde que proporcione maior eficiência no procedimento de avaliação de impactos ambientais e a dotar o licenciamento de conteúdo substancialmente válido, para muito além da formalidade burocrática”. p. 201-202.

o conceito de desenvolvimento sustentável abarca uma nova consciência dos limites da 'nave espacial terrestre' e da fragilidade de seus equilíbrios ecológicos globais, um enfoque do desenvolvimento sócio-econômico orientado para a satisfação de necessidades básicas e o reconhecimento do papel fundamental que a autonomia cultural desempenha nesse processo. Sua função é dupla: assinalar a direção geral dos processos de mudança e oferecer um conjunto de critérios para se avaliar a pertinência de ações mais específicas.<sup>219</sup>

Para tanto se deve superar o modelo de crescimento mediante a desigualdade social que já esgotou seus limites, "deixando atrás de si tensões sociais exacerbadas pela inflação, fortes danos ecológicos causados pelo uso predatório dos recursos naturais, processos caóticos de urbanização",<sup>220</sup> o que envolve políticas públicas direcionadas a atender o bem comum, priorizando a utilização do dinheiro público.

Afinal, a probidade - pautada nos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência<sup>221</sup>, que indicam "as diretrizes fundamentais da Administração, de modo que só se poderá considerar válida a conduta administrativa se estiver compatível com eles"<sup>222</sup> - é a característica mais sensata para quem lida com verba pública, que deve ser revertida ao interesse da coletividade, que quando se trata de tutela ambiental é a qualidade de vida em harmonia com o meio ambiente.

Como salienta Raimundo de Jesus Coelho de Moraes:

Efetivamente, se o licenciamento ambiental é um processo administrativo cujo objetivo é a prestação administrativa de uma decisão de gestão ambiental, ou dito de outro modo, é um serviço público que deve realizar o balanço dos interesses e opiniões, as

---

<sup>219</sup>SACHS, Ignacy. *Op. cit.* p. 475.

<sup>220</sup>SACHS, Ignacy. *Idem.* p. 469.

<sup>221</sup> Artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

<sup>222</sup>CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 12. "O procedimento administrativo do licenciamento ambiental desempenha um relevante papel de mediação e balanceamento entre o exercício do poder público e participação social, conformando autoridade e democracia participativa. E mais, constitui o procedimento a garantia de realização de um ideal de boa administração, em sintonia com o princípio constitucional da eficiência". COSTA NETO, Nicolao Dino de C. *Op. cit.* p. 190.

avaliações técnico-científicas e a participação pública na garantia da realização do ‘direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado’ por meio de uma decisão administrativa correta,<sup>223</sup> ele deve ser orientado pelo regime constitucional de controle público. Deve, portanto, obedecer a normas constitucionais, administrativas e ambientais que garantam a realização dos objetivos das políticas públicas, especialmente da política ambiental, por meio dos princípios relacionados, a exemplo da participação, da transparência, da informação, da publicidade, da legalidade, da eficiência, da essencialidade da presença do poder público competente, dentre outros.<sup>224</sup>

Realmente, sendo uma

ação típica e indelegável do Poder Executivo, o licenciamento constitui importante instrumento de gestão do ambiente, na medida em que 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 de poder de polícia administrativa, não deve ser considerado como obstáculo teimoso ao desenvolvimento, porque este também é um ditame natural e anterior a qualquer legislação. Daí sua qualificação como ‘instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente’<sup>225</sup>,

que terá melhor concretude também sendo realizado pelos municípios, quando o interesse envolvido for eminentemente local.

Deve-se pensar global e agir localmente, na perspectiva de que o ponto central da nova cidadania<sup>226</sup> é a participação direta da pessoa humana no processo histórico de seu desenvolvimento e promoção social, que precisa ter seu fulcro no viés ambiental.

---

<sup>223</sup>De acordo com Edis Milaré, “se é verdade que, em caso de dano – mesmo lícita e adequada a atividade –, sempre responde objetivamente o administrado, também é certo que este mesmo ônus é imposto ao Estado, em atenção ao princípio da solidariedade que norteia a responsabilidade ambiental e ao comando constitucional de que as pessoas jurídicas de direito público não estão infensas aos atos danosos que seus agentes, nesta qualidade causem a terceiros”. MILARÉ, Édis. *Op. cit.* p. 500. Constituição Federal, artigo 37, §6º. A administração ao expedir uma licença contrária ao direito será responsável pelos danos causados ao meio ambiente, sendo a sociedade legitimada a exigir esta indenização. MARTINS, Ricardo Marcondes. *Op. cit.* p. 206.

<sup>224</sup>Raimundo de Jesus Coelho de Moraes. *Op. cit.* p. 223.

<sup>225</sup>MILARÉ, Édis. *Op. cit.* p. 482.

