



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ**  
**UNIVERSIDADE DE FORTALEZA - UNIFOR**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

**A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E NORMATIVA DO MEIO  
AMBIENTE**

Lícia Fernandes Campos

Fortaleza - CE  
Agosto - 2009

# **Livros Grátis**

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

Milhares de livros grátis para download.

LÍCIA FERNANDES CAMPOS

**A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E NORMATIVA DO MEIO  
AMBIENTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional, sob a orientação do Prof. Dr. Rosendo Freitas de Amorim.

Fortaleza - Ceará  
2009

---

C198p Campos, Lícia Fernandes.  
A proteção constitucional e normativa do meio ambiente / Lícia Fernandes  
Campos. - 2009.  
192 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Fortaleza, 2009.  
“Orientação: Prof. Dr. Rosendo Freitas de Amorim.”

1. Direito ambiental. 2. Licenças ambientais. 3. Proteção ambiental.  
4. Tutela. I. Título.

CDU 349.6

---

LÍCIA FERNANDES CAMPOS

**A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E NORMATIVA DO MEIO  
AMBIENTE**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Rosendo Freitas de Amorim  
Universidade de Fortaleza

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça  
Universidade de Fortaleza

---

Prof. Dr. Francisco Tarciso Leite  
Universidade Estadual do Ceará

Dissertação aprovada em:

Ao meu esposo Ricardo, companheiro de todas as horas, pelo apoio incondicional e pelo amor a mim dedicado.

Aos meus queridos pais, pelo cuidado, esforço e dedicação de sempre.

Com carinho especial, ao meu irmão Carlos Roberto, amigo e conselheiro.

Com igual afeto, a todos que, de alguma forma, contribuíram para esta conquista pessoal.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, acima de tudo e sobretudo, a Quem sempre recorro nas horas de dificuldade, meu Protetor.

Ao meu querido esposo, pelo incentivo e pela compreensão.

Em especial, ao meu orientador, Prof. Dr. Rosendo Freitas de Amorim, doutor no saber e no orientar, exemplo de dedicação e compromisso com o ensino superior.

Aos professores do Curso de Mestrado da Unifor, que possibilitaram meu aperfeiçoamento profissional e muito contribuíram para a conclusão desta etapa da minha vida.

Agradeço, ainda, a colaboração da minha cunhada Luciana, pela material fornecido e ao meu sogro José Nilson pela ajuda na tradução.

“Primeiro foi necessário civilizar o homem em relação ao próprio homem. Agora é necessário civilizar o homem em relação à natureza e aos animais.”

Victor Hugo



## RESUMO

O presente trabalho analisa a proteção constitucional e normativa do meio ambiente com enfoque na tutela preventiva, no licenciamento e na aplicação do princípio da concordância prática na solução de conflitos. O estudo do tema reflete a preocupação crescente da sociedade, especialmente da sociedade civil organizada, com a defesa do meio ambiente diante dos desequilíbrios ecológicos atuais, que representam os impactos ambientais oriundos da atividade nociva do homem, demonstrando, através dos instrumentos de gestão ambiental pública, em especial o licenciamento ambiental, como se pode tutelar o meio ambiente, determinando espaços territoriais especialmente protegidos e utilizando a compensação ambiental para diminuir a degradação causada. Trata-se de um estudo qualitativo, cuja metodologia efetiva-se por meio de pesquisa bibliográfica e doutrinária, tanto no âmbito interno como externo, esclarecendo que as questões ambientais de natureza legal não devem ser vistas como procedimento meramente burocrático dos órgãos públicos, mas sim como as formas de controle a serem adotadas para fiscalizar o particular que se utiliza dos recursos naturais, quando a atividade desenvolvida por este for potencial ou efetivamente causadora de danos ao meio ambiente. Procurou-se mostrar, também, a nova proposta de conciliação que deve existir entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental, que se chama desenvolvimento sustentável e que emergiu na década de 1980 como um desafio à humanidade. A tentativa de solucionar os conflitos entre o direito ao meio ambiente equilibrado e o desenvolvimento econômico orientou os magistrados para a aplicação do princípio da concordância prática ou harmonização e para a técnica da ponderação no sentido de resolver as colisões entre os direitos, reconhecendo que tal aplicação ainda é motivo de divergência nos julgados, em virtude de não ter sido amplamente assimilada pelos juízes brasileiros, que necessitam, para reforçar sua opinião, da implementação de uma política pública orientada para o desenvolvimento sustentável, obtido através de mudanças de conceitos e paradigmas, proporcionando às novas gerações o acesso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável.

Palavras-chave: Proteção constitucional ambiental. Tutela preventiva. Licenciamento ambiental. Recursos naturais. Princípio da concordância prática.

## ABSTRACT

The present work analyses the Constitutional and Normative Environmental Protection focusing on Preventive Custody, Environmental Licensing and on the application of the principle of concordance of practice in conflicts solving. The increasing concern of society, especially civil society organizations, in environmental protection are consequence of negatives ecological impacts from the harmful activity of the mankind. Then, there were discussed the environmental management instruments, as the Environmental Licensing, and showed how we can protect the environment by delimitation of protected areas and using the compensation to reduce the environmental degradation caused. This is a qualitative study, developed through literature and doctrine review arguing that environmental issues of legal nature should not be viewed as purely bureaucratic procedures, but as control instruments to be adopted to monitor individuals that use natural resources in activities that potentially can cause damage to the environment. It was also discussed the new proposal of reconciliation that must exist between economic development and environmental protection, which is called sustainable development that emerged in the 1980s as a challenge to humanity. The attempt to solve conflicts between the right to the environment and the economic development guided the judges to apply the principle of concordance of practice and the method of balancing. That application is still in trial because it was not widely understood by Brazilians judges, who need to change their view to the new paradigms of sustainable development. In this context it is possible the implementation of public policies providing access to an ecologically balanced environment and healthy for new generations.

**Keywords:** Constitucional protection environment. Preventive custody. Ambiental licence. Natural resources. Practice concordance principle.

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
1 A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL .....	15
1.1 Conceito de meio ambiente.....	15
1.2 Fundamentos jurídicos do direito ambiental.....	18
1.3 Proteção jurídico-constitucional da matéria ambiental na Constituição Federal de 1988 .....	26
1.3.1 Análise do art. 225 e do art. 170 da Constituição Federal .....	32
1.3.2 A relação entre o direito de propriedade e o meio ambiente: a função socioambiental da propriedade .....	37
1.4 O direito fundamental ao meio ambiente equilibrado .....	41
1.5 O direito ao desenvolvimento econômico e o meio ambiente .....	47
1.5.1 A nova concepção de desenvolvimento: ecodesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável.....	54
1.5.2 Desenvolvimento sustentável: meta do governo ou princípio de direito? .....	57
2 ASPECTOS DA TUTELA PREVENTIVA DO MEIO AMBIENTE.....	61
2.1 Instrumentos de gestão ambiental pública .....	61
2.2 O sistema nacional do meio ambiente – SISNAMA.....	65
2.3 Estudo prévio de impacto ambiental e relatório de impacto do meio ambiente .....	67
2.4 Competência para a exigência do estudo prévio de impacto ambiental.....	70
2.5 O estudo do impacto ambiental e os espaços territoriais nacionais especialmente protegidos.....	71
2.6 Prazos para análise do eia/rima e a possibilidade de impugnação .....	73
2.7 A utilidade da compensação ambiental .....	74
3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO MEIO DE CONTROLE DOS IMPACTOS AMBIENTAIS.....	78

3.1	Conceito de licenciamento ambiental.....	78
3.2	Natureza jurídica: licença ou autorização ambiental? .....	83
3.3	Autolicensing ambiental .....	89
3.4	Fases do licenciamento ambiental.....	91
3.5	Competência para o licenciamento ambiental .....	94
3.5.1	Competência municipal para o licenciamento ambiental.....	97
3.6	A publicidade no licenciamento ambiental.....	103
3.7	Caráter do rol das atividades sujeitas ao licenciamento .....	106
4	A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CONCORDÂNCIA PRÁTICA NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS ENVOLVENDO O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO .....	108
4.1	O princípio da concordância prática enquanto princípio de interpretação constitucional .....	108
4.2	Diferenciação entre o princípio da concordância prática, o princípio da proporcionalidade e o <i>balancing</i> .....	114
4.3	A técnica da ponderação de bens e a dimensão de peso e importância.....	116
4.4	Aplicação do princípio da concordância prática na solução de conflitos envolvendo direitos fundamentais.....	121
4.5	A ponderação dos interesses em conflito: proteção do meio ambiente e desenvolvimento econômico.....	127
4.6	O direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e o procedimento do licenciamento ambiental .....	132
4.7	O emprego da harmonização no ordenamento jurídico pátrio.....	135
	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	141
	REFERÊNCIAS .....	147
	ANEXO.....	158

## INTRODUÇÃO

A preocupação mundial com o meio ambiente é uma realidade contemporânea que envolve todas as nações do mundo. É pacífico o entendimento de que esse problema deve ser enfrentado por toda comunidade internacional para o benefício da humanidade, o que justifica o interesse pelo tema.

O tema ambiental tem conquistado um espaço de enorme relevância, e a razão de tal destaque repousa, sobretudo, na necessidade de difundir a consciência de preservação do meio ambiente. Em vista disso, torna-se importante ter uma legislação eficiente, capaz de facilitar a atuação dos órgãos públicos, para que possam efetivar com maestria a fiscalização, controlando as atividades efetiva ou potencialmente poluentes ao meio ambiente.

Na atualidade, o Direito ambiental tem evoluído no panorama mundial diante da necessidade de proteção constitucional dos recursos naturais e do consequente controle público da sua utilização, o que se efetiva através de uma política de preservação, pois já se avista, em um futuro não muito distante, uma provável escassez dos mesmos.

O objetivo desta pesquisa é analisar a importância do meio ambiente equilibrado como direito fundamental e sua proteção jurídico-constitucional, demonstrando uma nova concepção de desenvolvimento que envolve a função socioambiental da propriedade e a sustentabilidade dos recursos naturais, buscando a proteção ambiental através das figuras da tutela preventiva com os instrumentos de gestão ambiental pública e do licenciamento ambiental como meio de controle das atitudes danosas que possam ser praticadas pelo homem. Tem-se em vista verificar nas situações cotidianas qual interesse ou direito deve ser priorizado, ou seja, como deve se aplicar a ponderação entre o direito ao meio ambiente equilibrado e o desenvolvimento, dando ênfase para o desenvolvimento econômico.

A metodologia empregada no estudo é de natureza qualitativa e se efetiva por meio da pesquisa bibliográfica e documental, analisando-se a necessidade da proteção ambiental e tendo-se como marco teórico a ponderação dos direitos conflitantes que envolvem o meio

ambiente equilibrado. Verifica-se, neste trabalho, a utilização das variáveis históricas e dos documentos nacionais e internacionais que influenciaram na defesa ambiental. No âmbito desta investigação, a ciência jurídica será aplicada para equilibrar os direitos envolvidos e solucionar os desastres ecológicos ocasionados pelo desenvolvimento social, político ou econômico.

Nesses termos, o presente estudo emprega como fundamentação teórica os recursos bibliográficos e interpretativos pertinentes à disposição, cabendo assinalar como fundamental as contribuições de Édis Milaré (2007), Andreas Krell (2004; 2008), Talden Farias (2006; 2007), François Ost (1995), Hamilton Alonso Jr. (2002), Nicolao Dino Neto (2004), que concederam valiosas contribuições doutrinárias na proteção jurídica do meio ambiente. Considerar-se-ão também os postulados de Robert Alexy (2008) e Ronald Dworkin (2002) para desvendar os mistérios da ponderação entre o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito ao desenvolvimento econômico e os ensinamentos de Paulo Bonavides (2003), que vislumbrou o direito ambiental como verdadeiro direito fundamental.

Assim, no primeiro capítulo deste trabalho, apresentar-se-á uma análise doutrinária do conceito de meio ambiente, destacando sua importância para o planeta e sua fundamentação jurídico-constitucional, observando-se em que momento o Brasil acordou para a proteção do meio ambiente, pois as raízes históricas brasileiras evidenciam outra realidade, a do crescimento econômico a qualquer custo. Discute-se, assim, o que será mais importante para a coletividade, preservar o meio ambiente ou alcançar o desenvolvimento.

Em seguida, será mostrada a razão do direito ao meio ambiente equilibrado ser considerado um direito fundamental, posto no art. 225 da Constituição Federal de 1988, aproveitando-se para distinguir o direito ao desenvolvimento econômico e sua inter-relação com o direito ao meio ambiente equilibrado, identificando uma nova concepção para o direito de propriedade, ou melhor, a função socioambiental da propriedade. Analisa-se, também, como o desenvolvimento sustentável pode amenizar os desequilíbrios ambientais, ou seja, os benefícios que esse tipo de desenvolvimento veio oferecer no sentido de equilibrar o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental. Implica frisar que por desenvolvimento sustentável entende-se a coexistência pacífica e harmoniosa do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente.

Ao observar os instrumentos de gestão ambiental pública, ocupa-se o segundo capítulo de demonstrar os aspectos da tutela preventiva do meio ambiente, os órgãos responsáveis pela tutela ambiental nas esferas federal, estadual e municipal e as ferramentas utilizadas para proteger o meio ambiente dos impactos ambientais negativos causados pelo desenvolvimento que podem atingir áreas de preservação especialmente protegidas. Nessa circunstância, é indispensável comprovar a utilidade da compensação ambiental, alternativa adotada para minimizar os impactos negativos, que tem o objetivo de proporcionar a preservação de outras áreas ambientais.

Demonstrar-se-á porque o impacto ambiental deve ser evitado e quais os benefícios do estudo prévio do impacto ambiental e do relatório do impacto do meio ambiente. Salienta-se a função do IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis na gestão ambiental pública e quem possui a competência para exigir o estudo prévio do impacto ambiental, estipulando o prazo de análise e a possibilidade de impugnação do estudo e relatório feitos. Nesse contexto, serão salientados quais são os espaços territoriais nacionais especialmente protegidos, ou seja, as áreas da natureza que devem ser relevantes para a manutenção de uma vida saudável.

No desenvolvimento desta pesquisa, para corroborar os postulados, far-se-á necessário prestigiar as normas constitucionais pertinentes à temática, discorrendo-se sobre a interpretação sistemática da Constituição, de modo a demonstrar, no terceiro capítulo, a figura do licenciamento ambiental e a repartição de competências constitucionais, enfatizando a falta de clareza normativa e a divergência doutrinária acerca da competência municipal, no que concerne ao meio ambiente, e sua importância para o federalismo brasileiro. Nessa ocasião, aparecem as dúvidas acerca da competência para expedir a licença ambiental e quais licenças deverão ser requeridas, pois existe choque de competências entre os órgãos responsáveis provocado pela falta de clareza da legislação vigente.

Sob esse enfoque, o licenciamento ambiental será tratado como instrumento de gestão pública, importante no controle preventivo dos impactos ambientais negativos, pois o mesmo cuida de identificar os riscos inerentes à determinada atividade empresarial, com vistas a informar o processo decisório sobre a implementação ou não da atividade, e sobre a eleição das medidas preventivas mais adequadas para mitigar a degradação ambiental sem impedir o desenvolvimento necessário. A meta é oferecer à população um desenvolvimento baseado na sustentabilidade dos recursos naturais, em que prevaleça o equilíbrio entre o direito ao

desenvolvimento e o direito ao meio ambiente saudável.

No último capítulo, apreciar-se-á a aplicação do princípio da concordância prática ou harmonização na solução de conflitos envolvendo o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, que envolvem a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico. Evidencia-se pela interpretação constitucional e doutrinária que o princípio da concordância prática surgiu para desvendar os conflitos entre direitos fundamentais ou entre direitos fundamentais e bens jurídicos constitucionalmente protegidos, revelando qual o bem de maior relevo para o ordenamento, ou simplesmente fazendo a ponderação entre os direitos ou bens envolvidos. Isso significa uma abertura para, sendo evidenciada uma autêntica colisão entre direitos, tomar-se decisões sobre problemas jurídicos lançando mão de recursos outros, não se limitando ao estabelecimento de uma relação vinculativa entre uma hipótese legal e sua consequência.

Assim, para se concretizar o princípio da concordância prática, é necessário compreender sua implicação diante da proporcionalidade e do *balancing*, expondo no título respectivo a diferenciação entre tais institutos jurídicos e sua eficiência quando se trata de conflitos envolvendo direitos fundamentais ou de conflitos entre princípios jurídico-constitucionais. Nesse panorama, segue-se a orientação doutrinária de Robert Alexy e Ronald Dworkin, revolucionários no avanço da teoria dos princípios, verificando a necessidade de demonstrar as vertentes práticas de solução das colisões de direitos fundamentais.

Enfim, será discutida a contribuição do emprego da concordância prática como princípio de interpretação constitucional, um verdadeiro *topos* argumentativo, ao expressar um pensamento aceito como justo e razoável de um modo geral, de comprovada utilidade no equacionamento de questões práticas, não só do direito em seus diversos ramos, como também em outras disciplinas, sempre que se tratar da descoberta do meio mais adequado para atingir determinado objetivo, vem colaborar para a solução dos conflitos que envolvem direitos e princípios constitucionais. Ao final, sem a pretensão de exaurir o tema proposto, serão apresentados alguns casos da colisão entre os direitos que representam o meio ambiente equilibrado e o desenvolvimento econômico.



# 1 A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

Modernamente fala-se muito em meio ambiente, tanto nos jornais, revistas, documentários, com uma visão de proteção e preservação do meio em que se habita. Mas afinal, o que seria o meio ambiente? Neste aspecto, o meio ambiente poderia ser tudo que esteja relacionado às formas de expressão da natureza, ar, solo, rios, elementos biológicos. No sentido de esclarecer o termo “meio ambiente”, inicialmente propõe-se sua conceituação com base na doutrina ambiental e nos preceitos constitucionais.

## 1.1 Conceito de meio ambiente

Situando na história o primeiro emprego da expressão “meio ambiente”, Édis Milaré (2007, p. 109) propõe que ela foi utilizada em 1935 pelo naturalista francês Geoffroy de Saint-Hilaire na obra *Études progressives d'un naturaliste*.

Juridicamente, o Direito Positivo brasileiro define o meio ambiente com base no artigo 3º, I, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, ao dispor que, se entende por “Meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Tentando decifrar o sentido da Lei nº 6.938/81, Marcelo Abelha Rodrigues (2005, p. 65) compreende o meio ambiente como o “conjunto de relações (físicas, químicas e biológicas) entre os fatores vivos (bióticos) e não vivos (abióticos) ocorrentes nesse ambiente, responsáveis pela manutenção de todas as formas de vida existentes.”

Assim, pode-se entender que o meio ambiente é o lugar que permite e conserva todas as formas de vida, resultantes da combinação e interação dos seres vivos e não vivos que se desenvolvem nesse meio. Numa visão sistêmica, ensina Toshio Mukai (1994, p. 3):

A expressão ‘meio ambiente’ tem sido entendida como a interação de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida do

homem, não obstante a expressão, como observam os autores portugueses, contenha um pleonismo, porque ‘meio’ e ‘ambiente’ são sinônimos [...].

José Afonso da Silva (2002, p. 20) apresenta o seguinte conceito: “O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.” Fortalecendo tal entendimento, Patrícia Lemos (2008, p. 97) conceitua o meio ambiente como:

Conjunto de fatores que influenciam o meio em que o homem vive, compreende três classes de elementos: os naturais, como água, ar, solo, flora, fauna, ecossistemas; os culturais, como bens e valores integrantes do patrimônio histórico, artístico, turístico, estético, arqueológico, etc.; e os artificiais, como o espaço urbano e rural construído ou modificado.

Por sua vez, Paulo Affonso Leme Machado (2002, p. 130) considera meio ambiente tudo o que “permite, abriga e rege a vida.” Significa dizer que todo local que propicia a vida em todas as suas formas pode ser considerado meio ambiente.

Com relação ao conceito de meio ambiente, Celso Antonio Fiorillo (2006, p.19) entende que “meio ambiente relaciona-se a tudo aquilo que nos circunda”. E acrescenta que ao proteger o meio ambiente, a Constituição Federal de 1988, apoiada na Lei que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, dividiu os objetos da tutela ambiental em imediato, qualidade do meio ambiente, e mediato, qualidade de vida. (FIORILLO, 2006, p. 19-20).

A maior parte da doutrina considera a expressão ‘meio ambiente’ redundante<sup>1</sup> já que meio e ambiente, no sentido enfocado, significam a mesma coisa. Marcelo Abelha Rodrigues (2005, p.64) discorda enfatizando que o alcance da expressão meio ambiente é mais largo e mais extenso. Por sua vez, José Afonso da Silva (2002, p.19) esclarece que:

A necessidade de reforçar o sentido significante de determinados termos, em expressões compostas, é uma prática que deriva do fato de o termo reforçado ter sofrido o enfraquecimento no sentido a destacar, ou então, porque a sua expressividade é mais ampla ou mais difusa, de sorte a não satisfazer mais, psicologicamente, a idéia que a linguagem quer expressar.

O esclarecimento da expressão meio ambiente está intrinsecamente ligado ao conceito de ecologia<sup>2</sup>, que para Édís Milaré (2007, p.107) representa “a ciência que estuda as relações dos seres vivos entre si e com o seu meio físico, sendo este entendido como o cenário natural

<sup>1</sup> Corrobora esse entendimento Lanfredi (2007, p.71), quando diz que a palavra ambiente contém o sentido da palavra meio.