<sup>226</sup>De acordo com Fábio Konder Comparato “uma medida importante para a constituição de uma cidadania universal consistiria no reconhecimento da legitimidade ativa de pessoas privadas, na defesa dos direitos humanos de terceira geração, isto é, aqueles que têm por objeto bens ou interesses de natureza transnacional, como a manutenção do equilíbrio ecológico”. COMPARATO, Fábio Konder. *A nova cidadania*. In: COMPARATO, Fábio Konder. *Direito Público: estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1996.

### 3.3 – Município de Campos dos Goytacazes

O Município de Campos dos Goytacazes desenvolveu-se historicamente exercendo atividade poluidora, com os engenhos e, posteriormente, com as usinas de cana-de-açúcar, por meio de uma desgastante monocultura e, a partir da década de 1980, com a descoberta da bacia de Campos, convive indiretamente com os impactos da indústria do petróleo. Consta-se, todavia, que em virtude de uma ótica que privilegia mais o crescimento econômico do que políticas de desenvolvimento sustentável, a proteção à qualidade de vida das populações, principalmente aquelas que moram em áreas ambientalmente protegidas, fica em segundo plano.

Por isso, como defende Arthur Soffiati, torna-se essencial pensar o desenvolvimento endógeno, ou seja, de dentro para fora e de baixo para cima, em consonância com os contextos ambientais e culturais de uma região, onde não é bem visto o político que vive à espera de benesses das instâncias governamentais acima do município. Isto porque, primeiramente, as lideranças políticas devem ter lucidez quanto aos recursos de que dispõem para formular projetos de desenvolvimento que ocupem os espaços abandonados por empreendimentos convencionais ou ainda não ocupados por eles, privilegiando um estilo de desenvolvimento baseado na sustentabilidade cultural e ambiental. Uma das táticas para viabilizá-lo é a diversificação das atividades econômicas em todos os níveis, pois, a monoatividade deixa a economia muito vulnerável às oscilações do mercado e da natureza. Outra é o incentivo às pequenas unidades econômicas, na agropecuária, na indústria, no comércio, nos serviços, principalmente na produção de idéias. A terceira é a integração de tais atividades entre si, com vistas a um

desenvolvimento múltiplo e integrado com o meio ambiente, a fim de torná-las ecologicamente sustentáveis, o que requer uma nova concepção de emprego<sup>227</sup>.

Pela visão convencional, o importante, pelo menos em nível de discurso, é gerar emprego, não importando o que ele produza. Já na visão do ecodesenvolvimento, deve-se gerar emprego socialmente útil, proporcionando condições dignas de vida ao trabalhador e ainda gerando bens e serviços úteis a sociedade de forma ecologicamente sustentável. Se, de um lado, faltam habitação, saneamento básico, educação, alimentação, qualidade ambiental, e, de outro, há desemprego, por que não gerar empregos exatamente nestes setores? Cabe também uma nova relação entre cidade e campo, entre seres humanos e natureza não-humana. Há que se estabelecer igualmente um novo conceito de desenvolvimento urbano e regional. Outrossim, não se pode governar um município como se ele estivesse isolado dos outros ou como se ele fosse só campo ou só cidade.<sup>228</sup>

Com este fito, deve ser elaborado o novo Plano Diretor Participativo de Campos<sup>229</sup>, no qual constarão parâmetros que servirão tanto de indicadores no processo de licenciamento ambiental quanto de diretrizes para a revisão das leis municipais ambientais e urbanísticas, inclusive para que as atividades econômicas desenvolvidas pelos municípios sejam submetidas, com rigor, à legislação.

A municipalização do licenciamento ambiental é plenamente cabível em Campos vez que o município preenche as determinações do artigo 20 da Resolução

---

<sup>227</sup>SOFFIATI, Arthur. *Propostas de desenvolvimento para o norte-noroeste fluminense em perspectiva histórica*. Inédito.

<sup>228</sup>SOFFIATI, Arthur. *Ibidem*.

<sup>229</sup>Para tanto foi instituído, pelo Decreto nº 113/2006 e pela Portaria nº 655/2006, um Núcleo Gestor composto de 10 representantes da Sociedade Civil integrantes do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo e 10 representantes do Poder Público Municipal para preparar, conduzir e monitorar os trabalhos de elaboração do Plano Diretor e contratado a Assessoria Técnica do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, de modo a realizar a revisão da Lei Municipal nº 5251/91 que instituiu o Plano Diretor de Campos dos Goytacazes, em consonância com o disposto na Lei Orgânica do Município e da legislação municipal pertinente.

CONAMA 237/97 por já ter implementado seu Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, também, por possuir a sua disposição, profissionais<sup>230</sup> legalmente habilitados, principalmente se for considerado o quadro profissional das Universidades campistas como a UENF e o CEFET.

A Lei Municipal 5664/94, alterada pela Lei 7660/2004, instituiu o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo - CMMAU para formular as diretrizes da política municipal quanto a estes temas e assessorar o Governo Municipal, como órgão consultivo e deliberativo, de composição paritária, em conformidade com o inciso XXV do artigo 243 da Lei Orgânica do Município. Além do mais, o Sistema Municipal de Fiscalização do Meio Ambiente<sup>231</sup> foi criado pela Lei Municipal nº 5419/93 e o Decreto 75/93 regulamentou as atribuições da fiscalização municipal do meio ambiente.<sup>232</sup>

---

<sup>230</sup> Poder-se-ia se pensar tanto em Convênios com as Universidades como em realizar um Concurso Público para formar um quadro técnico dentro da Prefeitura.

<sup>231</sup> O sistema municipal de fiscalização do meio ambiente foi instituído com base nos incisos VI e VII do Art. 23 e nos incisos I e II do Art. 30 da Constituição Federal; no parágrafo 1º do Art. 11 da Lei Federal 6.938, de 31/08/81; no inciso I do Art. 1º do Decreto Federal nº 99.274, de 06/06/90; nos incisos VI e VII do Art. 73 da Constituição Estadual; e nos parágrafos 1º e 2º do artigo 245 da Lei Orgânica do Município de Campos dos Goytacazes.

<sup>232</sup> Art.1º- Constitui-se atribuição da Fiscalização do Meio Ambiente, além da orientação da comunidade para a preservação e conservação do Meio Ambiente ainda: I- Coordenar análise, aprovação e o licenciamento de atividades efetivas e potencialmente poluidoras; II- Analisar e emitir parecer nos processos referentes à parcelamento do solo, no que concerne aos aspectos ambientais; III- Acompanhar a execução de projetos aprovados, não permitindo qualquer alteração sem prévia análise e autorização; IV- Propor instruções normativas para projetos de parcelamento e de uso e ocupação do solo, no que concerne aos aspectos ambientais; V- Manter e coordenar o cadastro municipal de atividades efetivas e potencialmente poluidoras, de forma a mantê-lo sempre atualizado; VI- Promover estudos com vistas a propor normas técnicas e padrões e controle ambiental, em conformidade com a legislação pertinente, Federal e Estadual; VII- Promover programas de controle da poluição em seus diferentes aspectos; VIII- Organizar a realização de vistorias e emitir pareceres técnicos quanto à implantação e operação de atividades industriais, comerciais e de serviços caracterizados como efetiva ou potencialmente poluidores; IX- Manter permanente relacionamento com órgãos municipais, estaduais e federais, pertinentes à fiscalização de atividades poluidoras de áreas naturais protegidas legalmente, objetivando recíproca colaboração; X- Coordenar as ações de controle e fiscalização de quaisquer tipos de degradação ambiental, nas unidades municipais de conservação ambiental e nas áreas naturais protegidas legalmente; XI- Coordenar a execução de medidas de controle de poluição; XII - Fazer cumprir a legislação ambiental do município, em consonância com a legislação pertinente Federal e Estadual; XIII- Desempenhar outras atribuições afins não enumeradas nos itens acima.

Posteriormente, a Lei Municipal nº 6314/97 dispôs sobre a criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Defesa Civil e o Decreto 139/97 a regulamentou.<sup>233</sup>

Portanto, para a concretização do licenciamento ambiental no município, se sugere a elaboração de um Projeto de Lei, instituindo o Sistema Municipal de Licenciamento Ambiental<sup>234</sup> de Campos dos Goytacazes, como instrumento preventivo da política ambiental municipal, em conformidade com as seguintes orientações:

A lei conceituaria meio ambiente; impacto ambiental; baixo impacto; avaliação de impacto ambiental; estudo prévio de impacto ambiental (EIA); VI – estudos ambientais; licenciamento ambiental; poder de polícia ambiental; licença ambiental; empreendedor; função socioambiental da propriedade; área urbana; estudo de impacto de vizinhança (EIV); área rural e espaços territoriais especialmente protegidos.

O órgão licenciador de atividades ou obras realizadas, exclusivamente, no espaço territorial de Campos dos Goytacazes, deveria ser a Secretaria Municipal de

---

<sup>233</sup>Art.1º- A Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Defesa Civil, que tem a finalidade de planejar, promover coordenar, fiscalizar, executar e fazer executar a política municipal do meio ambiente. Art.2º- São instrumentos da Política Municipal do Meio Ambiente e Defesa Civil: a)A fiscalização do meio ambiente e defesa civil; b) fundo municipal do meio ambiente e defesa civil; c)O Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo; d)O Conselho Municipal de Defesa Civil; e)O estabelecimento de normas, padrões, critérios e parâmetros legais. Art.3ª- Ficam sob o controle da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Defesa Civil, as atividades industriais comerciais, de prestação de serviços e outras fontes potencialmente poluentes, de qualquer natureza, conforme listagem II. Parágrafo Único- A Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Defesa Civil expedirá, previamente, as licenças para as atividades referidas no caput desde artigo. Art.7º - Sem prejuízo de outras licenças exigidas em lei, ficam sujeitos à aprovação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Defesa Civil, todos os projetos de construção, reforma e ampliação de edificações. ANEXO 1-No exercício da competência, caberá à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Defesa Civil: b) Outorgar, conceder licenças para extração mineral e autorizações administrativas relativas ao meio ambiente.