<sup>2</sup> “O termo ecologia foi cunhado em 1866 pelo biólogo e médico alemão Ernst Heinrich Haeckel (1834-1917), em sua obra Morfologia geral dos seres vivos, como proposta de uma nova disciplina científica, a partir dos radicais gregos oikos (casa) e logial/logos (estudo)”. (MILARÉ, 2007, p. 107).

em que esses seres se desenvolvem.”

A consciência ecológica é um fator de destaque relacionado ao problema da degradação e destruição ambiental, despertando as autoridades para a necessidade de consolidar uma legislação ambiental orientada para a proteção jurídica ao meio ambiente.

Tarefa difícil tem sido conjugar dois institutos distintos na defesa do meio ambiente, ou seja, a ecologia e o direito. No seu livro “A Natureza à margem da Lei”, François Ost (1995, p. 111) comenta que:

[...] o direito tem o costume de se servir de definições com contornos nítidos, critérios estáveis, fronteiras intangíveis. A ecologia reclama conceitos englobantes e condições evolutivas; o direito responde com critérios fixos e categorias que segmentam o real. A ecologia fala em termos de ecossistema e de biosfera, o direito responde em termos de limites e de fronteiras; uma desenvolve o tempo longo, por vezes extremamente longo, dos seus ciclos naturais, o outro impõe o ritmo curto das previsões humanas.

Na proteção da natureza é o direito que vai tentar limitar, suspender e impor sanções para as atitudes humanas que agridam o meio ambiente. Surge, dessa forma, uma nova consciência segundo a qual não se protege somente aquela espécie ou aquele ambiente. A preocupação moderna envolve elementos mais genéricos e abstratos, como o clima, a biodiversidade. “A partir de agora, a idéia abstracta e global das potencialidades evolutivas da natureza que é tomada em conta, e instituída como valor a salvaguardar.” (OST, 1995, p. 114).

E acrescenta o referido autor que “é preciso não esquecer que uma boa parte da consciência ecológica é devida, precisamente, aos trabalhos dos homens da ciência que simultaneamente, clarificaram as interações dos ecossistemas e lançaram os primeiros gritos de alarme quanto à sua actual alteração.” (OST, 1995, p. 221).

Entende Vladimir Passos de Freitas (2005, p. 14) que a palavra Ecologia significa, “em suma, o estudo das relações dos organismos com o meio em que vivem”. Supracitado autor conclui referindo-se ao fato de que a definição de meio ambiente é mais ampla e envolve a questão ecológica, que sem dúvida está relacionada aos ambientes naturais. Todavia, a expressão meio ambiente envolve, além da natureza, aspectos culturais, históricos, paisagísticos, urbanísticos que se relacionam à qualidade da vida humana na terra. (FREITAS, 2005, p. 15).

Sob o enfoque jurídico, o meio ambiente pode estar relacionado a três vertentes: Meio

ambiente natural, cultural e urbanístico. O primeiro é aquele onde se relacionam homem e natureza na busca do equilíbrio ecológico. O segundo mais direcionado para a conservação do patrimônio histórico, artístico e paisagístico. O meio ambiente urbanístico, por sua vez, trata da questão social e se preocupa com os empreendimentos industriais. (GIANNINI apud MUKAI, 1994, p. 4-5).

“Existe um grande consenso de que o conceito de meio ambiente deva abranger uma totalidade que inclui os aspectos naturais e os resultantes das atividades humanas, sendo assim o resultado da interação de fatores biológicos, sociais, físicos, econômicos e culturais.” (BRUGÜER, 2004, p. 54).

Nessa perspectiva ampla, o meio ambiente seria a interação dos elementos abióticos, (ar, água, solo) e bióticos, flora e fauna, relacionados à natureza, juntamente com as edificações produzidas pelo homem, inclusive a urbanização das cidades.

Segundo a orientação de Paulo Bonavides (2003), sendo considerado um “direito de terceira geração”, o direito ao meio ambiente possui como característica distintiva o fato de representar não somente o indivíduo considerado em si mesmo, destina-se à proteção de grupos humanos, apresentando, por isso, uma titularidade difusa ou coletiva.

Destaca-se para o meio ambiente a importância da manutenção dos ecossistemas,<sup>3</sup> como “unidades interdependentes, complexas, e que sua extensão geralmente se estende além das fronteiras políticas e econômicas.” (AZEVEDO, 2008, p. 97).

## **1.2 Fundamentos jurídicos do direito ambiental**

Na antiguidade, a relação do homem com a natureza era baseada num fator de subordinação do ser humano diante da “mãe natureza”, abundante com seus rios, mares, florestas, solos. O homem usufruía dos recursos naturais para sua subsistência sem maiores preocupações.

---

<sup>3</sup> O termo ecossistema data de 1935 e foi cunhado pelo ecólogo e cientista Tansley (do grego *oikos*, casa e *systema*, disposição conjunta, organização. A Convenção sobre Diversidade Biológica define ecossistema como o complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microorganismos e o seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional. (MILARÉ, 2007, p. 1244).

A evolução científica proporcionou a Revolução Industrial<sup>4</sup>, modificando, assim, essa relação do homem com a natureza. A vida em comunidade foi substituída por um estilo industrial em que passou a predominar a cultura tecnológica, a civilização e um maior individualismo no trato social. O homem do campo transferiu-se para as cidades em busca de trabalho, dinheiro e progresso no setor econômico, era o que se podia chamar de marco no surgimento do capitalismo.<sup>5</sup>

O desenvolvimento da indústria aprofundou a divisão do trabalho fortalecendo e fundindo fenômenos que tinham uma evolução paralela: a visão de mundo cartesiana, a nova ordem econômica e o individualismo. [...]. O individualismo, como nova 'forma' de viver, deu um vigoroso impulso à oposição sociedade-natureza. (BRUGÜER, 2004, p. 58).

Na visão de François Ost (1995, p.119-120): “Dois factores principais explicam esta emergência de um direito do ambiente: a mutação das funções atribuídas ao Estado, por um lado, a constituição da questão econômica como problema sociopolítico, por outro.” Desenvolve-se um Estado que intervém na agricultura, indústria, emprego, transportes, finanças e que sob o fantasma do desemprego e da concorrência estrangeira provoca alterações nos ecossistemas em prol do progresso.

Nesse sentido, em meados da década de 1970, os sistemas constitucionais internacionais, observando o aumento da exploração e a decadência da sustentabilidade<sup>6</sup> dos recursos naturais, sentiram a necessidade de reconhecer o valor e conceder uma maior tutela para o ambiente. Essa tendência colaborou para a consolidação do Direito Ambiental. Pelo entendimento de Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva (1995, p. 25), observa-se que:

Para muitos, o I Congresso Internacional para a Proteção da Natureza, realizado em Paris, em 1923, representa o primeiro passo importante no sentido de abordar o problema no seu conjunto. Vários tratados sobre a proteção de determinadas espécies – acordos de pesca, sobre focas e baleias – foram assinados no início do século, mas neles o objetivo das partes não era a proteção das espécies, mas sim a proteção dos interesses econômicos e sociais.

Em junho de 1972, a preocupação mundial com o meio ambiente foi revelada na

<sup>4</sup> “Com a Revolução Industrial, iniciada em fins do século XVII e intensificada a partir de meados do século XVIII, acelerou-se o processo mutativo do planeta Terra. As descobertas científicas e tecnológicas, ocorridas a partir de fins do século XIX e, em maior escala, após o segundo conflito mundial, facultaram ao homem maiores possibilidades de exploração dos recursos naturais.” (OLIVEIRA; GUIMARÃES, 2004, p. 19-20).

<sup>5</sup> O modelo capitalista, fincado no individualismo e no mercantilismo, agrediu o meio ambiente, em decorrência da utilização dos recursos tecnológicos com vistas a alcançar patamares lucrativos cada vez mais elevados. (OLIVEIRA; GUIMARÃES, 2004, p.21).

<sup>6</sup> De acordo com Édís Milaré (2007, p.1276), “[...] a sustentabilidade é um requisito para que os ecossistemas permaneçam iguais a si mesmos, assim como os recursos podem ser utilizados somente com reposição e/ou substituição, evitando-se a sua depleção, de maneira a manter o equilíbrio ecológico, uma relação adequada entre recursos e produção, e entre produção e consumo [...]”

Conferência Internacional de Meio Ambiente realizada na cidade sueca de Estocolmo, sendo considerada o marco inicial, onde foi elaborada uma carta elencando os princípios e os objetivos de proteção ambiental. (RODRIGUES, 2005, p.58). Nessa época, o Brasil liderou os países do Terceiro Mundo, juntamente com a China, no sentido de incentivar o crescimento econômico por meio da industrialização a qualquer preço, em busca do desenvolvimento alcançado pelos países desenvolvidos.

Inicialmente a proteção ambiental no Brasil foi tratada na Constituição do Império de 1824 com a proibição do corte raso de madeiras de lei. Entretanto, a preocupação principal era com a salubridade das cidades e da zona rural. (TEIXEIRA, 2006, p. 58). Antes disso, ou seja, no período pré-colonial e colonial, somente em 1605 surgiu a 1ª Lei de Proteção às Florestas, Regimento do Pau Brasil. Apesar de, em 1603, nas Ordenações Filipinas haver regras para o combate à poluição das águas, à caça e à pesca predatória sem maiores repercussões. Assinala Gilberto Dupas (2008, p. 70) que:

Na América, como os habitantes das florestas eram os povos indígenas pertencentes a culturas mais avançadas ou primitivas, mais que mantinham com a natureza vínculos profundos e viviam em harmonia com ela. O início da devastação coincidiu com o processo de dominação e ‘assimilação cultural’ dos índios, em processos normalmente cruentos, com o deslocamento e a progressiva liquidação desses povos e a adoção para as terras conquistadas de processos de cultivo ou pastoreio que agrediram progressivamente o equilíbrio de seus ecossistemas.

Historicamente, a Constituição brasileira de 1946 preocupou-se com a função social da propriedade, concedendo menor importância para a questão ambiental, pois a economia ditava a exploração dos recursos naturais. (OLIVEIRA, 2005, p. 41). O que repercutiu nesse período foi a Convenção para a proteção da Flora, Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, assinada pelo Brasil em 1940 e aprovada pelo Decreto nº 3 em 1948. (OLIVEIRA, 2005, p. 41). Em seguida, surgiram “as primeiras preocupações referentes à utilização dos recursos naturais de forma racional”, ou melhor, a exploração estaria vinculada à racionalidade, a uma variedade de utilidades, à saúde e à qualidade de vida da população. (OLIVEIRA, 2005, p. 41).

Ocorre que, desde meados do século XIX, a palavra progresso veio resumir a forma de pensar e agir economicamente na sociedade contemporânea. Era o início da Revolução Industrial, quando o progresso econômico foi considerado a principal forma de desenvolvimento, regendo o mundo capitalista e também moldando parte das políticas dos países que o adotaram.

Desenvolvimento, então, era associado ao progresso a qualquer custo, a economia ditava as regras do jogo. A mudança de paradigma começou a ser formulada com a constatação pelos cientistas dos problemas e o início das discussões de alternativas, as quais surgiram na baila do movimento pacifista, embrião do movimento ecologista, dos anos 1960, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa.

O modelo adotado de crescimento econômico refletiu-se na utilização das fontes naturais que passaram a ser exploradas de forma indiscriminada, visando à lucratividade que se poderia obter com a exploração desmedida das reservas naturais. Com o desenvolvimento industrial brasileiro, começou-se a observar os malefícios que as indústrias e seus componentes traziam para o ambiente, atentando-se para o fato do considerável aumento da poluição atmosférica, contaminação dos rios e mares, diminuição da fauna ictiológica e o gradativo aquecimento do planeta. (FREITAS, 2005, p. 236).

Na prática, significou criar fábricas, incentivar o consumo, construir infraestrutura para tal e descobrir as maneiras eficientes de explorar matéria-prima, retirando-a de todas as formas. Esses pressupostos foram adotados com voracidade pelas mais diversas sociedades. O resultado disso foi um impacto ambiental negativo nunca visto, que se materializou através do aquecimento global, efeito estufa, chuva ácida, poluição do solo e dos rios, inversão térmica, extinção de animais, entre outros problemas que repercutiram direta e indiretamente na sobrevivência dos seres humanos.

Compassadamente, estruturou-se o Direito Ambiental brasileiro sendo definido por Luiz Fernando Coelho (1975, p. 5) como “um sistema de normas jurídicas que, estabelecendo limitações ao direito de propriedade e ao direito de exploração econômica dos recursos da natureza, objetivam a preservação do meio ambiente com vistas à melhor qualidade da vida humana.”

Anos depois veio a ECO-92 – Conferência da Terra, realizada no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, da qual participaram 178 países preocupados com o modelo de produção e desenvolvimento dos países capitalistas. Nesse encontro foram emitidas a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21, a Convenção sobre Mudanças Climáticas. (TRENNEPOHL, 2008, p. 36).

A finalidade desses documentos foi estipular regras internacionais para proteger o meio ambiente, considerando o direito ao desenvolvimento dos países pobres, mas evitando a

degradação ambiental que coloca em risco à própria vida das futuras gerações. (LANFREDI, 2007, p. 74).

Dentre esses documentos, destaca-se a Agenda 21<sup>7</sup>, por representar “um instrumento para a sustentabilidade do planeta”, com um roteiro de metas definido que permite a parceria e o consenso entre os países e seus municípios na adoção gradual de técnicas que promovam o desenvolvimento sustentável.<sup>8</sup> (LANFREDI, 2007, p.75).

Como resultado do encontro, surgiram novas concepções, onde “prevenir tornou-se mais importante que corrigir, precaver era mais indicado que arriscar. Nesse contexto, o desenvolvimento tomou outro rumo e novos princípios foram incorporados no cenário mundial.” (TRENNEPOHL, 2008, p. 36). Entre eles, vislumbram-se os princípios elencados pela Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, salientando-se os seguintes:

Princípio 1: Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas como desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

Princípio 3: O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras.

Princípio 4: A fim de alcançar o estágio do desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada.

Princípio 8: Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas, os Estados devem reduzir e eliminar os sistemas de produção e consumo não-sustentados e fomentar políticas demográficas apropriadas.

Todos esses princípios revelam a importância do desenvolvimento sustentável como uma alternativa saudável para a problemática que envolve o meio ambiente equilibrado e o desenvolvimento econômico. A preocupação com a sadia qualidade de vida e com o direito ao desenvolvimento é visível nos princípios 1 e 3. Já para o desenvolvimento sustentável, exige-se comprometimento de um Estado com os outros países na facilitação de políticas econômicas saudáveis e efetivas no trato ambiental.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda

<sup>7</sup> Documento que estabeleceu a importância de cada país a se comprometer a refletir, global e localmente, sobre a forma pela qual governos, empresas, organizações não-governamentais e todos os setores da sociedade poderiam cooperar no estudo de soluções para os problemas sócio-ambientais.

<sup>8</sup> Sustentável para Édis Milaré (2007, p. 1276) é o “termo aplicado às economias e ao desenvolvimento. Implica que o ‘capital’ do sistema se mantenha e que as sociedades vivam dos ‘rendimentos’. Em termos ecológicos, requer estabilidade ao longo dos tempos e uma ausência de degradação ambiental que, de algum modo, podem ser avaliadas. [...]”



21, celebrada no Rio de Janeiro e patrocinada pela ONU - Organização das Nações Unidas (2003, p.14), por sua vez, exerce a função de equilibrar as questões relativas ao meio ambiente e ao desenvolvimento. Destaca-se como um programa dinâmico que propõe uma associação mundial de cooperação em prol do desenvolvimento sustentável e possui as seguintes metas:

Promoção do desenvolvimento sustentável por meio da liberalização do comércio; Estabelecimento de um apoio recíproco entre comércio e meio ambiente; Oferta de recursos financeiros suficientes aos países em desenvolvimento e iniciativas concretas diante do problema da dívida internacional; Estímulo a políticas macroeconômicas favoráveis ao meio ambiente e ao desenvolvimento.

Quanto às Mudanças Climáticas, os principais instrumentos do regime são a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada no Rio de Janeiro em junho de 1992, possibilitando, assim, a discussão e a troca de informações sobre a emissão dos gases causadores do efeito estufa<sup>9</sup> em outras conferências. Foi o que aconteceu na 3ª Conferência conhecida como Protocolo de Kyoto, assinado em Kyoto, em dezembro de 1997, com a finalidade de obter a diminuição das emissões de gases de efeito estufa especialmente pelos países desenvolvidos.

Em maio de 1997, o Brasil fez uma proposta original: a criação de um Fundo de Desenvolvimento Limpo (FDL), que aplicaria multas aos países desenvolvidos que não cumprissem as metas de redução de emissões. A proposta foi apoiada pelos países em desenvolvimento e rejeitada pelos países desenvolvidos.

Em relação à proteção ambiental, ensina Patrícia Lemos (2008, p. 94) que:

A proteção do meio ambiente tem por base uma questão muito simples: as necessidades ilimitadas do homem na busca de bens da natureza, que são limitados. Além disso, o crescimento e desenvolvimento dos países passa pela estrada da utilização e consumo dos recursos naturais vitais, o que deteriora as condições ambientais.

Nessa ótica, Paulo Cunha (2004, p. 111), docente da Universidade Lusíada do Porto, assim assevera:

O direito, como principal instrumento, funcionalmente, vocacionado para a administração da vida em sociedade e para a tutela das condições fundamentais do seu livre desenvolvimento, não poderia manter uma atitude de indiferença perante os problemas do ambiente e de sua proteção efetiva, e é no domínio dos mecanismos de cariz preventivo e antecipatório que se encontram as soluções mais ajustadas à tutela dos bens ambientais.

Diante desse comentário, nota-se que o Direito tem a tarefa de solucionar as questões

---

<sup>9</sup> Nas palavras de José Afonso da Silva (2002, p. 66), o “efeito estufa” provém do desequilíbrio radioativo da Terra, que provoca alteração das temperaturas atmosféricas e oceânicas e, assim, do ciclo hidrológico.

que envolvem o desenvolvimento social, econômico, tecnológico e científico e o meio ambiente, adequando as políticas que envolvem o crescimento populacional ao controle da realidade ambiental.

François Ost (1995, p. 215) salienta que na produção do direito, o homem não deve ser egoísta. Deve, portanto, conferir a devida preocupação para com as gerações futuras. “A idéia é, com efeito, que, na ignorância das necessidades e das condições de vida reais destas gerações futuras, impõe-se preservar os meios naturais ao seu melhor nível [...], a fim de manter aberto o maior número de opções possível”.

Interessa aqui comprovar a importância do Direito Ambiental como ramo especializado do direito que se destina primordialmente a verificar os riscos ambientais, controlar as atividades danosas e orientar a nova geração para a importância da preservação dos recursos do meio ambiente.

Segundo Édis Milaré (2007, p.759), conceitua-se o Direito do Ambiente como sendo: “o complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta e indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações.”

Ressalta-se o conceito de Toshio Mukai (1994, p.10), que entende não ser o Direito Ambiental um ramo autônomo do direito, nos seguintes termos:

O Direito Ambiental (no estágio atual de sua evolução no Brasil) é um conjunto de normas e institutos jurídicos pertencentes a vários ramos do Direito, reunidos por sua função instrumental para a disciplina do comportamento humano em relação ao seu meio ambiente.

Rogério Portanova (2004, p.639) considera que “O Direito Ambiental é o novo marco jurídico de emancipação que permitirá a ampliação da cidadania no século XXI.” Esse autor relaciona o Estado com a ideia do bem-estar ambiental que envolve a democracia e, por consequência, a cidadania participativa na construção de um desenvolvimento sustentável. Assim, todo cidadão tem o dever de preservar os recursos naturais por meio dos instrumentos colocados a sua disposição pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional.

Declara Rafael Lazzarotto Simioni (2006, p. 18) que “a doutrina do Direito Ambiental tem trabalhado na criação de modelos inteligentes de intervenção normativa na economia como estratégia de sustentabilidade ecológica.”

O que se observa, hoje em dia, é a fragilidade dos recursos naturais e uma visível insustentabilidade dos mesmos diante de uma incansável utilização privada, promovendo um desequilíbrio entre o uso e a cautela, onde os recursos teriam que se ajustar ao querer particular, e não o contrário, o homem é que deveria adequar-se ao ambiente, o que seria com certeza mais viável, já que a maioria dos recursos não renováveis são fontes esgotáveis e indispensáveis à sobrevivência humana. Na visão de Guilherme Figueiredo (2008, p. 32):

O Direito Ambiental tem uma função grandiosa, de defesa da vida no planeta pois, mais do que essencial à sadia qualidade de vida, o meio ambiente dinamicamente equilibrado é necessário à vida. Não se trata, portanto, apenas de alcançar a elevação do nível de qualidade de vida, mas de defender a própria vida.

Entende Gina Copola (2003, p.29) que o conceito de Direito Ambiental está diretamente relacionado com a preservação do equilíbrio ecológico, com o desenvolvimento sustentável e com a sadia qualidade de vida de toda a coletividade e todo o ecossistema, possuindo esse direito suas regras e princípios próprios.

Contrariando a opinião de Toshio Mukai (1994), concebe-se o Direito Ambiental como um novo ramo do direito, de natureza autônoma, dotado de princípios e regras próprios, independentemente do fato de conceder proteção a direitos que transcendem à esfera do indivíduo, porém com a peculiaridade de ser um direito multidisciplinar, estando relacionado a bases conceituais dos diversos ramos do direito.