<sup>234</sup>Neste sentido há a Lei Municipal de Campo Grande//MS nº 3.612, de 30 de abril de 1999, que institui o Sistema Municipal de Licenciamento e Controle Ambiental - SILAM, cria o Fundo Municipal de Meio Ambiente - FMMA e dá outras providências e a Lei Municipal de Porto Alegre/RS. Ver também Projeto de Lei Complementar nº 51/02, que dispõe sobre o licenciamento ambiental no Município do Rio de Janeiro.

Meio Ambiente e Defesa Civil, de acordo com suas atribuições estabelecidas em lei. Competindo, assim, ao órgão ambiental municipal, o licenciamento ambiental para a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos, atividades e obras utilizadoras de recursos ambientais que causam degradação ambiental local, bem como daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio, ouvidos, quando couber, os órgãos ambientais competentes da União e do Estado do Rio de Janeiro, sem prejuízo de outras licenças cabíveis e legalmente exigíveis.

A partir do momento da publicação da lei, o licenciamento ambiental se tornaria obrigatório para atividades, empreendimentos ou obras localizados dentro do território municipal campista.

O licenciamento ambiental estaria condicionado a apresentação de avaliação de impacto ambiental, tendo que considerar que se a instalação de obra ou atividade fosse potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, a licença dependeria, nos termos da legislação ambiental, do EIA/RIMA; já se o impacto não fosse significativo deveriam ser realizados estudos ambientais. Todavia, tratando-se de licenciamento ambiental em área urbana, dependeria de estudo de impacto de vizinhança (EIV), de acordo com a legislação vigente, o que não excluiria a necessidade do EIA/RIMA, quando fosse o caso.

O empreendedor seria o responsável pelo custeio dos estudos e procedimentos necessários para instruir a decisão relativa ao licenciamento. E o mesmo, juntamente com os profissionais que subscreverem os estudos previstos para a concessão da licença, seriam os responsáveis pelas informações prestadas, sujeitando-se as sanções administrativas, civis e penais.



No caso de elaboração de EIA/RIMA, com emissão da licença ambiental, ou da realização de audiência pública, o empreendedor precisaria dar publicidade disto em jornais diários de grande circulação em todo o Município de Campos dos Goytacazes.

Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em EIA/RIMA, o empreendedor seria obrigado a apoiar, no território de Campos dos Goytacazes, a implantação ou manutenção de espaços territoriais especialmente protegidos.

O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para as Unidades de Conservação municipais não poderia ser inferior a 0,5% (meio por cento) dos custos totais previstos para o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

Ao órgão ambiental licenciador competiria definir os espaços territoriais especialmente protegidos compreendidos no território de Campos dos Goytacazes a serem beneficiados, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novos espaços territoriais especialmente protegidos.

Quando o empreendimento afetasse espaço territorial especialmente protegido específico ou sua zona de amortecimento, o licenciamento só poderia ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração e o espaço afetado deveria ser um dos beneficiários da compensação.

O licenciamento ambiental dependeria da realização de audiência pública sempre que previsto em lei ou quando solicitado pela Câmara dos Vereadores; por

entidade da sociedade; pelo Ministério Público; pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo ou por no mínimo de 50 (cinquenta) pessoas.

O órgão ambiental competente emitiria um Termo de Referência – TR, com as especificações relativas à área de abrangência do projeto, impactos gerados, sócio-economia etc e definiria, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

O procedimento de licenciamento ambiental obedeceria a certas etapas tais quais a de definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida; requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, definidos pelo órgão gestor, dando-se a devida publicidade; análise pelo órgão ambiental competente dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas; solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; audiência pública, quando couber; solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; emissão de

parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico; deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

O empreendedor solicitará ao órgão ambiental competente a licença ambiental para empreendimentos de baixo impacto a serem executados no território do Município, apresentado a documentação exigida.

No procedimento de licenciamento ambiental deveria constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

No caso de empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo prévio de impacto ambiental - EIA, se verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderia formular novo pedido de complementação.

Em caso de deferimento do pedido de licença, a fase de emissão da mesma se desdobraria em três modalidades de licença ambiental: I – Licença Prévia - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação; II – Licença de Instalação - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo

determinante; III – Licença de Operação - 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.

Seria exigida licença de desativação (descomissionamento), que autorizaria o encerramento da atividade desenvolvida ou do empreendimento e, a mesma só seria concedida após perícia na qual se verificaria eventual passivo ambiental e as medidas técnicas cabíveis para equacioná-lo, assim como mediante o compromisso de atendimento de todas as exigências feitas pelo órgão competente. O custo da perícia também seria do empreendedor.