Segundo Terence Trennepohl (2008, p.39), “o Direito Ambiental apresenta-se com o papel de densificar, firmar, sustentar a sociedade participativa e democrática, compatibilizando crescimento econômico e desenvolvimento sustentável.”

Esclarece Paulo Affonso Machado (2002, p.129) que “O Direito Ambiental é um direito sistematizador, que faz a articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência concernentes aos elementos que integram o ambiente.” Na opinião de Paulo Affonso Machado (2002, p.129-130), o Direito ambiental é o laço que une o Direito das águas, o Direito florestal, o Direito da biodiversidade, como a finalidade da preservação.

Comenta Orci Teixeira (2006, p. 65) que, “à luz do direito ambiental, a constitucionalização do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado apresenta-se como um direito subjetivo da humanidade e, nesta qualidade inalienável e indisponível.” Aceito como patrimônio da humanidade, o meio ambiente passa, assim, a ser visto como essencial a uma vida saudável e digna de todos os seres humanos habitantes do planeta Terra. Por isso, o

direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não pode ser cedido, vendido ou transferido para outrem, pois pertence a todos indistintamente, devendo ser utilizado de forma civilizada com o cuidado de manter os estoques dos bens ambientais e garantir a capacidade de regeneração da própria natureza.

De acordo com Guilherme Figueiredo (2008, p. 32), o Direito Ambiental tem uma função grandiosa, de defesa da vida no planeta, pois mais do que essencial à sadia qualidade de vida, o meio ambiente dinamicamente equilibrado é necessário à vida. Não se trata, portanto, apenas de alcançar a elevação do nível de qualidade de vida, mas de defender a própria vida.

Sendo considerado um direito da humanidade, a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado depende da organização de vários setores sociais, principalmente do Estado. Vale ressaltar que a nota distintiva do Direito Ambiental em relação aos outros ramos do direito é a interdisciplinaridade, ou seja, permite a participação de todos quando se trata de questões relativas ao meio ambiente. Assim, observa-se que “A interdisciplinaridade faz-nos concluir que a tutela do meio ambiente, bem de uso comum do povo, é algo que ultrapassa as fronteiras da elaboração legislativa e da atuação estatal.” (OLIVEIRA; GUIMARÃES, 2004, p.11). Dessa forma, verifica-se que a busca de soluções para os problemas ambientais envolve a participação da sociedade, através do cidadão e do Estado.

### **1.3 Proteção jurídico-constitucional da matéria ambiental na Constituição Federal de 1988**

Diante da preocupação mundial com a preservação ambiental, a proteção do meio ambiente no território nacional é recente. Antes, a visão era meramente econômica orientada para o crescimento industrial, aumento do campo de trabalho e expectativa de lucro nas relações comerciais através da contínua utilização da fonte ambiental. Nesse sentido, Andreas Krell (2004, p. 77) expõe que:

Somente nos últimos anos progrediu no Brasil a discussão sobre os valores constitucionais colidentes da liberdade empresarial, do desenvolvimento econômico e da defesa ambiental (art. 170 CF). Em geral, seria necessário o exercício de uma ponderação mais equilibrada dos valores jurídicos e interesses sociais envolvidos por parte dos operadores de Direito, para podermos chegar a soluções que correspondem às metas axiologicamente fixadas na legislação constitucional e ordinária.

Com a visível diminuição dos recursos naturais pelo uso constante e o gradativo

aumento populacional, iniciou-se um processo de conscientização ambiental que ainda está em evolução devido a variados fatores, entre eles, a falta de educação ambiental. (SILVA, 2002, p. 25).

Atualmente, pode até parecer paradoxal incentivar a preservação dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações e, ao mesmo tempo, tentar alcançar o pleno desenvolvimento econômico sem promover nenhum prejuízo à natureza, mas isso é plenamente possível, sendo viável através da adoção de um desenvolvimento sustentável, novo processo de desenvolvimento econômico que procura preservar o meio ambiente.

Esclarece Afonso da Silva (2002, p. 26) que “o desenvolvimento sustentável<sup>10</sup> consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras.”

Nos termos de uma política de proteção ambiental com expressa demonstração na Constituição Federal, dispõe o 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.”

Pela análise do citado artigo constitucional, percebe-se que meio ambiente e patrimônio se entrelaçam na medida em que o primeiro é considerado um bem a ser protegido constitucionalmente classificado como um bem de uso comum do povo<sup>11</sup> e essencial à sadia qualidade de vida, ou seja, todos têm o direito e o dever de usufruir e proteger os recursos naturais inerentes ao meio. Interessa ressaltar que o bem ambiental possui como características estruturais ser bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, “podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais”. (FIORILLO, 2006, p. 63).

Com relação ao fato de ser bem de uso comum do povo, Fiorillo (2006, p. 60) esclarece que: “Não se reporta a uma pessoa individualmente concebida, mas sim a uma coletividade de

---

<sup>10</sup> Enuncia José Afonso da Silva (2002, p.27) que “se o desenvolvimento não elimina a pobreza absoluta, não propicia um nível de vida que satisfaça as necessidades essenciais da população em geral, ele não pode ser qualificado de sustentável.”

<sup>11</sup> A expressão “bem de uso comum do povo” significa que devem satisfazer as necessidades comuns de todos os habitantes do planeta terra.

peças indefinidas, o que demarca um critério transindividual<sup>12</sup>, em que não se determinam de forma rigorosa, os titulares do direito”. Dessa forma, compreende-se que o meio ambiente equilibrado é um direito universal, de todos indistintamente.

Herman Benjamin (1993, p. 70) distingue o bem de uso comum do povo em macrobem, que seria o meio ambiente como “equilíbrio ecológico”, essencialmente imaterial e incorpóreo, não sendo passível de apropriação ou sobre o qual se possam conferir direitos individuais. Os elementos corpóreos, ou seja, a fauna, a flora, o ar, a água, o solo seriam os microbens considerados como elos fundamentais da imensa teia que dirige a vida de forma geral. Flávia Oliveira e Flávio Guimarães (2004, p. 51) consideram que:

O meio ambiente, como macrobem, insere-se nessa categoria, posto que seus elementos formadores (microbens) tanto podem ser públicos, quanto privados, mas se subordinam, ambos, à consecução de um fim público, qual seja, um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Cabe indagar a qual categoria pertence o meio ambiente? É bem público ou privado? Nesses termos, José Afonso da Silva (2002, p. 83) considera o meio ambiente um bem de interesse<sup>13</sup> público e esclarece que:

A doutrina vem procurando configurar outra categoria de bens - os bens de interesse público -, na qual se inserem tanto bens pertencentes a entidades públicas como bens dos sujeitos privados subordinados a uma particular disciplina para a consecução de um fim público. Ficam eles subordinados a um peculiar regime jurídico relativamente a seu gozo e disponibilidade e também a um particular regime de polícia, de intervenção e de tutela pública.

Corroborando esse entendimento Hugo Nigro Mazzilli (2000, p.45): “Há interesses difusos: a) tão abrangentes que coincidem com o interesse público, como o meio ambiente [...]”. Acrescente-se que além de ser um interesse público, o meio ambiente é considerado um interesse público primário, pois “interesse público primário é o interesse social (o interesse da sociedade ou da coletividade como um todo).” (MAZZILLI, 2000, p. 43).

No mesmo sentido, manifesta-se Marcelo Abelha Rodrigues (2005, p. 46), ao declarar que a doutrina italiana distinguiu o interesse público primário do interesse público secundário, sendo primário o interesse público pertencente ao povo, e o secundário aquele em que o

<sup>12</sup> “É um direito ou interesse cuja titularidade pertence à coletividade.” (VITTA, 2008, p. 28).

<sup>13</sup> Torna-se necessário estabelecer a diferença entre bem e interesse: bem é a coisa passível de apropriação, e interesse é o valor atribuído a um determinado bem ou a uma determinada pessoa. “O interesse é o valor, material ou moral, que faz com que alguém se aproprie de algo.” (OLIVEIRA; GUIMARÃES, 2004, p. 52). “O interesse jurídico caracteriza-se por ter seu conteúdo valorativo inscrito na norma.” (OLIVEIRA; GUIMARÃES, 2004, p. 52).

Estado atua na qualidade de pessoa jurídica de direito público, ou seja, é privado do Estado como sujeito de direitos e obrigações.

Paulo Leite Farias (1999, p.252), por sua vez, destaca que “a categorização de bem de uso comum do povo posta no texto constitucional vincula a fruição dos elementos integrantes do conjunto ambiental não somente à sua utilização racional, mas ao respeito à sua função social da propriedade.” Dessa afirmativa extrai-se o fato de que a propriedade privada, mesmo assegurada como direito fundamental no art. 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal, estará vinculada a sua função social para a proteção ambiental, conforme o art. 170, inciso II, da Constituição de 1988, e por isso pode sofrer restrições por parte do Poder Público.

Da expressão bem essencial à sadia qualidade de vida, inserida pelo art. 225 da Constituição Federal de 1988, visualizam-se dois objetos de tutela ambiental: um imediato, que é a qualidade do meio ambiente, e outro mediato, que são a saúde, o bem-estar e a segurança da população, sintetizados na expressão qualidade de vida. Essa qualidade de vida constitui-se um valor maior, cujo alcance encontra-se na proteção da qualidade do meio ambiente, que por consequência assegura a preservação da vida em todas as suas formas de manifestação. Ou melhor, da tutela da qualidade do meio ambiente decorre a proteção jurídica ao direito fundamental à vida.

Nesses termos, o inciso V do § 1º do art. 225 estabelece que para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado incumbe ao Poder Público “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.” (FARIAS, 2007, p. 19)

Pelo entendimento de Paulo José Leite Farias (1999, p.213-214), a meta a ser perseguida é encontrar o equilíbrio ecológico no uso dos recursos naturais, quando diz:

A manutenção de um ecossistema de forma não equilibrada ecologicamente, o exercício de atividade econômica que desconsidere a determinação constitucional e o desenvolvimento de políticas públicas que não observem essa imposição consubstanciarão clara afronta ao texto constitucional aplicável a todos os entes federados.

Constitucionalmente, o direito ao meio ambiente equilibrado envolve o direito

fundamental difuso<sup>14</sup> a uma sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações e deve ser protegido da agressão humana e tecnológica no sentido da promoção do desenvolvimento.

A Lei Federal nº 8.078/90, isto é, o Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 81, parágrafo único, inc. I, definiu interesse ou direito difuso nos seguintes termos: “I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;”

Enuncia Orlando Gomes (1998, p. 122) que “na conhecida definição de Ihering, direito<sup>15</sup> é o interesse juridicamente protegido, mas, ainda que esse conceito estivesse imune a críticas cumpriria fazer a ressalva de que nem todo interesse legalmente protegido é direito.” E continua ao dizer que são direitos “os interesses do indivíduo que se consubstanciam nas permitidas manifestações de sua vontade autônoma, sendo também protegidos, quando o Estado pode exigir, de todos, obediência à norma que prescreve tais deveres.” (GOMES, 1998, p. 123).

Como espécie do gênero de interesses metaindividuais, o direito ao meio ambiente equilibrado é considerado um interesse ou direito difuso e não deve se confundir com o interesse coletivo. Ensina Mancuso que o interesse difuso está relacionado a um universo maior de pessoas, ou toda a humanidade, os sujeitos são indeterminados absolutamente. O interesse coletivo relaciona-se com um número menor de sujeitos, que são relativamente indeterminados. Resulta, esse interesse, do homem em sua projeção corporativa, o interesse difuso, por sua vez, resulta da qualidade do homem como ser humano. (MANCUSO, 2000, p. 71). Nesses termos, Luís Felipe Colaço Antunes (1989, p. 20-21), dispõe:

Conceitua-se interesse difuso como ‘o interesse juridicamente reconhecido, de uma pluralidade indeterminada ou indeterminável de sujeitos que, potencialmente, pode incluir todos os participantes da comunidade geral de referência, o ordenamento geral cuja normativa protege tal tipo de interesse.

‘Objetivamente, o interesse difuso estrutura-se como um interesse pertencente a

<sup>14</sup> De acordo com o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8078/90), Heraldo Garcia Vitta (2008, p. 27) explica que: “No tocante a titularidade do direito material (aspecto subjetivo), o direito difuso pertence a uma comunidade formada de pessoas indeterminadas e indetermináveis; o direito coletivo a uma coletividade (grupo, categoria, classe) formada por pessoas indeterminadas, mas determináveis; e os direitos individuais homogêneos, a uma comunidade formada de pessoas perfeitamente individualizadas, as quais são determinadas e determináveis.”

<sup>15</sup> Há quem defenda a distinção terminológica entre “direitos” e “interesses”. O primeiro vocábulo seria reservado a direitos subjetivos, que são individualizáveis, o segundo diz com hipóteses em que o direito material não é titularizado por sujeitos determinados. No presente trabalho serão utilizados, indistintamente, os dois termos.



todos e a cada um dos componentes da pluralidade indeterminada de que se trate. Não é um simples interesse individual, reconhecedor de uma esfera pessoal e própria, exclusiva de domínio. O interesse difuso é o interesse que cada indivíduo possui pelo fato de pertencer à pluralidade de sujeitos a que se refere a norma.’

Para Patrícia Lemos (2008, p. 95), “interesse difuso é o direito transindividual, de natureza indivisível, de que são titulares pessoas indeterminadas, ligadas por circunstâncias de fato [...]”. Nesse aspecto, direito transindividual é o que ultrapassa os limites dos direitos individuais, transcendem o individual para proteger uma variedade de pessoas ligadas por fatores circunstanciais, sendo difuso quando se trata de pertencer a todos e a cada um individualmente considerado.

Na opinião de Flávia Oliveira e Flávio Guimarães (2004, p. 56), “para que um interesse seja considerado como sendo difuso, é necessário apresentar as seguintes características: indeterminação dos sujeitos, indivisibilidade do objeto, intensa litigiosidade interna, transição ou mutação no tempo e no espaço.”

Nesses termos, o meio ambiente saudável é direito de toda a espécie humana, presentes e futuras gerações. No que diz respeito à indivisibilidade, o meio ambiente não pode ser fracionado para apropriação exclusiva de certos indivíduos, deve ser usufruído por todos. Sendo litigioso, no sentido que conflita com as questões econômicas e políticas, por isso o magistrado deve compatibilizar os interesses conflitantes que são mutáveis de acordo com a situação fática apresentada. Acerca de ser o meio ambiente um direito difuso, Ricardo Ribeiro Campos (2005, p. 188) entende que:

Interesses difusos são aqueles, indivisíveis, titularizados por pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. Ocorrência comum desta espécie de interesses seria a defesa do meio ambiente, como, p. ex., a ação que tivesse por objeto impedir a poluição de um rio.

Vale lembrar que o caráter difuso do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado demonstra a natureza conflituosa e tensa da efetivação desse direito em relação ao direito de propriedade e ao desenvolvimento econômico, que exige uma ponderação na aplicabilidade dos direitos envolvidos, sejam individuais ou coletivos.

Em relação à indivisibilidade do direito ao meio ambiente sadio, segundo José Carlos Barbosa Moreira, “há indivisibilidade quando a satisfação de um só dos interessados implica de modo necessário a satisfação de todos; e, reciprocamente, a lesão de um só constitui, *ipso facto*, lesão da inteira coletividade.” (1984, p. 195). Assim, a indivisibilidade do bem permite que todos os titulares se encontrem em posição idêntica sobre o objeto de interesse.

Acrescenta Hugo Mazzilli (2000, p. 45) que:

O objeto dos interesses difusos é indivisível. Assim, por exemplo, a pretensão ao meio ambiente hígido, posto compartilhada por um número indeterminável de pessoas, não pode ser quantificada ou dividida entre os membros da coletividade; também o produto da eventual indenização obtida em razão da degradação ambiental não pode ser repartido entre os integrantes do grupo lesado, não apenas porque cada um dos lesados não pode ser individualmente determinável, mas porque o próprio interesse é indivisível.

Encontra-se, assim, o direito ambiental relacionado a “um interesse coletivo-público, um interesse pluriindividual de relevância pública, cuja forma mais natural de agregação é a forma associativa.” (ANTUNES, 1992, p. 94). Flávia Oliveira e Flávio Guimarães (2004, p.57) encerram a questão da natureza pública e difusa do meio ambiente explicitando que:

Quando se diz que o meio ambiente é bem de interesse público, pretende-se afirmar que não apenas o Poder Público tem legitimidade para promover sua tutela jurisdicional, como também o cidadão. [...] Quando se diz que o meio ambiente é um interesse difuso, quer-se afirmar que dele advém uma situação de vantagem ou de utilidade para todo o gênero humano, o que legitima todo e qualquer cidadão a promover a sua defesa na esfera processual.

Dessa forma, o meio ambiente saudável, como direito constitucionalmente protegido, além de bem de uso comum do povo, de interesse público, difuso, geracional, representa a interação da sociedade e do Estado, corporificando a participação democrática nas questões ambientais, justificando o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e, conseqüentemente, a própria vida.

### *1.3.1 Análise do art. 225 e do art. 170 da Constituição Federal*

Na estrutura do texto constitucional, existem preceitos de suma importância à tutela do meio ambiente (art. 1º, art. 3º, arts. 23 e 24, art. 225, art. 170, todos da CF/88), que conjuntamente com outros preceitos estampados em legislações esparsas infraconstitucionais (Lei nº 6.938/81 e Lei 9.605/98) constituem arcabouço legislativo imprescindível à garantia da higidez do ambiente às presentes e futuras gerações. Nesse tópico tratar-se-á de analisar os artigos 170 e 225 da Constituição Federal de 1988. Assim, dispõe o texto Constitucional no seu art. 170, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:  
[...]  
II - propriedade privada;  
III - função social da propriedade;  
[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

Analisando este artigo Constitucional, observa-se, preliminarmente, que a Constituição consagra uma economia de mercado, de natureza capitalista, pois valoriza a livre iniciativa,<sup>16</sup> mas, além disso, não deixa de dar a devida importância ao trabalho humano, orientando o Estado para, se for necessário, intervir na economia.

A economia encontra-se vinculada aos ditames da justiça social, “onde cada cidadão deve poder dispor dos meios materiais para viver confortavelmente segundo as exigências de sua natureza física, espiritual e política.” (SILVA, 2005, p. 710).

O termo “propriedade vem do latim *proprius* e indica a relação entre um indivíduo e um objeto, portanto, como instituto significa o poder que um sujeito exerce sobre determinado objeto.” (LEMOS, 2008, p. 32).

Sintetizando a história do direito de propriedade, a primeira noção de propriedade envolvia uma concepção coletiva, considerada como bem de uso comum de todos. Em seguida, adotou-se a ideia de um direito individual e absoluto até se alcançar a concepção atual de que apesar de ser garantida individualmente, deverá também atender a sua função social. (TAVARES, 2002, p. 450). À respeito comenta Cristiane Derani (2002, p. 58) que:

Propriedade, como instituição jurídica, traduz uma relação sobre a qual recai uma proteção jurídica. Assim, propriedade não é um direito. Direito de propriedade é o direito à proteção da relação entre sujeito e objeto. Por isso, só a relação que preenche requisitos fixados pelo direito será objeto de proteção.

Na visão de Guilherme Figueiredo (2008, p. 52), “Direito de propriedade é o direito de dispor de algo de modo pleno, independentemente de ter a sua posse de fato.” Nesse aspecto, a propriedade privada de bens valoráveis economicamente dita as regras da distribuição do poder.

Neste contexto, foi desenhado no Código Civil, em especial no seu art. 1.228, ao prever, em parágrafos inovadores, a função social da propriedade. De lapidar redação, o § 1º estabelece que:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades

---

<sup>16</sup> Comentando a Constituição, José Afonso da Silva (2005, p. 709-710) diz que “a livre iniciativa significa a garantia da iniciativa privada”, “que envolve a liberdade de indústria e comércio ou liberdade de empresa e a liberdade de contrato.”

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.

Vale lembrar que os preceitos constitucionais atinentes à dignidade da pessoa humana, à promoção do bem-estar de todos e ao desenvolvimento econômico são os principais responsáveis pelo crescimento de um país, e devem, por isso, ser conciliados e efetivamente concretizados para que seja possível um futuro próspero.

A respeito do art. 225, o texto Constitucional se pronuncia nos seguintes termos:

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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Observando tal dispositivo constitucional, verifica-se que existem normas que se revelam como ditames constitucionais, ou seja, o direito de todos ao meio ambiente equilibrado, normas garantia que representam os meios que o poder público dispõe para efetivar o direito enunciado, e, por último, normas mais específicas regulamentadoras de certas atividades, certas condutas ou certos objetos que necessitam de proteção do Estado. (SILVA, 2002, p. 52).

Em atenção ao conteúdo delimitado pelo artigo 225, atenta-se para o fato de que o direito ao meio ambiente pertence a todos, sejam brasileiros ou estrangeiros, cabendo ao Estado e à própria comunidade o dever de protegê-lo. (SILVA, 2002, p. 53). E complementa

que com relação ao manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas, significa conservar e recuperar espécies para evitar a extinção e, ao mesmo tempo, cuidar do equilíbrio que deve existir entre a comunidade biótica e o seu habitat. (SILVA, 2002, p. 53).

O art. 225 também incumbe ao Poder Público a tarefa de estabelecer, por meio da legislação pertinente, áreas do território nacional destinadas à preservação permanente, onde seu uso fica condicionado a restrições legais. Quanto às atividades danosas ao meio, estas devem atender ao prévio estudo do impacto ambiental, instrumento preventivo útil para impedir um possível risco ambiental.