Haveria licenciamento simplificado nos casos de empreendimentos, atividades ou obras que tivessem como características ser de pequeno potencial de impacto ambiental, desde que aprovado pelo CMMAU; fosse para grupos de empreendimentos, atividades e obras de pequeno potencial de impacto ambiental similares e lindeiros ou para grupos de empreendimentos, atividades e obras de pequeno potencial de impacto ambiental integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades ou, ainda, para as atividades e empreendimentos que implementassem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental.

A licença ambiental simplificada, emitida nos casos em que couber um procedimento simplificado, só seria concedida mediante compromisso de atendimento de todas as exigências feitas pelo órgão competente.

A lei instituiria a cobrança da Taxa de Licenciamento Ambiental Municipal, que teria como fato gerador o exercício regular do poder de polícia para licenciar a localização, construção, instalação, ampliação, modificação, desativação ou operação de empreendimentos, atividades ou obras utilizadoras de recursos ambientais ou consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes, de qualquer modo, de causar degradação ambiental.

O contribuinte da referida taxa seria o empreendedor e estariam isentos da taxa os empreendimentos, atividades ou obras a serem realizados por órgão da administração Direta Municipal, Estadual ou Federal.

O valor das taxas de licenciamento seria fixado em razão do custo de poder de polícia incorrido pelo órgão gestor e o pagamento seria feito ao órgão ambiental competente, após a apresentação da planilha de custos.

Até por uma questão de transparência, os valores recolhidos com o pagamento da taxa de licenciamento seriam depositados no Fundo Municipal de Meio Ambiente.

Seriam fixados prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença – prévia, de instalação, de operação, simplificada e de desativação – em função das peculiaridades do empreendimento, atividade ou obra, bem como da formulação de exigências complementares, observado o prazo máximo de seis meses, para cada modalidade de licença, a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houvesse Relatório de Impacto de Vizinhança, EIA/RIMA ou audiência pública, quando o prazo seria de até doze meses e os casos de licença ambiental simplificada, cujo prazo máximo para sua análise seria de dois meses, prorrogáveis por mais um mês.

A contagem do prazo deveria ser suspensa, para todas as modalidades de licença, durante a elaboração de estudos ambientais e procedimentos complementares ou do período de atendimento de exigências formuladas pelo órgão gestor.

O empreendedor deveria atender as solicitações de esclarecimentos e informações complementares num prazo de 4 (quatro) meses, a contar da cientificação do despacho de intimação, prazo este que poderia ser prorrogado, por no máximo igual período, desde que solicitado e devidamente justificado pelo empreendedor.

A perda dos prazos pelo empreendedor implicaria no arquivamento do procedimento de licenciamento ambiental, o que, todavia, não impediria a apresentação de novo requerimento de licença, que deveria novamente obedecer aos procedimentos estipulados mediante novo pagamento de taxa de licenciamento.

O empreendedor, que exerça atividade sujeita a licenciamento ambiental que não observar as disposições legais pertinentes, sujeitar-se-ia às penalidades de multa ou interdição da obra ou empreendimento, conforme estaria previsto num anexo.

O órgão ambiental competente estabeleceria o prazo de validade de cada tipo de licença, tendo em consideração certos limites bem como a possibilidade de prorrogação desde que não ultrapassassem os limites máximos estabelecidos.

O órgão ambiental competente poderia estabelecer prazos de validade específicos para as licenças de operação de empreendimentos, atividades ou obras que estivessem sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores.

Com antecedência mínima de cento e vinte dias de expiração do prazo de validade da licença de operação, o empreendedor, mediante o pagamento da

metade do valor da Taxa de Licenciamento Ambiental respectiva e desde que juntasse a avaliação favorável do desempenho ambiental do empreendimento, deveria solicitar, respeitando o limite imposto pela lei, que fosse emitida nova licença de operação.

As atividades sujeitas à licença ambiental municipal que se encontrassem em funcionamento e, por serem dispensadas do licenciamento nos âmbitos estadual e federal, não possuíssem licença, teriam que requerê-la.

O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderia modificar as medidas de controle e adequação de determinada atividade, bem como suspender, cancelar ou revogar uma licença expedida, quando ocorresse violação ou inadequação de quaisquer normas legais ou regulamentares, desrespeitando os prazos de adequação estipulados; omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiassem a expedição da licença; superveniência de danos ambientais ou à saúde; funcionamento da atividade em desacordo com as condições de licenciamento ou ocorrência de inovação tecnológica ou avanço científico que mudasse radicalmente o conhecimento estabelecido.

Enfim, para efetivar o quanto antes esta lei, se exigiria que o Poder Executivo a regulamentasse no prazo de 90 dias e se estipularia que o Sistema Municipal de Licenciamento Ambiental entraria em vigor na data da publicação desta lei que, por ora, se recomenda.