Na visão de Paulo Leite Farias (1999, p. 247), não restam dúvidas de que o artigo 225 expressa “normas-objetivo determinantes” dos fins a serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade em matéria ambiental para, aproveitando-se das políticas públicas, direcionar os comportamentos para a prevenção do dano ambiental.

Oportuno examinar a importância do princípio da prevenção para o direito ambiental dentre os princípios que o cercam. Reconhecido pelo Princípio 6 da Declaração de Estocolmo, “a prevenção é a forma de antecipar-se aos processos de degradação ambiental, mediante a adoção de políticas de gerenciamento e de proteção dos recursos naturais.” (SAMPAIO, 2003, p. 70).

Édis Milaré (2007, p.767) entende que o princípio da prevenção tem a finalidade de “impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente, através da imposição de medidas acautelatórias, antes da implantação de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras.”

Vale lembrar que a aplicabilidade da prevenção na esfera ambiental ocorre por intermédio do instituto da licença, no procedimento de licenciamento ambiental e também em relação aos impactos ambientais já conhecidos no trato das atividades perigosas ao ambiente.

Diante da divergência doutrinária e dos incisos do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, cabe analisar criteriosamente se existe e qual a diferença entre os princípios da prevenção e da precaução. Nesses termos, a precaução pretende evitar um perigo em potencial ao meio antes que o dano efetivamente aconteça, ou seja, os impactos ao meio não são conhecidos. Na prevenção, observa-se que os impactos ao ambiente são conhecidos.

No âmbito internacional, o princípio da precaução foi adotado em 1987 na Segunda

Conferência Internacional sobre a proteção do Mar do Norte, onde “emissões de poluição potencialmente poluentes, devem ser reduzidas, mesmo quando não haja prova científica evidente donexo causal entre as emissões e seus efeitos.” (ARAGÃO, 2007, p. 41). Desde então, a precaução encontra-se inserida na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento/92, que expõe:

Princípio 15: Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental.

Quando o Princípio 15 fala em precaução e ameaça de danos graves ou irreversíveis, transmite que “a precaução caracteriza-se pela ação antecipada diante do risco ou do perigo.” (MACHADO, 2002, p. 55). Assim sendo, compreende-se que a ausência de certeza quanto aos danos não pode impedir a adoção de medidas efetivas e proporcionais para evitar o risco de danos graves e irreversíveis ao meio ambiente.

Antunes manifesta-se no sentido de que “a prevenção se aplica a impactos ambientais já conhecidos, informando tanto o estudo de impacto e o licenciamento ambientais; enquanto a precaução diz respeito a reflexos ao ambiente ainda não conhecidos cientificamente.” (MACHADO, 2002, p. 36).

Alexandra Aragão (2007, p.42-43) entende que a proteção realizada pela precaução ocorre em momento anterior, enquanto a prevenção impõe uma atuação preventiva de perigos já comprovados. Assim, o bom senso indica que mesmo sendo possível uma reconstituição do ambiente ao estado natural, seria inviável economicamente, tendo em vista os custos muito mais altos. Por isso e por outros fatores, a tarefa de evitar a ocorrência da poluição com a aplicação do princípio da prevenção pelo Poder Público e pela população em geral será a mais adequada financeiramente. (ARAGÃO, 2007, p. 44).

Desse modo, a intervenção do Estado no controle da produção, comercialização e no emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, só ocorre para proteger a saúde da população e do meio ambiente. (SILVA, 2002, p. 53).

Pelos ensinamentos de François Ost (1995, p. 53), seria necessário adotar um regime jurídico que estabelecesse normas para a utilização do meio ambiente com moderação, garantindo a igualdade de acesso aos recursos naturais para as gerações futuras.

A moderação e a cautela no uso dos recursos ambientais dizem respeito ao fato de o Poder Público promover uma política de educação ambiental<sup>17</sup> direcionada para atitudes preservacionistas, na qual a fauna e flora sejam motivo de cuidado e proteção de crianças e adultos, presentes e futuras gerações.

Na visão de Geraldo Lanfredi (2007, p. 277), “a educação ambiental, há de ser considerada o fator pedagógico primordial e prioritário, ‘o primeiro grande passo’ para criar uma consciência ecológica e gerar novos hábitos, a fim de atingir os objetivos da política ambiental.” E complementa, “o que importa é, com efeito, criar uma nova cultura, novas idéias, novos hábitos, que vão significar a sobrevivência de nosso ecossistema e de nossa própria espécie, sendo certo, no entanto, que este comportamento deverá se inserir em uma visão maior de processo educativo ecológico.”

Conclui Geraldo Lanfredi (2007, p. 289), “ao investir na linha educativa ambiental, o objetivo é conscientizar, hoje, a criança a respeitar a natureza, para não punir, amanhã, o homem adulto causador de dano ao meio ambiente, o que encontra respaldo em outro brocardo: *educare ne castigatur*.”

Dessa forma, a educação ambiental é uma meta a ser cumprida na defesa do meio ambiente, pois colabora no sentido de conscientizar as futuras gerações da obrigação de proteger a fauna e a flora, os recursos naturais. Quanto aos desequilíbrios já ocorridos ou prestes a ocorrer, existem outras formas de proteção ambiental.

### *1.3.2 A relação entre o direito de propriedade e o meio ambiente: a função socioambiental da propriedade*

A propriedade muito evoluiu até os dias de hoje, afastando-se do seu caráter absoluto e aproximando-se cada vez mais da sua concepção social. A nova concepção da propriedade envolve, além do aspecto social, a proteção do meio ambiente como interesse difuso. Hoje o direito de propriedade não tem aquele caráter intangível e absoluto do passado, o que acaba por sujeitar o proprietário a limitações civis, penais, administrativas, ambientais e constitucionais.

---

<sup>17</sup>Regulamentada pela Lei Federal 9.795/99, no seu art. 1º: “Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.”

Na verdade, foi Augusto Comte, filósofo positivista, o primeiro a usar a expressão “função social” para o termo propriedade, em 1851. Expressão essa que viria a ser tornar pública em 1912, através da publicação de Leon Duguit, na qual afirma que “a propriedade é apenas uma função social, tornando-se o dono mero detentor de um bem, que deve ser usado no interesse público.” (LANFREDI, 2007, p. 91).

Inspirado na doutrina de Augusto Comte, Leon Duguit consagrou a função social da propriedade ao dispor que “os direitos do proprietário só estarão protegidos se ele cultivar a terra ou se não permitir a ruína de sua casa. Caso contrário, será legítima a intervenção dos governantes no sentido de obrigarem o cumprimento, pelo proprietário, de sua função social”. (FIGUEIREDO, 2008, p. 83). Nas palavras de Orci Teixeira (2006, p. 58):

O direito de propriedade deixou de ser um direito absoluto por força do direito ambiental [...]. A função ambiental estritamente vinculada ao equilíbrio ambiental determina o exercício do direito de propriedade em harmonia com a legislação ambiental, o que determinou um novo ramo do direito público, autônomo e com novos paradigmas.

Inicialmente concebido como um contraponto à concepção de direito subjetivo, o princípio da função social da propriedade evoluiu e modificou-se ao longo do século XX. (FIGUEIREDO, 2008, p. 33) Com o advento da constituição Federal de 1988, o Direito de propriedade, além da característica econômica, passou a ser tratado pela vinculação do cumprimento da sua função social a obrigações de ordem ambiental. Ressalta Cristiane Derani (1997, p. 249), ao afirmar que:

um novo atributo insere-se na propriedade que, além de privada, ou seja, ligada a um sujeito particular de direito, atenderá a uma destinação social, isto é, seus frutos deverão reverter de algum modo à sociedade, o que não exclui naturalmente o poder de fruição particular inerente ao domínio, sem o qual o conteúdo privado da propriedade estaria esvaziado.

A função social da propriedade encontra-se consagrada pelo art 5º, inc. XXIII, da Constituição Federal de 1988, identificando-se com a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a necessária preservação do meio ambiente. Quanto à função social da propriedade, José Robson da Silva (2002, p. 79) se manifesta no sentido de:

A função social da propriedade embute na titularidade privada alguns componentes sociais. Isto minimiza e altera a afirmação de que apenas o interesse privado está contido na titularidade privada. Os proprietários privados passam a ter obrigações objetivas em relação às demandas sociais. Tanto o proprietário de imóveis rurais como o de imóveis urbanos devem atender a aspectos relativos ao meio ambiente, à produtividade, às normas que regulam a relação de trabalho etc.

Sem a pretensão de tecer maiores esclarecimentos, informa-se a existência de outros



dispositivos normativos pátrios que tratam da função social da propriedade, citando-se como exemplos os art. 186, inc. II, e o art. 182, § 2º, da Constituição Federal de 1988, a Lei 10.257, de 2001 – Estatuto da Cidade, nos seus arts. 39 a 42.

Herman Benjamin compreende que com a ecologização da Constituição instituiu-se um regime de exploração limitada e condicionada, sustentável, da propriedade e agregou o componente ambiental à função social da propriedade, tanto urbana quanto rural. (CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 72). Assim, a propriedade deveria ser explorada com o devido respeito à saúde humana e aos processos ecológicos essenciais à sobrevivência.

Nas palavras de José Robson da Silva (2002, p.155): “O equilíbrio ambiental é dependente de uma equação que tenha na dimensão ou tamanho da propriedade familiar, um denominador que propicie a sobrevivência digna com exploração econômica e respeito ambiental.”

Nessa acepção, a propriedade passa a ter como atributos a função social e a função ambiental, ou seja, função socioambiental. Em relação à sua finalidade social, Canotilho(1995, p. 10) destaca que:

[...] a idéia de um direito de propriedade absoluto e ilimitado, fruto das concepções político-econômicas do liberalismo, tem vindo a descaracterizar-se pela acentuação do fim social daquele direito, em paralelo com a evolução dos sistemas político-econômicos para formas mais solidárias de participação dos cidadãos e das instituições.

Quanto ao aspecto ambiental, a propriedade deve ser preservada através da criação de espaços ou unidades de conservação em que o Poder Público proteja a flora e a fauna existentes numa determinada região. São áreas que devem ser tuteladas pelos recursos naturais que oferecem e pelas espécies da natureza que se desenvolvem, sendo por esses motivos importantes para a evolução da humanidade.

Explica Lanfredi (2007, p. 91) que “a função social da propriedade, corresponde à necessidade da solidariedade social e visa disciplinar a atividade, os direitos e os deveres do proprietário.”

Esclarece o então ministro do Supremo Tribunal Federal Eros Grau (1995, p.91-92) que: “o princípio da função social da propriedade impõe aos proprietários - ou a quem detém o poder de controle, na empresa - o dever de exercê-la em benefício de outrem, e não, apenas, de não a exercer em prejuízo de outrem.”

Com relação à função socioambiental da propriedade e a sua relação com o meio ambiente, pode-se dizer que a função socioambiental da propriedade não tem o mesmo significado das limitações ao direito de propriedade. Nesse sentido, para Patrícia Lemos (2008, p. 92):

As limitações ao direito de propriedade atingem seu exercício, enquanto a função socioambiental diz com a substância, já que o proprietário tem um poder-dever, que pode ser sancionado pela ordem jurídica. A função socioambiental, desta forma, tem ligação com o conteúdo global da disciplina proprietária. Com isso, abandona-se a concepção romana da propriedade, compatibilizando-a com as finalidades sociais e ambientais atuais.

E continua:

Hoje, o direito de propriedade deixa de ser direito-garantia do proprietário e passa a ser garantia da sociedade. Diante disso, é possível impor ao proprietário comportamentos positivos, consistentes em obrigação de fazer e comportamentos negativos, consistentes em obrigação de não fazer em razão do interesse social e ambiental. (LEMOS, 2008, p. 92).

Assim, abandona-se a clássica dicotomia entre direito patrimonial público e direito patrimonial privado; “o que interessa é o percurso da patrimonialização da natureza que se inicia com o patrimônio privado e desemboca no patrimônio ambiental.” (SILVA, 2002, p. 100). Este patrimônio possui como característica a titularidade difusa e como núcleo central a dignidade da pessoa humana.

Quando se diz que a propriedade privada tem uma função social, na verdade está se afirmando que ao proprietário se impõe o dever de exercer o seu direito de propriedade, não mais unicamente em seu próprio e exclusivo interesse, mas em benefício da coletividade, sendo precisamente o cumprimento da função social que legitima o exercício do direito de propriedade pelo seu titular.

Com relação à função social e ambiental, esta não constitui um simples limite ao exercício do direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício do seu direito, fazer tudo que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. A função social e ambiental vai além disso, e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adapte à preservação do meio ambiente.

De acordo com Édis Milaré (2007, p. 105), “o uso da propriedade pode e deve ser judicialmente controlado, impondo-se-lhe as restrições que forem necessárias para a

salvaguarda dos bens maiores da coletividade, de modo a conjurar, por comandos prontos e eficientes do Poder Judiciário, qualquer ameaça ou lesão à qualidade de vida.” De outra forma, o Estado quando impõe limitações administrativas ao direito de propriedade está adequando o uso da propriedade privada em benefício da coletividade.

Assim, tanto o direito de propriedade quanto a função socioambiental, bem como o princípio da livre iniciativa e a garantia de um meio ambiente sadio e equilibrado, concorrem para assegurar a todos uma existência digna, razão pela qual a propriedade deve assegurar a realização dos interesses individuais, sociais e ambientais.

O cumprimento da função social e ambiental da propriedade é relevante para a sadia qualidade de vida e determina que os moradores da zona urbana e rural tenham um ambiente ecologicamente equilibrado. No Estado brasileiro, isso somente seria possível se existisse uma redistribuição das riquezas, propiciando a todos a verdadeira reflexão ambiental, pois aquele que tem fome quer satisfazer esta necessidade e não se preocupa se os seus atos implicarão danos ambientais, se o lixo entupirá os rios ou contaminará o ar. (SILVA, 2002, p. 110).

Na verdade, a função socioambiental da propriedade é a função social integrada à defesa do meio ambiente, ou seja, atualmente a propriedade, direito garantido constitucionalmente, é limitada pelos direitos da coletividade e pelo direito ambiental, indispensável à sobrevivência humana das presentes e futuras gerações.

#### **1.4 O direito fundamental ao meio ambiente equilibrado**

Historicamente, somente depois de 1972, ou melhor, da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, vislumbrou-se a necessidade de tratar o meio ambiente de uma forma diferenciada, elevando-o à categoria de direito fundamental, o que foi feito na Constituição portuguesa de 1976 e na Constituição espanhola de 1978.

No Brasil, foi a Constituição de 1988, recepcionando a Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, que erigiu o direito ao meio ambiente à categoria de direito fundamental da pessoa humana. Como princípio da ordem econômica e social, revela-

se indispensável para a concretização da dignidade humana<sup>18</sup> em um ambiente sadio. (OLIVEIRA; GUIMARÃES, 2004, p. 23).

Elencada à condição de valor fundamental pela Constituição brasileira de 1988, no art. 1º, inc. III, a dignidade da pessoa humana constitui “valor-guia não apenas dos direitos fundamentais, mas de toda ordem jurídica (constitucional e infraconstitucional), razão pela qual, para muitos, se justifica plenamente sua caracterização como princípio constitucional de maior hierarquia axiológico-valorativa.” (SARLET, 2002, p. 74).

Como direito fundamental, positivado pela Magna Carta no art. 225, o direito ao meio ambiente baseia-se no princípio da dignidade da pessoa humana como referencial basilar dos direitos fundamentais, porém existem outros critérios tão essenciais na sua fundamentação como o direito à vida e o direito à saúde. (SARLET, 2002, p. 103). Assim, “um ambiente ecologicamente equilibrado é essencial para a saúde física e mental do homem, bem como para sua qualidade de vida.” (SAMPAIO, 2003, p. 103).

Pelos ensinamentos de Paulo Bonavides (2003, p.561), Carl Schmitt formulou dois critérios formais para caracterizar os direitos fundamentais. Pelo primeiro, direitos fundamentais são todos os direitos especificados no instrumento constitucional. Pelo segundo, direitos fundamentais são aqueles que receberam uma garantia mais elevada da Constituição, tornando-se, assim, imutáveis ou pelo menos de mudança dificultada, ou seja, direitos alteráveis unicamente por meio de emenda à Constituição.

Nesse sentido, os direitos especificados no instrumento constitucional e que receberam deste um grau mais elevado de garantia ou de segurança são considerados direitos fundamentais porque servem para designar os direitos das pessoas em face do Estado, numa concepção universal. “A vinculação essencial dos direitos fundamentais à liberdade e à dignidade humana, enquanto valores históricos e filosóficos, nos conduzirá sem óbices ao significado de universalidade inerente a esses direitos como ideal da pessoa humana.” (BONAVIDES, 2003, p. 562).

Elevar a tutela ambiental ao nível de um direito fundamental em pé de igualdade com os outros direitos previstos no texto constitucional é consagrá-lo ao patamar máximo do

---

<sup>18</sup> A dignidade da pessoa humana, aqui tratada, é a reconhecida no art. 1º da declaração do Bom Povo de Virgínia, em 1776 e no art. 16 da Declaração Francesa dos direitos do Homem e do Cidadão, celebrada em 1789, onde expõe “que toda sociedade que não reconhece e não garante a dignidade da pessoa não possui uma Constituição.” (SARLET, 2002, p. 83).

ordenamento. (BENJAMIN, 2002, p. 94).

Segundo Canotilho (1992, p.529): “direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente. [...]; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta.” De acordo com Guerra Filho (1999, p.39):

Os direitos fundamentais não apresentam apenas uma dimensão subjetiva, mas também, uma outra, objetiva, preconizando a figura do *status* como mais adequada do que a do direito subjetivo para categorizá-los. A dimensão objetiva é aquela onde os direitos fundamentais se mostram como princípios conformadores do modo como o Estado que os consagra deve organizar-se e atuar. Não havendo como confundí-los, já que nem todo direito subjetivo público é direito com a estatura constitucional de um direito fundamental.

Constata Antonio E. Perez Luño (2005, p. 19) que “*Las normas que sancionan el estatuto de los derechos fundamentales, junto a aquéllas que consagran la forma de Estado y las que estableecn el sitema econômico, son las decisivas para definir el modelo constitucional de sociedade.*” E continua colocando que “*Los derechos fundamentales se presentan em la normativa constitucional como um conjunto de valores objetivos básicos[...] y, al próprio tiempo, como el marco de protección de las situaciones jurídicas subjetivas.*”<sup>19</sup> (LUÑO, 2005, p. 20).

Na doutrina de Ingo Sarlet (2003, p. 179), o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado caracteriza-se por ser um direito fundamental de terceira dimensão<sup>20</sup>, que se relaciona com os direitos da solidariedade, sendo atribuído a ele o fato de ser um direito titularizado pela coletividade, que o distingue dos direitos das dimensões anteriores, sendo expressamente contemplado no art. 225 da Constituição Federal.

Na lição de Bobbio (2004, p. 229), “o direito de viver em um ambiente não poluído, do qual surgiram os movimentos ecológicos que abalaram a vida política tanto dentro dos próprios Estados quanto no sistema internacional” é proveniente do aumento do progresso tecnológico, sendo considerado no rol dos direitos da nova geração.

<sup>19</sup> Tradução do texto: “As normas que sancionam o estatuto dos direitos fundamentais, juntamente com aquelas que consagram a forma de Estado e as que estabelecem o sistema econômico, são as decisivas para definir o modelo constitucional de sociedade. Os direitos fundamentais se apresentam no ordenamento constitucional como um conjunto de valores objetivos básicos [...] e, no tempo próprio, como o marco de proteção das situações jurídicas subjetivas.”

<sup>20</sup> Para Sarlet (2003, p. 50), “o uso da expressão ‘gerações’ pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo ‘dimensões’ dos direitos fundamentais, posição esta que aqui optamos por perfilhar, na esteira da mais moderna doutrina.”

Ensina Canotilho (1992, p. 533) que “a ordem dos direitos fundamentais não é apenas uma ordem de direitos subjetivos, mas também uma ordem objetiva que justificará, entre outras coisas, o reconhecimento de direitos fundamentais a pessoas coletivas e organizações.”

Sobre a dimensão objetiva dos direitos fundamentais, esclarece Ingo Sarlet (2003, p. 150) que

[...] os direitos fundamentais [...] devem ter sua eficácia valorada não só sob um ângulo individualista, isto é, com base no ponto de vista da pessoa individual e sua posição perante o Estado, mas também sob o ponto de vista da sociedade, da comunidade na sua totalidade, já que se cuida de valores e fins que esta deve respeitar e concretizar.

E continua o jurista na sua argumentação:

a perspectiva objetiva dos direitos fundamentais não só legitima restrições aos direitos subjetivos individuais com base no interesse comunitário prevalente, mas também que, de certa forma, contribui para a limitação do conteúdo e do alcance dos direitos fundamentais, ainda que deva sempre ficar preservado o núcleo essencial destes. (SARLET, 2003, p. 150).

Segundo Hesse (1998, p. 228), os direitos fundamentais apresentam um caráter duplo<sup>21</sup> na medida em que eles podem consubstanciar não somente direitos subjetivos, mas também elementos fundamentais da ordem objetiva da coletividade. Acrescenta que ao “significado dos direitos fundamentais como direitos de defesa subjetivos do particular corresponde seu significado jurídico-objetivo como determinações de competências negativas para os poderes estatais.” (HESSE, 1998, p. 239). Do mesmo modo, “ao significado dos direitos fundamentais como direitos subjetivos que, por causa de sua atualização, são garantidos, corresponde seu significado jurídico-objetivo como elementos da ordem jurídica total da coletividade.” (HESSE, 1998, p. 240).

Em sua significação axiológica objetiva, Antonio E. Perez Luño (2005, p. 21) entende que “*los derechos fundamentales han dejado de ser meros limites al ejercicio del poder*

<sup>21</sup> No mesmo sentido manifesta-se, Anizio Gavião Filho (2005, p. 39) quando dispõe que: “o direito fundamental ao ambiente apresenta um caráter duplo, configurando, ao mesmo tempo, um direito subjetivo e um direito da ordem objetiva. O direito fundamental ao ambiente configura um direito subjetivo no sentido de que todos os indivíduos podem pleitear o direito de defesa contra aqueles atos lesivos ao meio ambiente. Isso pode ser demonstrado pela norma contida no art. 5º, LXXIII, da Constituição, que legitima o cidadão a promover ação popular para anular ato lesivo ao meio ambiente. O direito fundamental ao ambiente como um elemento da ordem objetiva tem seu conteúdo expressado nas incumbências, a cargo do Estado, tendentes a assegurar a todos a realização do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado. É exatamente disso que tratam as normas da art. 225, § 1º, da Constituição, fixando objetivos estatais para a realização do direito ao meio ambiente juridicamente vinculantes para o legislador, em primeiro lugar, para o Executivo e para o Judiciário. Dessa integração da dimensão objetiva com a dimensão subjetiva é que o direito fundamental ao ambiente tem a sua conformação jurídico-constitucional completa, conforme dispõem as normas da disposição do art. 225 da Constituição.”

*político, o sea, garantías negativas de los intereses individuales, para devenir un conjunto de valores o fines directivos de la acción positiva de los poderes públicos.”* Já quanto a dimensão subjetiva,

*los derechos fundamentales determinan el estatuto jurídico de los ciudadanos, lo mismo em sus relaciones com el Estado que em sus relaciones entre si. Tales derechos tienden, por tanto, a tutelar la libertad, autonomia y seguridad de la persona no solo frente al poder, sino también frente a los demás miembros del cuerpo social.*<sup>22</sup> (LUÑO, 2005, p. 22).

Ensina José Adércio Leite Sampaio (2003, p.100) que “a conformação jurídico-constitucional completa de um direito fundamental é integrada por sua dimensão objetiva e subjetiva”. Pela dimensão objetiva, o direito ao meio ambiente deve ser tarefa e dever do Estado e da sociedade. Subjetivamente incorpora a qualidade de ser individual e coletivo, por causa da sua indivisibilidade.

Por força do art. 5º, LXXIII, da Constituição, que legitima o cidadão a promover ação popular para anular ato lesivo ao meio ambiente, o direito fundamental ao ambiente, aqui tratado, encontra sua vinculação na seara dos princípios norteadores de fundamento constitucional, a exemplo do direito à vida. Por isso, o Poder Público criou um instituto jurídico de proteção deste direito tão fundamental à sobrevivência humana na Terra.

Embora os direitos fundamentais, principalmente em sua primeira dimensão, tenham surgido como limitadores da atividade estatal, é pacífica hoje a sua vinculação também na esfera privada, embora ainda se discuta se a sua incidência na relação privada será vertical ou horizontal. Tendo a finalidade de se constatar a existência dos direitos dos particulares no caso concreto, reconhece-se a eficácia dos direitos fundamentais, “para além de vincularem todos os poderes públicos, os direitos fundamentais exercem sua eficácia vinculante também à esfera jurídico-privada, isto é, no âmbito das relações entre particulares.” (SARLET, 2003, p. 353).

Segundo a orientação de Paulo Bonavides (2003), sendo considerado um “direito de terceira geração”, o direito ao meio ambiente possui como característica distintiva o fato de representar não somente o indivíduo considerado em si mesmo; destina-se à proteção de grupos humanos, apresentando, por isso, uma titularidade difusa ou coletiva. (MARCHESAN,

<sup>22</sup> Tradução do texto: “Na dimensão objetiva os direitos fundamentais deixaram de ser meros limites do exercício do poder político, ou seja, garantías negativas dos direitos individuais, para se tornarem um conjunto de valores ou fins diretivos da ação positiva dos poderes públicos.” Na dimensão subjetiva os direitos fundamentais determinam o Estatuto Jurídico dos cidadãos, em suas relações com o Estado e em suas relações entre si. Tais direitos tendem, portanto, a tutelar a liberdade, autonomia e segurança da pessoa não só frente ao poder público, mas também frente aos demais membros do corpo social.

2005, p. 20-21). Ensina Ana Maria Marchesan (2005, p. 21) que:

A nota distintiva destes direitos de terceira geração reside basicamente na sua titularidade coletiva, muitas vezes indefinida e indeterminável, o que se revela a título de exemplo, especialmente no direito ao meio ambiente e qualidade de vida, o qual, em que pese ficar preservada sua dimensão individual, reclama novas técnicas de garantia e proteção.

Na opinião de Nicolao Dino Costa Neto, “o meio ambiente reveste-se de um valor de caráter fundamental”. Essa característica retrata o fato de que o “direito ao meio ambiente sadio constitui a expressão de um valor inerente à dignidade humana.” (LEITE; BELLO FILHO, 2004, p.178). Valor esse que incorporado à ordem jurídica, exige uma maior proteção jurídica. Por sua vez, Norberto Bobbio (2004, p. 25), com base na tese da historicidade, afirma que:

Ao lado dos direitos sociais, que foram chamados de direitos de segunda geração, emergiram hoje os chamados direitos de terceira geração, que constituem uma categoria, para dizer a verdade, ainda excessivamente heterogênea e vaga, o que nos impede de compreender do que efetivamente se trata. O mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído.

E acrescenta: “Os direitos de terceira geração, como o de viver num ambiente não poluído, não poderiam ter sido sequer imaginados quando foram propostos os de segunda geração [...]” (BOBBIO, 2004, p. 26), o que significa dizer que a evolução das relações sociais determina o surgimento de novos direitos a serem protegidos. Compreendido como direito fundamental de terceira geração, o meio ambiente torna-se perfeitamente identificável, na medida em que, cada vez mais, tem sua esfera de regulação ampliada, pois são os impactos ambientais que determinam o grau de importância a ser considerado quando se trata de direito ambiental.

Na visão de Patrícia Lemos (2008, p. 50), “O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental de terceira geração, sucedâneo do direito à vida. Tutela-se o meio ambiente considerando a qualidade de vida.” Por essa visão, o respeito à vida é o mais importante fundamento para a efetiva proteção e controle da qualidade ambiental, ou seja, da cautela na utilização dos recursos ambientais ainda disponíveis, porém ameaçados de crescente diminuição.

Caracterizar o meio ambiente como direito fundamental é confirmar as qualidades da irrenunciabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade. Entende Benjamin (2002, p.94) que:

Irrenunciabilidade conquanto, embora tal direito conviva com a omissão e exercício (a passividade corriqueira da vítima ambiental), não aceita renúncia apriorística;



inalienabilidade na medida em que, por ser de exercício próprio, é intransferível, inegociável, pois possui titularidade pulverizada e personalíssima, incapaz de apropriação individual; finalmente imprescritível, já que têm perfil intemporal, consagrando entre seus beneficiários inclusive os incapazes de exercitarem seus direitos diretamente e até as gerações futuras.

Vale ressaltar que, na visão de Benjamin (2002, p. 95-97), entre os inúmeros benefícios trazidos pela constitucionalização do meio ambiente como valor fundamental da sociedade, destaca-se a questão de a aplicabilidade ser imediata, ou melhor, o fato de que os próprios cidadãos podem questionar administrativa e judicialmente a defesa da natureza, baseados na segurança jurídica que a Constituição representa para os padrões normativos, tornando possível um controle da constitucionalidade das medidas adotadas.

Por outro lado, sabe-se que a segurança jurídica prevista nas normas constitucionais representadas pelos direitos fundamentais dificulta sua atualização e modificação e que as questões ambientais andam em constante mutabilidade, necessitando de uma série de transformações ao longo do tempo para conter a crescente degradação da natureza.

De qualquer forma, a principal função da constitucionalização do meio ambiente tornando-o um direito fundamental é permitir colocá-lo numa posição hierárquica, a que todos devem respeito e obediência.

## **1.5 O direito ao desenvolvimento econômico e o meio ambiente**

Ensina Paulo Bonavides (2003, p. 569) que o direito ao desenvolvimento caracteriza-se por ser um direito de terceira geração, juntamente com o direito ao meio ambiente, que possui “por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta.” Ainda, segundo Bonavides (2003, p. 570):

O direito ao desenvolvimento foi tema de uma aula de E. Mbaya inaugurando os Cursos do Instituto Internacional dos direitos do Homem, em 1972. Em 1977 a Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas, apoiada na contribuição daquele professor universitário, formalizou, mediante resolução, o reconhecimento do sobredito direito. Durante a 3ª reunião daquela Comissão em 1980, foi ele incluído na Resolução Final do órgão.

Complementa Paulo Bonavides (2003, p. 570) que o direito ao desenvolvimento diz respeito tanto a Estados como a indivíduos. Quanto a estes, revela-se numa pretensão ao trabalho, à saúde e à alimentação adequada; quanto aos Estados, por sua vez, converge ao princípio da solidariedade. A questão da geração de direitos é confirmada no que diz:

os direitos de terceira geração peculiarizam-se pela titularidade difusa ou coletiva, uma vez que

são concebidos para a proteção não do homem isoladamente, mas de coletividades, de grupos. Tem-se, aqui, o direito à paz, ao desenvolvimento, à qualidade do meio ambiente, à conservação do patrimônio histórico e cultural. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2007, p. 224).

Nesse contexto, Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Branco (2007, p.224) entendem que:

A visão dos direitos fundamentais em termos de gerações indica o caráter cumulativo da evolução desses direitos no tempo. Não se deve deixar de situar todos os direitos num contexto de unidade e indivisibilidade. Cada direito de cada geração interage com os das outras e, nesse processo, dá-se à compreensão.

Assim, as gerações de direitos servem apenas para estabelecer uma cronologia no surgimento dos grupos de direitos e na forma como a ordem jurídica os aplica no benefício de todos, seja individual, seja coletivo, seja difuso.

Na verdade, o direito ao desenvolvimento, aqui tratado como desenvolvimento econômico, pode ser expresso numa afirmação da cidadania, em que a pessoa humana, no entanto, para viver com dignidade, carece de emprego e renda para si e os seus dependentes, se tiver, daí a relevância do desenvolvimento econômico, visto que, sem ele, o país não gera emprego nem riqueza, fatores preponderantes para a soberania de um país e a independência e dignidade do seu povo.

Esses direitos, isto é, o direito ao desenvolvimento e o direito ao meio ambiente, têm em comum o postulado da solidariedade e são os de terceira geração ou direitos coletivos e difusos. Isso se traduz na convicção de que o direito é extremamente dinâmico, visto que a evolução do homem e da ciência é fonte permanente de novos direitos, o que exige cada vez mais do aplicador do direito um compromisso com o estudo e a atualização de seus conhecimentos indispensáveis para corresponder às expectativas da sociedade ansiosa pela concretização dos seus ideais de justiça.

Compreender o termo desenvolvimento econômico<sup>23</sup> é entender o próprio Direito Econômico ou, mais precisamente, a intervenção do Estado na atividade econômica. Sendo assim, o Direito Econômico caracteriza-se por ser um direito público interdisciplinar, que envolve as diversas áreas jurídicas, inclusive o Direito Ambiental, com consequências econômicas. (ANTUNES, 2005, p.12).

---

<sup>23</sup>Ensina Carla Rister (2007, p. 36) que o mero crescimento é diferente do desenvolvimento, este envolve mudanças de ordem qualitativa e quantitativa e um processo de mobilidade social contínuo e intermitente, ou seja, representa a capacidade de manutenção das condições de melhoria sócio-econômica. Já o crescimento seria apenas quantitativo, “não refletindo necessariamente a melhoria das condições de vida da população”, tendo-se por exemplo o cultivo da cana-de-açúcar no período colonial brasileiro.

Para Carla Rister (2007, p. 80), “o direito econômico se sobressai da árvore jurídica como ramo autônomo e de caráter híbrido”, e deve ser visto dentro de uma visão sistêmica que envolve direito e economia, que repercute na elaboração do direito positivo e na própria democracia.

Schumpeter (*apud* RISTER, 2007, p.17-18) entende por “desenvolvimento apenas as mudanças da vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas surjam de dentro por sua própria iniciativa”. Diferencia os termos desenvolvimento e crescimento, de modo que neste último “se constata mera continuidade do processo, sem mudanças significativas ou descontinuidades.”

Segundo Celso Furtado (2000, p.22), a rigor, a idéia de desenvolvimento possui três dimensões, ou melhor, depende do “incremento da eficácia do sistema social de produção, da satisfação de necessidades elementares da população e da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos.”

Assim, percebe-se que a melhor forma de captar o nível de desenvolvimento de um Estado ou região depende de inúmeros fatores, dentre eles, o processo de formação histórica e a realidade social existente, ou seja, os valores e as estruturas adotados pela sociedade, o aumento do produto do capital e do trabalho e a satisfação das necessidades humanas devem ser considerados.

“Compatibilizar a legislação ambiental com a econômica requer a interpretação sistemática do direito e dos fatos sociais, adequando-se à época e ao contexto desejado.” (TEIXEIRA, 2006, p. 75). Cabe ao Estado, seja nacional ou estrangeiro, baseado em políticas públicas efetivas, defender e proteger o que considera essencial à sadia qualidade de vida, respeitando as considerações oriundas do direito, da economia e da política.

Na opinião de Édis Milaré (2007, p. 62), a compatibilização entre meio ambiente e desenvolvimento significa planejar o uso dos recursos naturais e observar sua inter-relação dentro de um contexto “sociocultural, político, econômico e ecológico.” Equivale dizer que o “planejamento ambiental não deve servir de obstáculo ao desenvolvimento, mas como instrumento na gestão racional dos recursos naturais.”

A idéia de intervenção do Estado brasileiro na economia torna-se necessária no sentido

de orientar o particular na sua atividade, concedendo benefícios e estímulos com a redução de impostos, para aqueles que buscam como fim público, o fim da miséria e da degradação ambiental.

No Ocidente, o desenvolvimento econômico seria a forma adotada na busca de alternativas diante do crescimento populacional, onde o emprego de meios tecnológicos possa suprir o que é oferecido pela natureza, com o objetivo de gerar riqueza, captar lucro e proporcionar uma condição de vida mais favorável para seu povo.

A crise ambiental que ora se observa está inserida num contexto de crescimento econômico onde não se utilizam os recursos ambientais apenas para a subsistência. Ao contrário das sociedades mais antigas, o que se busca, modernamente, é tirar o máximo de proveito dos recursos do meio com a finalidade de obtenção do maior lucro possível. (TRENNEPOHL, 2008, p. 34).

Vale lembrar que práticas científicas são parcialmente responsáveis pelo avanço do crescimento econômico, já que valorizam o capital e o mercado, subjacente à crise ambiental, mas elas também poderiam ser responsáveis pela geração do conhecimento que permitiria lidar melhor com a questão da sustentabilidade e antecipar ameaças à sustentabilidade. (DUPAS, 2008, p. 93). Assim, percebe-se que a prioridade da pesquisa científica seria o aumento do crescimento econômico, em vez da diminuição dos impactos sociais e ambientais ocasionados pelas inovações tecnocientíficas.

Do ponto de vista de José Afonso da Silva (2002, p. 26), “é certo que os países ricos pretenderam impor aos pobres a idéia de que não deveriam desenvolver-se, para não contribuir para o aumento da poluição em nível mundial.” O Brasil não acolheu esse discurso, tendo em vista que os maiores poluidores foram e continuam sendo as nações desenvolvidas. Por aqui, mesmo assim, foram adotados modelos de desenvolvimento importados de países com características físicas e humanas diferentes, ocasionando profundos desequilíbrios ambientais, embora em níveis menos alarmantes. (SILVA, 2002, p. 26).

Esses desequilíbrios estão presentes na desertificação, erosão de solos férteis, alterações climáticas substanciais, extinção de espécies da flora e fauna, diminuição da camada de ozônio, mudanças climáticas e aquecimento global, e são produto do volume de exploração imposto ao meio pelo modelo de desenvolvimento econômico adotado no século XX, ou seja, o capitalismo, baseado na competição entre os países em desenvolvimento para alcançar os

mercados econômicos globais.

Percebe-se, assim, que a problemática ambiental não pode ser solucionada a partir de medidas isoladas, envolve a ação conjunta dos diferentes países. Ocorre que a busca por uma melhor qualidade de vida está diretamente relacionada a um meio ambiente saudável e essa preocupação é de todos, sejam países desenvolvidos ou em desenvolvimento, independentemente.

Sustenta Sara Larraín (2003, p. 12) que: Em sínteses, *La integración de los países al mercado global se presenta como “la via” para alcanzar el desarrollo sustentable*.<sup>24</sup>. E complementa a citada autora, mencionando que:

*Actualmente se manifiesta una crisis de gobernabilidad de La globalización. La confrontación entre los intereses del mercado y de los ciudadanos han sido los de mayor fuerza y visibilidad en El escenario político de los 90. Seattle significo la primera masiva y multisectorial confrontación a las reglas y actores de la globalización; y luego se avanzó em generar espacios para la articulación de las múltiples experiencias ciudadanas hacia sociedades sustentables. Sin embargo, a pesar del crecimiento y consolidación del movimiento antiglobalización a nivel planetario, aún no se há consolidado una agenda de iniciativa política que supere el enfoque eminentemente reactivo a la agenda globalizadora. (LARRAÍN, 2003, p. 13)*

Por uma análise global, visualiza-se que a principal preocupação seria promover a compatibilização entre os dois valores protegidos constitucionalmente, ou seja, a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico com o desenvolvimento econômico. Para Trennepohl (2008, p. 34), a necessidade “[...] de ponderar se é mais importante a prevalência das normas de proteção ambiental ou as normas que dão direito ao desenvolvimento.” é consequência do medo dos desastres ambientais que já estão ocorrendo na maior parte do planeta.

A preservação ambiental é indiscutivelmente de reconhecida relevância, visto que dela depende a vida de um modo geral e o bem-estar de futuras gerações, mas o desenvolvimento econômico não pode ser desconsiderado, por isso a importância que se tem dado ao princípio

---

<sup>24</sup> Tradução do texto: Em síntese, a integração dos países ao mercado global representa a via para alcançar o desenvolvimento sustentável. (Larraín, Sara. *Le Monde Diplomatique*, 2003, p. 12). Atualmente se manifesta uma crise de governabilidade da globalização. O confronto entre os interesses do mercado e os dos seus cidadãos têm sido a maior força e visibilidade no cenário político dos anos 90. Seattle, significou a primeira maciça e multisectorial confrontação às regras e aos atores da globalização; que, em seguida, avançou em criar espaços para a articulação das múltiplas experiências cidadãs para as sociedades sustentáveis. No entanto, apesar do crescimento econômico e da consolidação do movimento mundial antiglobalização, ainda não está consolidado uma agenda de iniciativa política que ultrapasse a abordagem altamente reativa para a agenda global. (Larraín, Sara. *Le Monde Diplomatique*, 2003, p. 13).

do desenvolvimento sustentável. A esse respeito, comenta Fiorillo (2006, p.82-83):

Com isso, será possível a outorga de licença ambiental ainda que o estudo prévio de impacto ambiental seja desfavorável. O justificador dessa possibilidade decorre do próprio Texto Constitucional, nos seus arts. 170, V e 225, ao aludirem à existência do desenvolvimento sustentável, a fim de permitir um equilíbrio entre a proteção ao meio ambiente e a livre concorrência, norteadores do desenvolvimento econômico. Sendo o EIA/RIMA desfavorável, o equilíbrio entre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e o desenvolvimento econômico será objeto de estudo da Administração para a concessão da licença ambiental.

No Direito Positivo brasileiro, a conciliação entre o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente somente ocorreu no art. 170, VI, da Constituição Federal de 1988, no capítulo que trata dos Princípios Gerais da Atividade Econômica. Esse artigo expõe a defesa do meio ambiente como um dos princípios do desenvolvimento, inter-relacionando a atividade econômica com a defesa do meio ambiente.

Na ordem econômica nacional, a efetiva proteção do meio ambiente pelo Direito Ambiental ocorre no momento da concessão das licenças ambientais para a instalação e funcionamento das atividades econômicas que ofereçam prejuízos ao meio. (FIGUEIREDO, 2008, p. 47-48).

Se a economia está orientada funcionalmente para uma perspectiva de lucro e prejuízo, e se a ecologia tem como referência a sustentabilidade, cabe ao direito ambiental garantir a combinação desses fatores, mas isso só será possível através de uma análise intersistêmica<sup>25</sup> entre direito, ecologia e economia. (SIMIONI, 2006, p.73).

Conciliar os termos economia, meio ambiente e sociedade não é tarefa fácil. Nesse sentido, Cristiane Derani (2001, p. 86) assim preleciona:

A questão ambiental é, em essência, subversiva, posto que é obrigada a permear e a questionar todo o procedimento moderno de produção e de relação homem-natureza, estando envolvida com o cerne da conflituosidade a sociedade moderna [...], diferenciando o pensamento ambiental superficial daquele mais profundamente comprometido com a proteção do meio ambiente [...], o pensamento ambiental superficial preocupa-se, apenas, com um controle mais eficiente e um melhor gerenciamento do meio natural para utilização da humanidade. Enquanto que um pensamento ambiental mais consistente reconhece que o equilíbrio ecológico requer fortes mudanças sobre nossas concepções do papel do homem no ecossistema planetário.