Portanto, a partir de certas adequações, como a aprovação da lei do Fundo Municipal e da lei que instituísse o Sistema Municipal de Licenciamento Ambiental, a ser regulamentado pelo executivo; a celebração de convênios com as Universidades locais e a realização de um concurso público para selecionar uma equipe técnica, Campos dos Goytacazes, por ter o Conselho Municipal de Meio Ambiente e

Urbanismo atuante, ao exercer sua competência material de legislar sobre interesse local, terá melhor condição de implementar sua competência administrativa de proteção ao meio ambiente através do licenciamento ambiental municipal.

Daí, a finalidade da presente proposta seja concretizar uma gestão ambiental eficiente, privilegiando o uso racional do bem ambiental, de modo a atender aos ditames do artigo 225 da Constituição Federal, dos artigos 214, II e 261 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro<sup>235</sup>, assim como do artigo 242 da Lei Orgânica de Campos dos Goytacazes<sup>236</sup>, que por simetria tutelam o meio ambiente como um direito difuso fundamental.

---

<sup>235</sup> O artigo 214, II dispõe que o Estado e os Municípios garantirão a função social da propriedade urbana e rural através da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente. Já o artigo 261 determina que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se a todos, e em especial ao Poder Público, o dever de defendê-lo, zelar por sua recuperação e proteção em benefício das gerações atuais e futuras”.

<sup>236</sup> Art. 242 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente sadio e equilibrada, bem de uso comum e essencial à qualidade de vida, cabendo à sociedade e, em especial ao Governo, o dever de recuperá-lo e protegê-lo em benefício das presentes e futuras gerações, que devem recebê-lo enriquecido.



## CONCLUSÃO

O direito ambiental visa à racionalização dos recursos para as presentes e futuras gerações. Percebe-se, todavia, que mais do que eqüidade intergeracional se deve garantir o direito à existência de todas as espécies e da natureza em si. No entanto, a efetivação desta garantia leva à reflexão da imprevisibilidade da ação humana e da capacidade destrutiva do homem que com seu grande apetite para o consumo alimenta uma fabricação descontrolada, que acarretou uma crise ambiental antrópica de dimensão planetária.

Daí a importância da legislação ambiental, baseada nos princípios da precaução, prevenção, desenvolvimento sustentável, função social de propriedade, primazia do interesse coletivo e poluidor pagador - que devem ser internalizados para servir de diretriz no momento de aplicação jurídica - colocar limites e, numa atitude mais proativa do que repressiva, atuar através de mecanismos preventivos, como o licenciamento ambiental, previsto na Política Nacional de Meio Ambiente, que é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, com fundamento no poder de polícia, 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, bem como os avanços científicos e tecnológicos.

Em razão da capacidade constitucional conferida aos municípios de auto-organização, autolegislação, auto-administração e autogoverno, bem como da leitura sistemática do disposto nos artigos 23 e 30 da Constituição da República Federativa do Brasil – pela qual há competência municipal para legislar sobre assuntos locais e para suplementar, no que couber, a legislação federal e estadual o que inclui o meio ambiente, uma vez que sua defesa e o combate da poluição é competência comum dos três entes federativos – vislumbrou-se a possibilidade do licenciamento ambiental municipal.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 atribui aos municípios competência para proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas, para atuar sobre assuntos de interesse local e promover o amparo do patrimônio histórico-cultural local. Além disto, a Resolução CONAMA nº 237/97, determina a competência municipal quando se tratar de impacto ambiental local ou de delegação pelo Estado, desde que haja lei municipal instituindo o Sistema Municipal de Licenciamento Ambiental e estabelecendo estudos sobre impacto ambiental; Conselho Municipal do Meio Ambiente com caráter deliberativo e participação da sociedade e, ainda, profissionais legalmente habilitados em seus quadros ou a sua disposição. Assim sendo, pelo critério da preponderância do interesse e em conformidade com o princípio da subsidiariedade, sabendo que o Município preenche as condições para operar de forma mais condizente com a realidade, o licenciamento municipal se viabiliza, pois há a competência: a uma

porque a Política Nacional de Meio Ambiente só não incluiu o município como ente federativo licenciador porque este em 1981 não tinha autonomia de auto-organização. Mas, a partir do momento que a Lei 6938/81 foi recepcionada pela Constituição de 1988, o método de interpretação conforme a Constituição permite a inclusão do município que inclusive já compunha o SISNAMA (art. 6º); a duas porque a Resolução CONAMA nº 237/97 tem aplicabilidade prática enquanto não for regulamentado o artigo 23, parágrafo único da Constituição, e o próprio inciso I do artigo 8º da Política Nacional de Meio Ambiente diz que compete ao CONAMA estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; a três, uma vez que a competência, em razão do exercício do poder de polícia, para o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras é comum diante a determinação constitucional.