Salienta Gabriel Wedy (2008, p.196) que o desenvolvimento econômico está ligado à

<sup>25</sup> Na opinião de Rafael Simioni (2008, p. 196) “o cerne do problema da comunicação intersistêmica: direito, ecologia e economia se comunicam apenas cognitivamente e produzem interferências recíprocas, condicionadas por limites estruturais diferenciados. [...] Cada sistema é ambiente para o outro e, por isso, não há comunicação significativa fora do sistema.” (SIMIONI, 2006, p. 24-25).

defesa ambiental:

É certo que o direito ambiental deve cada vez mais ser um direito de tutela não do homem, mas do meio ambiente como um todo. É certo que o meio ambiente deve ser vigorosamente protegido contra atividades econômicas nocivas, inescrupulosas e irresponsáveis ambientalmente. Não se ignora também que a ordem econômica tem como princípio geral a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e seus processos de elaboração e prestação (art. 170, inc. VI).

Complementa Rogério Portanova (2004, p. 623) que:

Por melhor que seja a distribuição e em cumprindo com as promessas da modernidade, o Estado contemporâneo tem necessidade não só de atender as crescentes demandas da civilização atual como vê exigida sua atuação na garantia de qualidade de vida e do equilíbrio do ambiente, bem como a garantia da qualidade de vida para as futuras gerações.

‘Desenvolver a ciência e a tecnologia, dominar a natureza em proveito do homem, aumentar a produção e proporcionar o maior conforto material possível sempre foi o ideal buscado por ideologias tão díspares no plano econômico, mas próximas no que tange à execução de seus meios.’

Acerca do desenvolvimento sustentável, comenta John Scanlon (2002, p.21):

*Two factors are critical for considerations of governance; the volatility of markets and their impact upon the ability of developing countries to manage their economies, and the pressure for trade liberalization as a condition of participation in the global economy.*

*IUNC - International Union for Conservation of Nature approaches the governance challenges we are all seeking to address at the WSSD in the context of this changed global environment. IUNC seeks to make technology and globalization work for sustainable development.<sup>26</sup> (IUNC POSITION PAPER GOVERNANCE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2002, p. 21).*

Sobre a capacidade de construir uma lei ambiental voltada para o desenvolvimento sustentável Koh Kheng-Lian esclarece que:

*Capacity building in environmental law can promote sustainable growth, social development and good governance and thus, over time reduce poverty. Miracles cannot happen overnight and it does take time to see the connectivity of the impact of environment good governance in the reduction of poverty, something that some powers that be, be they policy makers, judges, administrators sometimes fail to see. [...]*

*But the powers that be should not lose sight of the fact that the livelihood of the poor may depend on wise use of natural resources such as fisheries and forests which are fast being depleted by lack of knowledge by administrators and of the role that environmental law can play in conservation and management of these resources: such lack of knowledge may lead to social injustice and inequity.<sup>27</sup>(CAPACITY*

<sup>26</sup> Tradução de texto: Dois fatores são críticos para considerações acerca da governabilidade; a volatilidade dos mercados e o seu impacto sobre a capacidade de aprimoramento dos países para gerenciar as suas economias, e a pressão para liberalização comercial como condição de participação na economia global. A União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) aborda o desafio da governabilidade que perseguimos com destaque da WSSD no contexto atual do ambiente global. A UICN visa tornar a globalização e a tecnologia úteis ao desenvolvimento sustentável. (SCANLON, 2002, p. 21).

<sup>27</sup> Tradução de texto: A capacidade de elaborar leis ambientais pode incentivar o crescimento sustentável, o

*BUILDING IN ENVIRONMENTAL LAW IN THE ASIA-PACIFIC REGION: A VITAL PILLAR IN SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2002, p. 31).*

“A conclusão que se impõe é que ‘o que vemos é uma colisão colossal sem precedentes entre a nossa civilização e o planeta Terra’”. (AZEVEDO, 2008, p. 88).

### *1.5.1 A nova concepção de desenvolvimento: ecodesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável*

O termo ecodesenvolvimento foi proposto por Maurice Strong, durante os anos 1970, e, em seguida, ampliado por Ignacy Sachs, que, além da preocupação com o meio ambiente, incorporou as devidas atenções às questões sociais, econômicas, culturais, de gestão participativa e ética, tentando impedir o desenvolvimento a qualquer preço. O próprio Sachs considerou os conceitos de ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável sinônimos, pois os dois tratam de ser abrangentes conjuntos de metas para a criação de um mundo, enfim, equilibrado e com uma sociedade sustentável.

Assim, a idéia de desenvolvimento sustentável surgiu, em 1987, como conceito evoluído do termo ecodesenvolvimento, proposto pela a então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, no seu relatório *Our Common Future* (Nosso futuro comum), também conhecido como Relatório Brundtland, o qual propunha que toda a humanidade deveria se comprometer em buscar soluções para a questão da degradação ambiental.

Essa idéia veio a se consagrar a partir do documento intitulado Agenda 21, a principal declaração da ECO92, Conferência das Nações Unidas realizada no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, que propôs a aplicação de um modelo participativo e dinâmico de desenvolvimento sustentável que evoluísse na proporção de atender às necessidades, manter a qualidade de vida e desestimular a contínua e desenfreada utilização dos recursos naturais.

Nesse sentido, uma das definições mais usadas para desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades atuais da população, sem comprometer a capacidade de atender às necessidades das futuras gerações, ou seja, a idéia é crescer sem

---

desenvolvimento social e a boa governabilidade e, assim, ao longo do tempo reduzir a pobreza. Milagres não podem acontecer de um dia para o outro, necessitando-se de tempo para ver a conectividade do impacto ambiental da boa governabilidade na redução da pobreza, algo que alguns poderes constituídos, sejam eles políticos, juízes, administradores, por vezes não conseguem ver. Mas os poderosos não deveriam perder de vista o fato de que o sustento dos pobres depende da utilização racional dos recursos naturais como a pesca e a caça que estão sendo rapidamente esquecidas pela falta de conhecimento dos administradores e das regras que as leis ambientais podem desempenhar na conservação e gestão destes recursos: essa falta de conhecimento pode levar à injustiça social e à desigualdade. (KHENG-LIAN, 2002, p. 31).



destruir o meio ambiente e esgotar os recursos naturais.

Na verdade, o desenvolvimento sustentável é a forma cautelosa de desenvolvimento que não agride o meio ambiente, de maneira que não prejudica o desenvolvimento vindouro. Melhor dizendo, é uma forma de desenvolver sem criar problemas que possam atrapalhar e/ou impedir o progresso, seja ele econômico ou científico. Todavia, para se entender melhor o significado do termo, é necessário esclarecer como pode ser medido esse novo desenvolvimento, quais as metas a serem atingidas com a sua utilização e as teorias que ajudaram a criar a expressão “desenvolvimento sustentável”. Ensina Lanfredi (2007, p. 94) que “o desenvolvimento sustentável é assim, um compromisso do presente para com o futuro da humanidade.” Considera André Vieira (2006, p.3308) que

o fundamento teórico do desenvolvimento sustentável, resultado da ponderação dos princípios, programas e estratégias estatuídas no bojo da AGENDA 21, deve ser aplicado consoante com metas estipuladas mediante as ações prioritárias, eleitas pelo poder público, pelo setor produtivo e pela sociedade organizada.

José Marcos Domingues de Oliveira (apud LANFREDI, 2007, p.94) observa, a respeito, que:

Esse feliz binômio, desenvolvimento sustentável ou desenvolvimento sustentado, parece ser a harmoniosa solução para a permanente tensão entre desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente; representa o grande não ao desperdício, à ineficiência e ao desprezo pelos recursos ambientais escassos e finitos, pois que a ciência e a criatividade têm mostrado, entre outras, a viabilidade de substituição dos pesticidas (que geram intoxicação humana e poluição de águas superficiais e interiores) pelo controle biológico de pragas nas lavouras; a reciclagem de diversos materiais, como metais, vidros, papéis; a substituição de combustíveis fósseis (reconhecidamente limitados e poluidores) por combustíveis de fontes infinitas e não poluentes.

Nesse contexto, verifica-se que a consciência da substituição de materiais, da reciclagem, do reaproveitamento da matéria-prima é fator que repercute na saúde do planeta e, conseqüentemente, na sobrevivência do ser humano.

Destacam-se, dentre as metas a serem perseguidas para que o desenvolvimento sustentável seja efetivo, a satisfação das necessidades básicas da população, como saúde, alimentação, educação; a consciência de uma solidariedade com as futuras gerações em um ambiente habitável onde todos participem ativamente na busca da conservação dos recursos naturais fazendo sua parte; o planejamento de um programa social de segurança, emprego e moradia para os mais carentes; e, por fim, a colocação em prática de um projeto de educação ambiental.

Por outro lado, a esfera privada, ou seja, os empreendimentos privados também devem

aderir ao compromisso de lutar por um desenvolvimento sustentável. Entende André Vieira (2006, p. 3306) que:

No que tange à iniciativa privada, recomenda-se que o conceito de desenvolvimento sustentável seja encarado como uma nova forma de planejar a produção, minimizando os prejuízos ao meio ambiente e, indiretamente, à sociedade como um todo. Identificado o impacto da produção no meio ambiente, faz-se necessário que se crie, entre os membros da organização empresarial, uma cultura que tenha os preceitos de desenvolvimento sustentável como base. O passo final é a execução de um projeto que alie produção e preservação ambiental, com uso de tecnologia.

Dessa forma, realizar um programa de desenvolvimento sustentável exige um alto nível de conscientização e de participação tanto do governo e quanto da iniciativa privada, bem como de setores da sociedade civil organizada. No Brasil, há de se perseguir o envolvimento dos setores político, social, econômico ambiental e tecnológico por um desenvolvimento sustentável, visto que o país possui duas das maiores riquezas naturais do mundo, a Amazônia e o pantanal mato-grossense.

Resta saber como aferir a eficácia do desenvolvimento sustentável. A melhor resposta seria, talvez, aguardar a evolução e a multiplicação da raça humana, contudo existem meios mais adequados para essa medida, o que pode revelar-se através do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano proposto pelo Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento, o qual ajudou a dimensionar o nível de sustentabilidade existente.

A sustentabilidade ilustra a imagem do tripé da sustentabilidade (*tripe bottom line*), onde estão envolvidos aspectos econômicos, ambientais e sociais. A expressão criada pelo sociólogo britânico John Elkington ficou conhecida como os 3Ps - *People, Planet and Profit*), em português, pessoas, planeta e lucro. Analisando cada um desses elementos, verifica-se que *people* refere-se ao tratamento do capital humano de uma empresa ou sociedade; nelas o meio ambiente do trabalho deve ser agradável e saudável. *Planet* aponta o capital natural de uma empresa ou sociedade. É a perna ambiental do tripé. A empresa deve pensar nas formas de amenizar os impactos negativos e como compensar o que não é possível restaurar. O lucro ou *profit* é o resultado econômico positivo de uma empresa.(on line)

Nessa ótica e com base nesse tripé, os negócios precisam de mercados estáveis e as empresas devem orientar suas decisões no sentido de crescer e de contribuir para a sustentabilidade. Assim, uma empresa que usa determinada matéria-prima deve planejar formas de repor os recursos ou, se não for possível, diminuir o máximo possível o manejo desse material nocivo, adotando uma postura condizente com a legislação ambiental que

proponha um desenvolvimento baseado na sustentabilidade. Ensina Plauto de Azevedo (2008, p. 97) que:

O desafio do século XXI consiste em compreender as fraquezas e implicações dos ecossistemas, de modo a conciliar sua utilização com os níveis de tolerância aceitados pela natureza. Ademais, ‘as subvenções freqüentemente encorajam atividades nefastas que não seriam viáveis economicamente de outra forma’. O valor da natureza é inestimável, mas os dirigentes e economistas, freqüentemente, teimam em ignorar essa circunstância. Aqueles que cortam uma parte de uma floresta, tendo em vista o seu valor de mercado, ignoram o valor da floresta no controle da erosão, purificação da água ou hábitat para os pássaros canoros das espécies migratórias.

Dessa forma, compreende-se a necessidade de tornar efetiva a legislação ambiental existente, adotando-se programas governamentais que fomentem a aplicação, pelos empreendimentos poluidores, de meios alternativos e modernos para diminuir a degradação ambiental, utilizando-se, para isso, de uma política de redução da carga tributária, se for o caso. Sustenta Lanfredi (2007, p. 95) que:

Tratando de um país em desenvolvimento como o Brasil, o que deve prevalecer, pois, é uma política de ecodesenvolvimento ou de desenvolvimento duradouro, ou, ainda, em linguagem mais comum, desenvolvimento sustentável ou sustentado, a saber, desenvolvimento conciliado com a proteção do meio ambiente.

Então, seja apresentado como ecodesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável, o que realmente se deve buscar é preservar a qualidade de vida e o equilíbrio ecológico e, ao mesmo tempo, incentivar o desenvolvimento econômico.

### *1.5.2 Desenvolvimento sustentável: meta do governo ou princípio de direito?*

O chamado Desenvolvimento Sustentável surgiu pela vez primeira em 1987, nos trabalhos coordenados por Gro Harlem Brundtland, denominado “Nosso futuro para Todos”, conhecido como relatório BRUNDTLAND, no qual o conceito de desenvolvimento sustentável foi apresentado como aquele que satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades.

A finalidade do projeto era programar uma política de desenvolvimento que levasse em conta os limites ecológicos do Planeta, utilizando-se adequadamente os recursos ambientais, o que poderia ser feito através de um desenvolvimento sustentável. (FREITAS, 2005, p. 234).

Com esse fim, pensou-se em criar um sistema de alerta e conscientização para que a população, em conjunto, tomasse conhecimento da real situação em que se encontrava o meio ambiente degradado e, enfim, pudesse efetivamente mudar o rumo dos desequilíbrios

ambientais ocasionados pelo desenvolvimento econômico.

Adverte Leonardo Boff (2002, p. 55), sobre a desarmonia existente entre os termos desenvolvimento e sustentabilidade, enfatizando que:

o termo desenvolvimento vem do campo da economia; não de qualquer economia, mas do tipo imperante, cujo objetivo é a acumulação de bens e serviços de forma crescente e linear mesmo à custa de iniquidade social e depredação ecológica. E prossegue, afirmando que ‘a sustentabilidade provém do campo da ecologia e da biologia. [...] A sustentabilidade afirma o equilíbrio dinâmico que permite a todos participarem e se verem incluídos no processo global.

Segundo Boff (2002, p. 55), a expressão desenvolvimento sustentável inclui termos contrapostos, desenvolvimento e sustentabilidade, acreditando serem palavras originadas de lógicas diferentes, ou seja, uma privilegia o indivíduo a outra o coletivo; uma enfatiza a competição, a outra a cooperação; uma a evolução do mais apto, a outra a coevolução de todos juntos e inter-relacionados.

Nessa linha de pensamento, Wilson Luiz Bonalume (2000, p.264), em tese de doutoramento, defendeu que melhor seria substituir a expressão desenvolvimento sustentável por utilização programada ou programável. Segundo Wilson, “a explicação do termo desenvolvimento sustentável não convence nem define o que são aquelas necessidades ambientais ou como medi-las, quando encontradas.”

Apesar das críticas ao termo desenvolvimento sustentável, Vladimir Passos de Freitas (2005, p.246) ensina que:

O que se quer dizer é que a proteção ambiental exige a participação de todos e não basta criticar as conseqüências do desenvolvimento sobre o meio ambiente. Antes, é necessário colocar o desenvolvimento dentro dos limites que protejam a natureza, sob pena de em certo momento ter-se que abrir mão de benefícios alcançados com o progresso. [...]

Dessa forma, acredita-se que a expressão “desenvolvimento sustentável”, mesmo apresentando contrastes em seu significado, está unida para sobrepor um bem maior, a sadia qualidade de vida, tentando, para isso, conciliar dois interesses diversos, desenvolvimento e sustentabilidade, de modo que seja possível uma utilização criteriosa dos recursos naturais, tendo em vista preservá-los, com o objetivo de promover políticas públicas de conscientização nesse sentido.

Conforme Gina Copola (2003, p. 23), seria mais adequada a expressão “desenvolvimento sustentado”, em que o progresso conquistado pelo desenvolvimento

econômico não afetasse o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida das gerações presentes e futuras. Acrescenta a mesma autora que o que se deve buscar é uma “vida sustentável”, baseada em estrita harmonia com a natureza e em absoluto respeito a todos os seres vivos.

A respeito da questão de ser meta do governo ou princípio de direito, Vladimir Passos de Freitas (2005, p. 238) “pensa que o desenvolvimento sustentável pode ser considerado um princípio de direito”, já que a própria Constituição brasileira estabelece a defesa do meio ambiente entre os princípios da ordem econômica.

Compartilha do mesmo entendimento Nicolao Dino Costa Neto (2003, p. 57), que acredita ser o desenvolvimento sustentável um dos mais importantes pilares da temática ambiental, compondo o núcleo essencial de todos os esforços empreendidos na construção de um quadro de desenvolvimento social menos adverso e de um cenário de distribuição de riquezas mais equânime.

Em sua essência, o Desenvolvimento Sustentável foi definitivamente incorporado como um princípio durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Cúpula da Terra de 1992 (Eco-92), no Rio de Janeiro, servindo de base para a criação da Agenda 21, onde mais de 170 países se comprometeram com a causa ambiental.

Importa destacar o Princípio 3 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, que trata do desenvolvimento sustentável. Nela “o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras.”

Segundo Fiorillo (2006, p. 29), o que se deseja com o princípio do desenvolvimento sustentável é que todo o esforço da ordem econômica se volte para a proteção do meio ambiente, ao lado de outros valores previstos no art. 170 da Constituição Federal. É oportuno o seguinte comentário do autor:

Devemos lembrar que a idéia principal é assegurar existência digna, através de uma vida com qualidade. Com isso, o princípio não objetiva impedir o desenvolvimento econômico. Sabemos que a atividade econômica, na maioria das vezes, representa alguma degradação ambiental. Todavia, o que se procura é minimizá-la, pois pensar de forma contrária significa dizer que nenhuma indústria que venha a deteriorar o meio ambiente poderá ser instalada, e não é essa a concepção apreendida do texto. O correto é que as atividades sejam desenvolvidas lançando-se mão dos instrumentos

existentes adequados para a menor degradação possível.

Assim, entende-se que as atividades econômicas deverão estar estreitamente relacionadas com a preservação ambiental, tanto que todo e qualquer empreendimento e atividade utilizadores de recursos ambientais considerados efetivos ou potencialmente poluidores ou daqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, dependem de licenciamento ambiental.

Destaca-se que, para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente tem que ser entendida como parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente, pois o desenvolvimento econômico e social e a proteção ambiental devem caminhar juntos para um futuro promissor.

Quanto a ser meta de governo, é necessário analisar as políticas públicas de preservação da qualidade do meio ambiente, incentivando as atividades que se preocupam com a questão ambiental. O emprego dessas políticas pode ser considerado uma forma de intervenção do Estado nas atividades econômicas, monitorando-as.

De acordo com a lição de Trennepohl (2008, p. 82), “No Brasil ganha força a tese da tributação ambiental, principalmente quando vista pela lente dos incentivos, pois quase todos os tributos podem ser utilizados com essa conotação de sanção positiva, dita premial.” Assim, concedem-se incentivos fiscais através de isenção, anistia, imunidade e não incidência, premiando-se as empresas que se preocupam com a preservação e aplicam em suas atividades mecanismos que diminuam os riscos ao meio ambiente.

Mais adiante, Trennepohl (2008, p.101) continua dizendo que os incentivos fiscais concedidos na produção, circulação e consumo de bens e serviços é uma forma de controle estatal no que tange à conduta dos sujeitos poluentes, sejam pessoas físicas ou jurídicas, e que tudo deve ser feito com a estrita observância dos ditames legais. Lanfredi (2007, p. 289) complementa que:

No paradigma do Estado Democrático de Direito, em que se insere a Constituição de 1988, integra-se uma pluralidade de esforços e de institutos, tanto de ordem pública como privada, a fim de, como em uma ação solidária, dar efetividade à proteção ambiental e alcançar o desenvolvimento sustentável.

## 2 ASPECTOS DA TUTELA PREVENTIVA DO MEIO AMBIENTE

No balanço entre necessidade econômica e ecológica, percebe-se ser inevitável a convivência do ser humano com certo nível de poluição, o que exige uma maior fiscalização do Estado quanto ao grau de poluição tolerável para uma vida saudável. Assim, ressalta-se a importância dos instrumentos de gestão ambiental pública no controle preventivo para que seja possível uma utilização equilibrada dos recursos naturais não renováveis.

Estabelecidos pela Lei que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, os instrumentos de gestão ambiental pública norteiam, orientam e operam a proteção do meio ambiente com uma política pública voltada para a preservação, urbanização e educação ambiental. Assim, passa-se a analisar a contribuição dos instrumentos de gestão ambiental pública na proteção dos recursos naturais.

### 2.1 Instrumentos de gestão ambiental pública

No direito positivo brasileiro, estão entre os diplomas que disciplinam a proteção ambiental a Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, seguida da Lei 7.347/85 da Ação Civil Pública e completada pela Lei 9.605/98, que se refere aos crimes ambientais e suas respectivas responsabilizações e reparações. Esses institutos legislativos realizam um verdadeiro controle sobre o uso adequado do meio ambiente. (LANFREDI, 2007, p. 79).

A avaliação do impacto ambiental<sup>1</sup> é, na verdade, a análise e o controle prévios dos riscos e impactos da atividade ou obra que possa agredir o meio ambiente. Tem por fundamento o direito americano – *National Environmental Policy Act* – NEPA, de 1969, e foi introduzida em 1980 pela Lei 6.803, que “dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição.” (MILARÉ, 2007, p. 355).

Dessa forma, sendo implantados com a Política Nacional do Meio Ambiente desde

---

<sup>1</sup> A avaliação de impacto ambiental - AIA é utilizada nesse estudo para definir o processo de elaboração/análise/aprovação dos estudos ambientais.

1981, o Sistema Jurídico brasileiro adota a legislação norte-americana quando os utiliza como instrumentos de planejamento na gestão ambiental. Na prática, contudo, baseia-se numa abordagem francesa onde se vislumbram os EIAs-RIMAs, que são documentos necessários ao licenciamento ambiental. (RODHE, 1990, p. 20).

Atualmente regulamentados pela Lei 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, estão inseridos, dentre os instrumentos de gestão ambiental, a avaliação de impactos ambientais<sup>2</sup> e o licenciamento para a instalação de obras ou atividades potencialmente poluidoras, como ações preventivas direcionadas pelo Poder Público. (MILARÉ, 2007, p. 354). Ensina Antonio Inagê de Assis Oliveira (2005, p.401) que:

A AIA - Avaliação de impacto ambiental deve ser compreendida como um conjunto de métodos e procedimentos que, aplicados à um caso concreto, permite avaliar as consequências ambientais de um determinado Plano, Programa, Política (ou até mesmo de empreendimentos pontuais), aproveitando o máximo possível, seus efeitos deletérios do ponto de vista ambiental e social.

Como instrumento de gestão ambiental pública, a avaliação de impacto ambiental, como o próprio nome diz, avalia os impactos que possam surgir devido a certo empreendimento, ou melhor, investiga a viabilidade ambiental da instalação de determinados empreendimentos, indica os ajustes no projeto empreendedor necessários à diminuição dos riscos do empreendimento e, se for o caso, estabelece as medidas compensatórias.

“A avaliação de impactos ambientais é um estudo aprofundado da qualidade ambiental de um bioma, de um ecossistema, de uma empresa ou de um país, que pode ser realizado tanto pelo Poder Público quanto pela iniciativa privada.” (FARIAS, 2007, p. 83).

Dessa forma, a finalidade da avaliação do impacto ambiental é demarcar a agressão sofrida pelo meio ambiente, seja físico, econômico ou social, e estabelecer as alternativas para restringir os efeitos negativos do empreendimento. Além disso, tratando-se de execução de obra pública, a avaliação de impacto ambiental é necessária para assegurar o adequado tratamento do impacto ambiental, já que envolve uma licitação, que é o procedimento legal obrigatório para a seleção dos projetos e propostas apresentados.

Paulo Affonso Leme Machado (2002, p. 194) comenta que “A Convenção sobre Avaliação de Impacto Ambiental Transfronteiriço foi assinada em Espoo (Finlândia), em 25

---

<sup>2</sup> A Declaração do Rio/92 estabelece no Princípio 17 que “a avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente.”



de fevereiro de 1991. O acordo foi adotado no âmbito da Comissão das Nações Unidas para a Europa, tendo entrado em vigor em 10 de setembro de 1997.” Conclui dizendo que:

A avaliação de impacto sobre o meio ambiente designa um procedimento nacional, tendo por objetivo avaliar o impacto provável de uma atividade proposta sobre o meio ambiente [...]. É um ato de soberania de cada país, e não se criou órgão internacional algum para efetuar esse estudo. (MACHADO, 2002, p. 194).

Previsto pela Resolução 001/86 do CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, o conceito de impacto<sup>3</sup> ambiental refere-se a:

Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.

Segundo Talden Farias (2007, p. 60), “o impacto ambiental é qualquer interferência positiva ou negativa causada pelo ser humano na qualidade do meio ambiente, seja o meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho, de maneira que as alterações de ordem econômica e social também estão abrangidas por aquele conceito.”

Talden Farias (2007, p. 60) aproveita para destacar que o impacto ambiental pode ser positivo ou negativo, melhor dizendo:

Será negativo ou adverso quando a ação resulta em um dano à qualidade de um fator ou parâmetro ambiental, ou positivo ou benéfico quando a ação resulta na melhoria da qualidade de um fator ou parâmetro ambiental, visto que muitas vezes se tem associado erroneamente impacto ambiental a coisa ruim. [...]

E acrescenta que:

É natural que a idéia dos impactos ambientais negativos esteja mais relacionada ao licenciamento ambiental do que a dos impactos ambientais positivos, já que esse instrumento surge principalmente como uma forma de prevenção face aos danos ambientais. É nesse sentido que o art. 3º da Lei nº 6.938/81 traz definições diretamente ligadas ao conceito de impacto negativo sobre o meio ambiente, como degradação e poluição. (FARIAS, 2007, p. 58).

Dessa forma, compreende-se que os instrumentos de defesa do meio ambiente, a Política Nacional do Meio Ambiente, proveniente da Lei nº 6.938/81, foram criados para

---

<sup>3</sup> O termo “impacto” designa “qualquer efeito de uma atividade proposta sobre o meio ambiente, notadamente sobre a saúde e a segurança, a flora, a fauna, o solo, o ar, a água, o clima, a paisagem e os monumentos históricos ou outras construções ou a interação entre estes fatores.” (MACHADO, 2002, p. 194).

combater, amenizar e compensar os impactos ambientais negativos, os quais são responsáveis pela destruição dos recursos naturais existentes.

Acrescenta Nicolao Dino Costa Neto (In: LEITE; BELLO FILHO, 2004, p. 181) que a avaliação de impacto ambiental deverá ser prévia, ou seja, preceder o momento de implantação do empreendimento. Deve, por isso, ocorrer na fase da implantação dos planos e projetos de desenvolvimento de uma cidade, estado ou país. Cabe não esquecer que pode ser necessária uma reavaliação dos impactos ambientais que porventura venham a existir.

No trato da questão ambiental, tanto o empresário como o administrador possuem responsabilidades. O primeiro preocupa-se com o custo do empreendimento e com as possíveis medidas mitigadoras que deveram ser adotadas para sua aprovação pelo administrador. Esse, por sua vez, tem a função de gerir os recursos ambientais, permitindo que os mesmos sejam utilizados, no momento ou no futuro, pelo maior número de pessoas. (INAGÊ, 2005, p. 402). Entende Nicolao Dino Costa Neto (In: LEITE; BELLO FILHO, 2004, p. 182) que:

A avaliação de impacto ambiental, por meio de seu instrumento de realização, o estudo prévio de impacto ambiental, constitui importante elemento condicionador da atividade discricionária da Administração. Trata-se da imposição de um limite objetivo à liberdade de agir da Administração na tarefa de licenciamento ambiental, exigindo um exame técnico do órgão ambiental e uma decisão necessariamente fundamentada em relação ao acatamento ou rejeição das conclusões esposadas no Epia/Rima.

Édis Milaré (2007, p. 355) entende que a avaliação de impactos ambientais é mais abrangente do que o estudo de impacto ambiental e o relatório de impacto do meio ambiente, pois “pode ser implementada tanto para projetos que envolvam execução física de obras e processos de transformação, como para políticas e planos que contemplem diretrizes programáticas, sendo neste caso denominada avaliação ambiental estratégica.”

Vale lembrar que “embora não regulamentada convenientemente, a avaliação de impactos ambientais é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e como tal deve ser encarada, não se confundindo com o Estudo de Impacto Ambiental exigido para o licenciamento de obras ou atividades.” (OLIVEIRA, 2005, p. 404). Na verdade, a avaliação de impacto ambiental é importante, prévia e necessária para o licenciamento, mas além disso, essa avaliação é o meio adequado para a adoção de determinadas medidas de proteção.

## 2.2 O sistema nacional do meio ambiente – SISNAMA

Considerado o principal instituto na gestão ambiental no Brasil, o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente “é, de fato, uma estrutura político-administrativa oficial, governamental, ainda que aberta à participação de instituições não-governamentais, através dos canais competentes.” (MILARÉ, 2007, p. 295). Corporificou-se pela Lei nº 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, a qual estruturou-se sob a égide do III Plano de Desenvolvimento, de 1979, com vigor no período de 1980 a 1985. Antecederam ao SISNAMA, a SEMA – Secretaria Especial de Meio ambiente e o II Plano de Desenvolvimento - PND, aprovado em 1974.

Elaborada pela SEMA – Secretaria Especial de Meio ambiente, a Lei nº 6.938/81 veio direcionar as regras para proteção ambiental e estabelecer que sua execução envolveria a União, os Estados e os Municípios, em conjunto, pois o meio ambiente é patrimônio da humanidade e deve ser protegido por todos. Isso não implica em obstáculo ao desenvolvimento, mas que deve existir na gestão dos recursos uma sintonia entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico, tarefa complicada devido aos interesses individuais, que, aqui, devem sujeitar-se à coletividade.

Na questão ambiental, o SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente representa a articulação dos órgãos ambientais existentes e atuantes em todas as esferas da administração pública, sendo constituído pelos órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público.

A Lei 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, alterada pelas Leis 8.028/90 e 7.804/89, referiu-se à composição do SISNAMA no seu art. 6º:

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990) V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989) VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989).

Assim, a “finalidade do SISNAMA é estabelecer uma rede de agências governamentais, nos diversos níveis da Federação, visando assegurar mecanismos capazes de, eficientemente, implementar a Política Nacional do Meio Ambiente.” (ANTUNES, 1999, p. 64).

Vladimir Passos de Freitas (2002, p. 57-58) expõe que o Conselho de Governo foi introduzido pelo Art. 2º da Lei 8.028/90, como órgão auxiliar do Presidente da República. Já o Conselho Nacional do Meio Ambiente, o CONAMA, órgão pertencente à SEMA, além de orientar a Política Nacional do Meio Ambiente, é o órgão que decide quanto aos recursos ligados às decisões do IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

Quanto ao Ministério do Meio Ambiente, ressalta Vladimir Passos de Freitas (2002, p. 57-58) que: O Ministério do Meio Ambiente está previsto na Lei 9.649, de 27.05.98, com denominação dada pela Medida Provisória 1.911-12/99, com a função de conduzir a política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos, zelar pela preservação dos ecossistemas, biodiversidade e florestas, propor estratégias para o uso sustentável dos recursos naturais, integrando meio ambiente e produção, e ditar a política da Amazônia Legal. Na gestão do meio ambiente destaca-se o IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, por exercer o poder de polícia administrativa ambiental, juntamente com os órgãos seccionais e locais. (MILARÉ, 2007, p. 298).

Paulo Affonso Leme Machado (2002, p.150) enuncia que o IBAMA foi criado pela Lei 7.735/89, com alterações da Medida Provisória 1.911-12/99, atual Medida Provisória 2.216-37, que deu nova redação ao art. 2º:

É criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, entidade autárquica de regime especial, dotada de personalidade jurídica de Direito Público, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de executar as políticas nacionais de meio ambiente referentes às atribuições federais permanentes relativas à preservação, à conservação e ao uso sustentável dos recursos ambientais e sua fiscalização e controle, bem como apoiar o Ministério do Meio Ambiente na execução da Política Nacional de Recursos Hídricos e na execução das ações supletivas da União, de conformidade com a legislação em vigor e as diretrizes daquele Ministério.

A finalidade do IBAMA é dar efetividade e unificar em um só órgão a Política Ambiental, pois essa autarquia surgiu da unificação da Secretaria Especial do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca e da Superintendência da Borracha.

Como órgão executor, “o IBAMA deverá proceder à articulação das ações dos órgãos ambientais estaduais e municipais, não só mantendo-os informados quanto à atuação do Ministério, do CONAMA e da sua própria, mas também prestando-lhes o respaldo técnico e assessoramento que estiver ao seu alcance.”(OLIVEIRA, 2005, p.215). Então, cabe ao IBAMA articular as ações dos órgãos seccionais e locais, cabendo ao Ministério de Estado do Meio Ambiente a missão de coordenar as entidades e órgãos federais.

Pela Lei nº 7.804/89, os órgãos seccionais são órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela fiscalização das atividades que possam degradar o meio ambiente. Esses órgãos estão sujeitos à legislação estadual respectiva. (OLIVEIRA, 2005, p. 213).

O IBAMA, na verdade, deveria limitar suas ações ao caráter meramente supletivo dos Estados e Municípios, no sentido de uma cooperação para que a fiscalização ambiental fosse realmente eficiente, em vez de tentar enfrentar os órgãos estaduais e municipais numa disputa pela competência fiscalizatória, que gera o atraso na apreciação dos projetos sujeitos à fiscalização. O que deve existir é a conjugação de esforços para cada atuação ambiental, seja de qualquer nível federativo.

### **2.3 Estudo prévio de impacto ambiental e relatório de impacto do meio ambiente.**

Em matéria de meio ambiente, a Constituição Federal de 1988 trata do assunto no § 1º, inciso IV, do art. 225, onde dispõe:

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. O parágrafo 1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

Ensina Talden Farias (2007, p. 34) que “o estudo do impacto ambiental foi instituído pela Lei nº 6.803/80 que regulamentou as diretrizes para o zoneamento industrial nas áreas de poluição.”

A sigla EIA significa estudo do impacto ambiental<sup>4</sup>, que deve ser elaborado por exigência do Poder Público, por conta do empreendedor, para que sejam avaliadas previamente as prováveis modificações nas propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, que podem ocorrer em decorrência de determinado projeto proposto. (COPOLA, 2003, p. 200). Assim, observa-se que o estudo do impacto ambiental deve adequar-se à legislação existente e pautar-se pelos dados técnicos oferecidos na avaliação dos danos ambientais. Considera Édis Milaré (2007, p. 362) que:

O Estudo de Impacto Ambiental é hoje considerado um dos mais notáveis instrumentos de compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente, já que deve ser elaborado antes da instalação de obra ou de atividade potencialmente causadora de significativa degradação, nos termos do art. 225, § 1º, IV, da CF/1988.

Além do EIA, é também exigido pelo Poder Público, e deve ser apresentado pelo empreendedor, o respectivo Relatório de Impacto do Meio Ambiente – RIMA, que faz parte do EIA. O RIMA é um relatório pormenorizado que deve ser redigido de forma clara, sintética e simples para que qualquer pessoa possa compreender o seu inteiro conteúdo. Nesse sentido, são as palavras de Inagê de Assis Oliveira (2005, p. 410):

O ‘estudo de impacto ambiental’, referido na regulamentação e contemplado especialmente na Resolução do Conama nº 001/86, constitui-se em um conjunto de relatórios técnicos elaborados por especialistas nas respectivas áreas, destinados a instruir tecnicamente o processo de licenciamento, dissipando dúvidas dos analistas e esclarecendo-os quanto a pontos obscuros tanto processo industrial a ser empregado (quando for o caso), como, (sempre) das conseqüências ambientais e socioeconômicas que a implantação e operação de um empreendimento acarretará. Já o ‘Relatório de Impacto Ambiental – RIMA’ destina-se ao esclarecimento do público; deve ser vazado em linguagem totalmente compreensível por seus destinatários, ilustrado com recursos audiovisuais para aumentar a exata percepção, principalmente pelos habitantes da área de influência do empreendimento, das conseqüências ambientais que advirão da possível implantação do empreendimento sob licença.

A Lei nº 6.938/81 exige, em seu art. 3º, a elaboração do EIA/RIMA para a instalação de obras, empreendimentos ou atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, em perfeito atendimento ao disposto no art. 225, § 1º, inc. IV, da Constituição Federal. Mas o tratamento legal específico para a adoção de um estudo e de um relatório do impacto ambiental de uma atividade foi dado pelo art. 2º da Resolução 001/86 do CONAMA - Conselho Nacional do Meio ambiente, o qual exemplifica

---

<sup>4</sup> O EIA diferencia-se do EIV – Estudo de impacto da vizinhança que se destina para estudos de impactos ambientais urbanos localizados, como o tráfego urbano. Esse estudo não dispensa o Estudo de Impacto ambiental nos casos exigidos por lei, sua aplicação está disposta no Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001. (MILARÉ, 2007, p. 399).

as obras e atividades que podem apresentar maior potencial ofensivo ao ambiente.

Destaca-se no art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal que o estudo de impacto ambiental, em primeiro lugar, deve ser anterior à autorização da obra ou atividade, em seguida deve ser exigido pelo poder público e possuir a característica da publicidade, para que o público em geral tome conhecimento do estudo. (MACHADO, 2002, p. 192-193).

Como obstáculo ao desenvolvimento econômico-social e como suporte à preservação da qualidade do meio ambiente, o estudo do impacto ambiental possui por objetivo a prevenção do dano ambiental, por isso deve ser prévio, ou seja, deve ser elaborado antes da decisão administrativa que concede a licença para a implementação da obra ou atividade. Nesses termos apresenta-se como um documento essencial ao procedimento de licenciamento ambiental, pois influi diretamente no mérito da decisão que concede a licença ambiental. (MILARÉ, 2007, p. 375). Possui a finalidade de esclarecer de modo detalhado e fundamentado as alterações ambientais produzidas, ou melhor, sofridas com a implantação de determinada atividade ou empreendimento.

“O EIA não é um instituto jurídico. A destinação que se dá ao EIA, dentro do processo legal de controle do equilíbrio ecológico, é que tem um caráter eminentemente jurídico. Pode-se dizer, pois, que o EIA é peça fundamentalmente técnica.” (MILARÉ; BENJAMIN, 1993, p. 121).

O Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto do Meio Ambiente – RIMA “não são instrumentos dissociados, representando o segundo uma síntese consolidada do primeiro. [...] pode-se dizer que o Rima é a apresentação, de forma mais acessível e simplificada, dos resultados do EIA.” (TRENNEPOHL, 2007, p. 20).

Vladimir Freitas (2002, p. 70) ressalta a necessidade do EIA lastrear-se em dados técnicos sólidos e convincentes, adequar-se à legislação que rege a matéria e a impossibilidade de o administrador decidir com fundamento em critério discricionário.

Quanto a ser elaborado por conta do empreendedor, o EIA poderia se tornar um instrumento na mão do empreendedor para conseguir a licença ambiental almejada, ou seja, poderiam ser omitidos dados e informações relevantes quanto ao empreendimento. Diante desse fato, ficou estabelecido nos arts. 5º e 6º da Resolução do CONAMA nº 01/86 as diretrizes gerais e os estudos técnicos mínimos para a aprovação de um projeto.

Talden Farias (2007, p. 106) comenta que “a função do estudo e do relatório de impacto

ambiental, bem como de qualquer avaliação de impactos ambientais aplicada ao licenciamento ambiental, é apontar medidas que possam evitar ou mitigar os impactos ambientais negativos.” Essas medidas são as condições impostas pelos órgãos ambientais públicos para conceder a licença ambiental e podem ser mitigadoras ou compensatórias. As primeiras têm por fim reduzir ou evitar um impacto ambiental negativo ou aumentar um impacto positivo; as medidas compensatórias são utilizadas nas situações já consolidadas, nas quais não existe mais a possibilidade de evitar os impactos ambientais. (FARIAS, 2007, p. 107).

Trennepohl (2007, p. 24) salienta que “a Resolução Conama nº 279/2001 prevê uma forma mais simples de estudos ambientais para o licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos com pequeno potencial de impacto ambiental, um Relatório Ambiental Simplificado – RAS e um Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais para detalhar as medidas mitigatórias e compensatórias e os programas ambientais propostos no RAS”.

## **2.4 Competência para a exigência do estudo prévio de impacto ambiental**

No entendimento de Sirvinskas (2003, p.75), “é o órgão público estadual que tem competência para exigir das atividades ou obras potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, o estudo prévio de impacto ambiental e do seu respectivo relatório de impacto ambiental.” Por sua vez, o IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente pode, como órgão público federal, suprir a omissão do órgão estadual e exigir o estudo prévio de impacto ambiental.

Cabe indagar qual o papel do Município diante de empreendimentos que possam repercutir negativamente no meio ambiente. Como ente federativo, o Município poderia, de acordo com seu peculiar interesse, isto é, no interesse local, exigir um estudo prévio de impacto ambiental, o que se constitui matéria polêmica. José Afonso da Silva (2002, p. 291) enuncia que:

No que tange ao Estudo de Impacto Ambiental sobra muito espaço para a atuação estadual e municipal, bastando lembrar que os Estados e Municípios têm ampla competência para a ordenação dos respectivos territórios – competência que envolve a proteção ambiental, de sorte a postular, com frequência, Estudos de Impacto Ambiental.

Para a aprovação do Estudo de Impacto Ambiental, a legislação federal reconhece a competência do órgão estadual e do IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; quanto ao Município, se atividade for de interesse local, pode determinar a execução do Estudo de Impacto Ambiental, fixando as diretrizes e fornecendo as



instruções adicionais que se fizerem necessárias. (SILVA, 2002, p. 292).

Vale destacar a figura do zoneamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e como instrumento do planejamento urbanístico municipal, usado na ordenação do uso e ocupação do solo. José Afonso da Silva (2002, p. 269) ensina que “O zoneamento consiste num conjunto de normas legais que configuram o direito de propriedade e o direito de construir, conformando-os ao princípio da função social, mediante imposições gerais à faculdade de uso e de edificação.”

Entendem Daniel Fink e André Macedo que o licenciamento está relacionado com o princípio da precaução e “obriga o Estado a exercer seu poder de polícia administrativo para evitar ou minimizar impactos ambientais relativos a empreendimentos (ou atividades) que devem ser submetidos ao necessário e prévio procedimento licenciador” (In FINK; ALONSO JR.; DAWALIBI, 2002, p. 40).