Com o licenciamento ambiental municipal, viável a partir de uma interpretação conforme a Constituição, o meio ambiente estará mais protegido, poderão ser revertidas para os cofres municipais as taxas cobradas pelo licenciamento, haverá maior agilidade no procedimento diante a proximidade com a realidade local, além de poder ser executadas medidas mitigadoras e compensatórias que visem ao equilíbrio ecológico e incentivem a ecoeducação, refletindo na qualidade de vida das populações dos municípios, que mais conscientes poderão se tornar mais participativos, dando um contorno mais democrático e transparente a gestão do meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Francisco de Assis Aguiar. Autonomia Municipal e interesse local como parâmetros a competência legislativa dos municípios. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*. Ano 4, 5, n. 4-5, p. 527-581, 2003-2004.
- ANDORNO, Roberto. El principio de precaución: un nuevo standard jurídico para la era tecnológica. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (coord.). *Direito ambiental em debate*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004. v. 2. p. 305-316.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.
- ARAÚJO, Uiracy. A repartição de competências em matéria ambiental. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (coord.). *Direito ambiental em debate*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004. v. 2. p. 333-350.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- AZEVEDO, Antonio Junqueira de. Caracterização jurídica da dignidade da pessoa humana. *Revista Trimestral de Direito Civil*, v. 9, p. 3-24, jan-mar, 2002.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- \_\_\_\_\_. Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Ed., 2002.

BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BOFF, Leonardo. *Saber cuidar: ética do humano: compaixão pela terra*. Petrópolis: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. *Ecologia: grito da terra, grito dos pobres*. São Paulo: Ática, 1995.

\_\_\_\_\_. *Princípio-terra: a volta à terra como prática comum*. São Paulo: Ática, 1995.

BODIN de MORAES, Maria Celina. O Princípio da Solidariedade. In: Manoel Peixinho; Isabella Guerra; Firly Nascimento. (Org.). *Os Princípios da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 167-190

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRASIL. *Constituição Federal: coletânea de legislação de direito ambiental*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

BUARQUE, Cristóvam. Pequeno glossário de termos da apartação. In: *Afinal, que país é este?* Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

\_\_\_\_\_. Pacto Federativo: aspectos atuais. *Revista da EMERJ*, v. 4, n. 15, p. 200-209, 2001.

CATALAN, Marcos Jorge. Fontes principiológicas do direito ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, ano 10, n. 38, p. 160-181, abr.-jun., 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. In: COMPARATO, Fábio Konder. *Direito Público: estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1996.

COSTA NETO, Nicolao Dino de C. Aspectos da tutela preventiva do meio ambiente: a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (orgs). *Direito Ambiental Contemporâneo*. São Paulo: Manole, 2004. p. 177-203.

COSTA, Nelson Nery. *Curso de direito municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DREIFUSS, René Armand. *A era das perplexidades*. mundialização, globalização e planetização: novos desafios. Petrópolis: Vozes, 1997.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires. *Estado, globalização e integração regional: políticas exteriores de desenvolvimento e inserção internacional da América latina no final do séc. XX*. Rio de Janeiro: América jurídica, 2003.

FONTENELLE, Miriam. Aspectos da política nacional do meio ambiente: o estudo de impacto ambiental como instrumento preventivo de gestão ambiental. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, ano 4, 5, n. 4-5, p. 271-302, 2003-2004.

\_\_\_\_\_. A função ambiental da propriedade e unidades de conservação. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*. ano 2,3, n. 2-3, p. 197-226, 2001 -2002.

\_\_\_\_\_; AMENDOLA, Cynthia Marques. *O licenciamento ambiental do petróleo e gás natural*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

\_\_\_\_\_ [et al]. *Legislação ambiental do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

GARCIA, Romay Conde. Uma questão de posturas: crise e renovação do poder de polícia municipal. *Revista de Administração Municipal*. ano 50, n. 248, p. 38-45, julho, 2004.

GRECO, Leonardo. As provas no processo ambiental. *Revista de Processo*, ano 30, n. 128, p. 40-58, out -2005.

\_\_\_\_\_. Competências constitucionais em matéria ambiental. *Revista Brasileira de Direito Comparado*, p. 82-105, 1993.

GRECO, Luís. Direito administrativo e crime ambiental. *Legislação & Tributos*. E2. Valor. Rio de Janeiro, Quarta-feira, 5 out 2005.

HONNETH, Axel. Atualização sistemática: a estrutura das relações sociais de reconhecimento. In: *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed. 34, 2003.

LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia moderna*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. A transdisciplinariedade do direito ambiental e sua equidade intergeracional. *Revista de Direito Ambiental*, ano 6, n. 22, p. 62-80, abr-jun, 2001.

LÉVI-STRAUSS, Claude. Reflexões sobre a liberdade. In: *O olhar distanciado*. Lisboa: Ed. 70, [19--?].

\_\_\_\_\_. *De perto e de longe: entrevista a Didier Eribon*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

LOURES, Flavia Tavares Rocha. A implementação do direito à informação ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, ano 9, n. 34, p. 191-208, abr-jun, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.

MARÇAL, Cláudia. Análise da distribuição de competências no licenciamento ambiental: necessidade de estabelecimento de regras claras. In: BENJAMIN, A.H. (org.). CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL: Paisagem, natureza e direito. BENJAMIN, A. H. (Org.). Anais... São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005. p. 614-629.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Regime jurídico da licença ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, ano 10, n. 40, p. 186-215, out-dez, 2005.

MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. Meio Ambiente e direitos humanos. *Revista de Direito Ambiental*, ano 7, n. 28, out-dez, 2002.

MAXIMIANO, Vitore André Zílio. Competência municipal em matéria de urbanismo. *Revista de Direitos Difusos*, v. 26, jul-ago, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELO, João Alfredo Telles. O licenciamento ambiental no direito administrativo-ambiental brasileiro: os requisitos procedimentais da avaliação de impacto ambiental. In: *Temas de direito ambiental e urbanístico*. FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin (org.). *Advocacia Pública & Sociedade*, ano 2, n. 3, p. 179-197, 1998.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. 3. ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

\_\_\_\_\_. *Sociologia: do microssocial ao macroplanetário*. Mira-Sintra: Europa-América. [19--?].



MORAES, Raimundo de Jesus Coelho de. Judicialização do licenciamento ambiental no Brasil: excesso ou garantia de participação? *Revista de Direito Ambiental*, ano 10, n. 38, p. 204/237, abr-jun, 2005.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MUKAI, Toshio. *Direito administrativo sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 1999.

\_\_\_\_\_. Função e inserção da variável ambiental no direito de propriedade. *Revista Jurídica Consulex*, ano 9, n. 12, p. 44-46, 2005.

\_\_\_\_\_. Atuação administrativa e legislativa dos poderes públicos em matéria ambiental. In: *Interesse Público*, ano 4, n. 15, p. 115-125, 2002.

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

\_\_\_\_\_. O município e o controle ambiental. In: SILVA, Bruno Campos da. (coord.). *Direito ambiental visto por nós advogados*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

OLIVEIRA JÚNIOR, Zedequias de. *Licenciamento ambiental côm instrumento de proteção da biodiversidade*. In: BENJAMÍN, Antonio Herman(org.). CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL: Direitos humanos e meio ambiente. Anais...São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.

PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. O licenciamento ambiental e a autonomia municipal. In: SILVA, Bruno Campos da. (coord.). *Direito ambiental visto por nós advogados*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. A necessidade de compatibilização das licenças ambiental e urbanística no processo de municipalização do licenciamento ambiental. In: *Revista de Direito Ambiental*, ano 9, n. 34, p. 84-96, abr-jun 2004.

REALE, Miguel. *Teoria tridimensional do direito*. São Paulo: Saraiva, 1968.

RONZANI, Dwight Cerqueira. O município como alternativa à vitalização federativa no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, ano 6, n. 7, p. 113-143, dez. 2005.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento sustentável, bio-industrialização descentralizada e novas configurações rural-urbanas: os casos da Índia e do Brasil. In: *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez, 1997. p. 469-500.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SERRES, Michel. *O contrato natural*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOFFIATI, Arthur. Fundamentos filosóficos e históricos para o exercício da ecocidadania e da ecoeducação. In: *Educação Ambiental: repensando a cidadania*. São Paulo: Cortez, 2002. p. 23-67.

\_\_\_\_\_. *A ecologia e a nova constituição brasileira*. São Paulo: EDICON, 1987.

\_\_\_\_\_. A cidade como natureza e a natureza da cidade. In: PESSANHA, Roberto Moraes (org.). *Campos dos Goytacazes uma cidade para todos: análises e resoluções da 1ª Conferência Municipal em 2003: Subsídios para a 2ª Conferência em 2005*. Campos dos Goytacazes, RJ: CEFET Campos, 2005.

\_\_\_\_\_. *Propostas de desenvolvimento para o norte-noroeste fluminense em perspectiva histórica*. Inédito.

\_\_\_\_\_. Conversas sobre direito ambiental: 3. *Jornal Folha da Manhã*, 04 dez 2005.

SPÍNOLA, Ana Luiza S. Consumo sustentável: o alto custo ambiental dos produtos que consumimos. *Revista de Direito Ambiental*, ano 6, n. 24, out-dez, 2001.

STRUCHEL, Andréa Cristina de Oliveira; TEIXEIRA, Sylvia Regina. Código ambiental: uma ferramenta de política pública e gestão ambiental para os municípios. *Revista de Direito Ambiental*, ano 9, n. 34, p. 50-65, abr-jun, 2004 .

TEPEDINO, Gustavo. *Problemas de Direito Civil – Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

\_\_\_\_\_. *A parte geral do novo Código Civil: estudos na perspectiva civil – constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

TORRES, Ricardo lobo. Moralidade e finanças públicas. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes. *Estudos em homenagem ao Prof. Caio Tácito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. O direito ambiental e seus princípios informativos. *Revista de Direito Ambiental*, ano 8, n. 30, p. 155-178, abr-jun, 2003.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

XIMENES, Sérgio. *Dicionário da língua portuguesa*. São Paulo: Ediouro, 2001.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)