Previsto no princípio nº 15 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, o princípio da precaução veio para proteger os impactos que porventura possam ocorrer ao meio ambiente. Esse princípio determina que não se licencie uma atividade, toda vez que não se tenha certeza de que ela não causará danos irreversíveis ao ambiente. (GRANZIERA, 2009, p. 57). Dessa forma, nas atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, deve ser realizado o Estudo do Impacto Ambiental e elaborado o Relatório do Impacto Ambiental.

## **2.5 O estudo do impacto ambiental e os espaços territoriais nacionais especialmente protegidos**

A expressão espaços territoriais especialmente protegidos aparece pela primeira vez no artigo 5º da Lei nº 7.797, de 1989, que criou o Fundo Nacional do Meio Ambiente, no qual a expressão foi utilizada para definir as áreas territoriais e seus atributos sob proteção legal. Para a regulamentação dos espaços territoriais especialmente protegidos foi a Constituição Federal de 1988 que deu o impulso necessário. José Afonso da Silva (2002, p. 230) ensina que:

Espaços Territoriais Especialmente Protegidos são áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa modificação e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais.

Com o surgimento da Lei 9.985, em 18.07.2000, foi instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Para MILARÉ, (2007, p. 653), o art. 225, parágrafo 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal de 1988 pôde ser regulamentado, mas criou-se um dilema para se saber se os espaços territoriais especialmente protegidos eram considerados unidades de conservação.

Acontece que os vários espaços territoriais nacionais que reclamam proteção especial não se encaixam na figura das unidades de conservação, porque essas unidades adotam um regime jurídico mais restritivo. Por exemplo, a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira constituem Espaços Territoriais Especialmente Protegidos por força do art. 225, § 4º, da Constituição Federal e não podem ser transformados em unidades de conservação. (SILVA, 2002, p. 231).

Embora as unidades de conservação típicas sejam consideradas espaços especialmente protegidos, nem o legislador nem a doutrina conseguiram encontrar clara distinção entre os espaços territoriais especialmente protegidos e as unidades de conservação atípicas, já que estas, apesar de não arroladas, se encaixam na definição do art. 2º, I, da referida Lei 9.985/2000. (SILVA, 2002, p. 231). Na verdade, aqueles são espaços que necessitam de proteção porque são áreas representativas de ecossistemas.

Com relação aos espaços territoriais especialmente protegidos, explica José Afonso da Silva (2002, p. 228) que:

A Lei 7.804, de 18.7.1989, deu nova redação ao inciso VI do art. 9º da Lei 6.938, de 1981, para incluir os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos pelo Poder Público Federal, estadual e municipal como instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, exemplificando, como tais, com as Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico e as Reservas Extrativistas.

Indaga-se acerca da definição de unidades de conservação que está expressa no art. 2º da Lei 9.985/2000, cuja unidade de conservação é o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. (MILARÉ, 2007, p. 654). Dessa forma, verifica-se que para uma área ser caracterizada como tal deve ter a “relevância natural; o caráter oficial; a delimitação territorial; o objetivo conservacionista; o regime especial de proteção e administração.” (MILARÉ, 2007, p. 654).

De acordo com a estrutura do SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, que se assemelha ao SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, as unidades de conservação se dividem em dois grandes grupos, ou seja, são as unidades de proteção integral e as unidades de uso sustentável. A finalidade dessa divisão merece esclarecimento, e um deles é priorizar a alocação de recursos para a defesa dessas áreas e restringir o uso com o fim de preservação.

As Unidades de Proteção Integral, que compreendem a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Público, o Monumento Natural e o Refúgio de Vida Silvestre que se destinam a pesquisa científica ou visitação, tem seu uso controlado. As unidades de uso sustentável “são espaços também protegidos, mas a intensidade da proteção é menor do que a que se aplica nas Unidades de Proteção Integral, porque, ao contrário destas, permitem o uso direto dos recursos naturais.” (SILVA, 2002, p. 241). Compreendem a Área de proteção ambiental, a Área de relevante interesse ecológico, a Floresta tropical, a Reserva extrativista, a Reserva de fauna, a Reserva de desenvolvimento sustentável e a Reserva particular do patrimônio natural. (SILVA, 2002, p. 241-242).

Nessas áreas de uso sustentável, como se admite a exploração de parte dos recursos naturais disponíveis em regime de manejo sustentável, é visível a preocupação com o impacto ambiental negativo originado pela falta de responsabilidade quanto a sua utilização. Nessa área, recomenda-se conservar para as futuras gerações.

## **2.6 Prazos para análise do eia/rima e a possibilidade de impugnação**

Com a finalidade de impulsionar os serviços públicos, para que acompanhem a dinâmica da atividade econômica, foram estabelecidos prazos para que os órgãos públicos se manifestem sobre o estudo de impacto ambiental e o relatório de impacto ambiental. Dessa forma, os órgãos deveriam ter prazos para analisar o EIA/RIMA e decidir acerca da viabilidade do projeto a ser implantado.

Nesse assunto, Paulo Affonso Leme Machado (2002, p. 244) ensina que “O órgão estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber, o Município terá um prazo para se manifestar de forma conclusiva sobre o RIMA apresentado.” E continua relatando o art. 10 da Resolução 001/86 do CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, no seu parágrafo único: “O prazo a que se refere o *caput* deste artigo terá seu termo inicial na data do recebimento pelo órgão estadual competente, ou pelo IBAMA, do Estudo de Impacto

Ambiental e seu respectivo RIMA.” (MACHADO, 2002, p. 244).

O que se pretende com a estipulação de prazos de manifestação pelo administrador público é, se for o caso, responsabilizá-lo por omissão ou negligência na tomada de decisões, pois o meio ambiente é interesse de todos. Entretanto, esse prazo não deve servir de trampolim para que o empreendedor utilize a argumentação de que se o prazo expirou, e o RIMA não foi analisado, caberia aos órgãos públicos, então, conceder a “autorização por decurso de prazo”. Esse procedimento inverte os papéis e não prioriza o interesse público fundamental, que é a defesa do meio ambiente. O prazo, aqui, deve ser entendido no sentido de agilizar a prestação do serviço público de exame do EIA/RIMA, como um componente para a eficiência do serviço prestado e para não prejudicar empreendimentos importantes para o setor econômico.

Ressalta-se que existe a possibilidade de impugnação da análise feita, e isso acontece quando a mesma apresenta-se fora dos padrões estabelecidos para a proposta enviada pelo empreendedor. Existe, pois, a possibilidade do particular contraditar um parecer mal formulado, desmotivado, com nuances de parcialidade, com pendências políticas por parte do Poder Público. A impugnação administrativa ou judicial pode ter como fundamento a existência tanto de vícios materiais (exemplo: conteúdo insuficiente ou inadequado, desenvolvimento incompleto das atividades técnicas, não observância das diretrizes gerais, etc.), como de vícios formais (exemplo: não realização de audiência pública).

Assim, tanto o EPIA como o RIMA são submetidos à apreciação da Administração e, em caso de não aprovação pela autoridade administrativa ambiental ou aprovação em desacordo com a lei, poderá ser objeto de impugnação administrativa ou judicial. Aquela se dá perante a própria Administração, podendo valer o interessado dos recursos administrativos, que são os meios que podem utilizar os administrados para provocar o reexame do ato pela Administração Pública, e a segunda, evidentemente, se faz perante o Poder Judiciário, geralmente através de ação civil pública ou de ação popular ambiental.

## **2.7 A utilidade da compensação ambiental**

Cabe mencionar a importância de medidas compensatórias previstas inicialmente em 1987 pela Resolução do CONAMA nº10, quando se trata de avaliar a relação entre os vários mecanismos de proteção ambiental disciplinados pela legislação brasileira e os instrumentos de incentivo econômico pela via sustentável implementados.

Expressão proveniente da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, a compensação ambiental destaca-se por disciplinar o licenciamento de atividades ou empreendimentos que possam causar um significativo impacto ambiental.

Com a criação do SNUC, o Estado pretende estabelecer os critérios objetivos e técnicos para a compensação dos prejuízos sofridos pelo ambiente através de medidas que visem coordenar a implantação e a manutenção de unidades de conservação, essenciais para a efetiva proteção da biodiversidade.<sup>5</sup> A compensação é a alternativa encontrada para amenizar os impactos que não podem ser mitigados, entre eles, a perda da biodiversidade, a perda de áreas representativas do patrimônio cultural, histórico e arqueológico. O que se pretende com o instrumento da compensação das perdas ambientais é proporcionar o investimento de recursos na criação de novas Unidades de Conservação da Natureza ou na manutenção das mesmas.

Nesse contexto, o Instituto Estadual de Florestas estabelece que: “A Compensação Ambiental é um mecanismo para contrabalançar os impactos sofridos pelo meio ambiente, identificados no processo de licenciamento ambiental no momento da implantação de empreendimentos.”(on line)

O art. 36 da Lei 9.985/2000, regulamentado pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, veio consolidar e dar o devido amparo legal para a execução dos mecanismos de compensação ambiental, sendo alterado pelo Decreto nº 5.566/2005, no seu Capítulo VIII, que trata da ‘Compensação por significativo impacto ambiental’. Assim, o art. 31 do Decreto 4.340/2002 alterado dispõe:

Art. 31. Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei no 9.985, de 2000, o órgão ambiental licenciador estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA realizados quando do processo de licenciamento ambiental, sendo considerados os impactos negativos e não mitigáveis aos recursos ambientais. (Redação dada pelo Decreto nº 5.566, de 2005).

Segundo o Decreto 4.320/2002, a aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental deve obedecer a uma prioridade:

I – regularização fundiária e demarcação de terras; II - elaboração, revisão ou implantação do plano de manejo; III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão,

---

<sup>5</sup> Pode-se dizer que biodiversidade é a variedade e complexidade da vida existente na terra.

monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento; IV – desenvolvimento de estudos necessários à criação de uma nova área de conservação; e V – desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento. (TRENNEPOHL; CURT; TERENCE, 2007, p. 202).

A compensação ambiental existe justamente para contrabalançar as potenciais perdas de partes de ecossistemas prioritários. Uma forma de alcançar isso é criar novas áreas protegidas. Resta salientar quando será possível utilizar o mecanismo da compensação ambiental, o que poderá ser feito pelo Poder Público através da via preventiva realizada no procedimento administrativo do licenciamento ambiental, nos casos de uma possível poluição, ou corretiva, quando ocorre um dano ambiental, esteja o empreendimento licenciado pelo órgão ambiental competente ou não.

O instituto da compensação ambiental baseia-se no Princípio do Poluidor-Pagador, o qual estabelece que os custos e as responsabilidades resultantes da exploração ambiental dentro do processo produtivo deverão ser arcados pelo empreendedor, ou seja, o poluidor deve responsabilizar-se pelas despesas decorrentes dos danos causados ao meio ambiente pela sua atividade.

Previsto no art. 4º, VII, da Lei 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, o Princípio do Poluidor-Pagador impõe ao poluidor a obrigação de pagar a poluição que pode ser causada ou que já foi causada. Assim, “o poluidor que usa gratuitamente o meio ambiente para nele lançar os poluentes invade a propriedade pessoal de todos os outros que não poluem, confiscando o direito de propriedade alheia.” (MACHADO, 2002, p. 51).

A intenção da aplicação da compensação ambiental não é pagar para poluir, mas o contrário, diminuir a poluição, seja preventivamente, com a implementação e utilização dos instrumentos corretos para a prevenção do dano, ou repressivamente, com a criação de novas áreas de proteção ambiental.

Questiona-se a respeito da legalidade da compensação ambiental, instituto que se utiliza dos instrumentos de tributação, pois enquanto os tributos são provenientes de uma legislação tributária, a compensação é calculada de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento e imposta pela autoridade administrativa ambiental com base na Lei nº 9.985/2000, regulamentada pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.

Na opinião de Vicente da Silva (2006, p. 3367), “a instalação de empreendimentos que

causam significativo dano ambiental coloca à disposição dos empreendedores bem de interesse jurídico qualificado de titularidade coletiva para uso e exploração com finalidade econômica, o que justifica a retribuição representada pela compensação ambiental.” Nesse sentido, a compensação ambiental é o meio utilizado para retribuir e recompensar as perdas sofridas pela coletividade.

Vale salientar que a Licença Ambiental, mesmo que tenha sido concedida dentro dos padrões estabelecidos ou níveis suportáveis de poluição, não afasta o dever de indenizar. Todavia, se houver a ocorrência de danos ao meio ambiente devido à atividade ali desenvolvida, onde, via de regra, o procedimento preventivo, licenciamento ambiental, foi desobedecido, ineficaz ou inexistente, é o poluidor também o responsável pela sua recuperação, pois, segundo a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), o empreendimento potencialmente poluidor é o responsável por arcar com as possíveis reparações do dano, mesmo que se tenha agido sem culpa, trata-se da responsabilidade objetiva por danos ambientais.

### 3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO MEIO DE CONTROLE DOS IMPACTOS AMBIENTAIS

Tendo em vista evitar a escassez ou a degradação dos recursos naturais, pela utilização indevida dos recursos do meio ambiente, sentiu-se a necessidade de limitar o uso da propriedade privada. Por isso foi adotado pelo Estado, maior responsável pela manutenção do equilíbrio ecológico, um procedimento que fiscalizasse e controlasse o uso dos recursos naturais pelas pessoas físicas ou jurídicas nos seus empreendimentos. Dessa forma, surgiu o licenciamento como meio de controle ambiental diante da preocupação da escassez dos mesmos para as presentes e as futuras gerações.

Assim, o Estado intervém, com seu poder de polícia, para condicionar os direitos individuais aos interesses da coletividade, isto é, o direito ao meio ambiente preservado, aqui considerado como direito fundamental, de 3ª geração, perfeitamente identificável, na medida em que, cada vez mais, tem sua esfera de regulação ampliada.

Nesses termos, visando proteger o interesse coletivo e proporcionar uma melhor qualidade de vida possível, todo e qualquer empreendimento ou atividade que possa causar impactos ao meio ambiente necessita de ser licenciada, dentro desse quadro têm-se que em pretendendo a implementação de um empreendimento deve ser requerido o seu licenciamento.

#### **3.1 Conceito de licenciamento ambiental**

Cabe ao Poder Público, utilizando o instrumento do licenciamento ambiental, averiguar o grau de poluição e garantir que as medidas preventivas e de controle adotadas nos empreendimentos sejam compatíveis com o desenvolvimento sustentável. Por desenvolvimento sustentável entende-se a coexistência pacífica e harmoniosa do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente e, conseqüentemente, da saúde pública.

A preocupação com o meio ambiente deve partir de todos, inclusive dos



empreendedores, que devem ter consciência de que seus empreendimentos podem ocasionar desastres ecológicos, por poluição ou por quaisquer formas de degradação ambiental.

As atividades que destroem ou poluem o meio em que se vive, alterando os ecossistemas naturais, podem provocar danos irreversíveis ao meio ambiente. Dessa forma, os empreendedores, ao identificarem os efeitos nocivos de suas atividades, devem se comprometer a promover a melhoria dos níveis de poluição, seja em termos de ar, água, solo, ruído, etc.

Destaca Assis Oliveira (2005, p.367) que “o licenciamento ambiental é o mais importante instrumento do Poder Público com o objetivo de permitir e induzir a utilização racional dos recursos ambientais, inclusive no que diz respeito a organismos estatais e paraestatais, de maneira a atingir o bem comum, manifestado na forma de um meio ambiente ecologicamente equilibrado”

Para Bessa Antunes (2000, p. 100), “o mais importante de todos os mecanismos de controle da Administração Pública é o licenciamento ambiental.” Na gestão do meio ambiente, o licenciamento ambiental é o procedimento adotado pela Administração Pública para garantir o equilíbrio do meio e a qualidade de vida da coletividade, condicionando as atividades nocivas no sentido de evitar o impacto ambiental deletério, autorizando através da licença a ser concedida somente aquelas condutas que estejam compreendidas dentro dos padrões previamente fixados pela legislação ambiental adotada pelo Poder Público.

O licenciamento ambiental é um instrumento de caráter preventivo criado para a execução dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), em especial para harmonizar o desenvolvimento econômico e social com a preservação do meio ambiente, promovendo o uso racional dos recursos ambientais.

Constitui o licenciamento procedimento pelo qual o órgão ambiental competente avalia os impactos ambientais esperados da instalação ou da realização de obra ou atividade efetiva ou potencialmente causadora de degradação ambiental, para, em seguida, autorizar ou não a realização destas, ou, ainda, estabelecer determinadas condições a serem cumpridas pelo empreendedor.

O procedimento<sup>1</sup> de licenciamento ambiental está regulado pelo Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, que regulamenta a Lei Federal nº 6.938/81, que trata da Política e do Sistema Nacional do Meio Ambiente. O seu processamento está contido na Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que traz importantes definições e conceitos.

Estando previsto no art. 9º, IV, e 10 da Lei nº 6.938/81, caracteriza-se o licenciamento por ser um procedimento administrativo complexo que envolve um órgão público ambiental, seja ele federal, estadual ou municipal, o empreendedor ou postulante da atividade ou obra, uma equipe técnica multidisciplinar que analisará as controvérsias do processo licenciatório e, por fim, os legítimos interessados, isto é, as entidades ambientalistas, as vítimas do empreendimento. (SIRVINSKAS, 2003, p. 76).

Pontifica o art. 1º, inc. I, da Resolução do CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (COPOLA, 2003, p. 204-205).

Édis Milaré (2007, p. 406) conceitua o licenciamento ambiental como ação típica e indelegável do Poder Executivo, que se constitui importante instrumento de gestão do ambiente, por meio do qual a Administração Pública procurar exercer o devido controle sobre as atividades humanas que possam causar impactos ao meio ambiente, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico.

Daniel Fink (2002, p. 71) conceitua o licenciamento ambiental como o procedimento mediante o qual o órgão ambiental competente verifica se a atividade potencial ou significativamente poluidora que se pretende implementar ou que já esteja implementada está realmente em consonância com a legislação ambiental e com as exigências técnicas necessárias.

Na visão de Talden Farias (2007, p. 19): “O licenciamento ambiental é o mecanismo mediante o qual o Poder Público procura controlar as atividades econômicas que degradam ou que simplesmente podem degradar o meio ambiente.”

---

<sup>1</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 405) define que procedimento administrativo é uma sucessão de atos administrativos, itinerária e encadeada, tendendo todos a um resultado final e conclusivo.

De acordo com Marcos Torres (2006, p. 3040): “Corolário do Princípio da Prevenção, o licenciamento ambiental é sem sombra de dúvidas o mais importante instrumento de controle ambiental existente no país, mais até do que a fiscalização realizada pelos órgãos detentores do poder de polícia.”

Com o licenciamento ambiental, visa-se ao controle, conservação, melhoria e recuperação ambiental, de forma a promover o desenvolvimento socioeconômico em consonância com os princípios do desenvolvimento sustentável: eficiência econômica, equidade social e qualidade ambiental. Portanto, o licenciamento atua numa perspectiva que pode contribuir para uma melhor qualidade de vida das gerações futuras.

Observa-se, assim, que a finalidade do licenciamento ambiental é controlar a instalação ou o funcionamento dos empreendimentos e obras que possam ocasionar ou vir a ocasionar danos, assegurando, dessa forma, que o meio ambiente seja respeitado. Entende Vanoni de Godoy (2005, p.25) que o licenciamento ambiental é uma manifestação do Poder de Polícia Administrativa, cujo principal sentido é o da prevenção do dano ambiental, representando, por isso, um dos principais instrumentos das políticas públicas de meio ambiente.

O licenciamento insere-se, portanto, no âmbito do exercício do poder de polícia, definido no art. 78 do Código Tributário Nacional, segundo o qual:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Dessa forma, decorre o licenciamento ambiental do poder de polícia dos órgãos públicos relacionados diretamente à proteção ambiental, cuja principal preocupação seria equilibrar a utilização dos recursos naturais não renováveis com o desenvolvimento tecnológico e com o crescimento populacional.

Na esfera administrativa compreende-se por poder de polícia o poder concedido à Administração Pública para intervir nas atividades privadas na defesa do meio ambiente. O licenciamento ambiental é o meio ou procedimento utilizado pelos órgãos ambientais para defender o meio ambiente saudável.

Vale registrar a posição de Daniel Fink (2002, p.75) para quem “o licenciamento é um

serviço público típico, insere-se dentre as atividades próprias da Administração Pública, submetendo-se ao regime jurídico próprio.” André Vanoni de Godoy (2005, p. 25-26) complementa que:

O licenciamento ambiental enquanto procedimento administrativo não tem eficácia imediata, a qual se opera através do ato administrativo competente consubstanciado na licença ambiental, que estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor quando promove atividades que possam causar degradação ambiental.

Assim, o licenciamento ambiental efetiva-se através da licença a ser concedida pelos órgãos públicos competentes ao empreendedor que utiliza os recursos ambientais quando instala, amplia ou opera empreendimentos que promovam o risco de dano ambiental ou que realmente são poluidores. Na verdade, o licenciamento ambiental é o mecanismo criado para promover a interface entre o empreendedor e o Estado, buscando efetivar a Política Nacional do Meio Ambiente.

Como a atividade de proteção ambiental praticada pelo Estado depende do seu poder de polícia, Leme Machado (2002, p. 296-297) define o poder de polícia ambiental como:

a atividade da Administração pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

Oportuno será indagar se o exercício do poder de polícia pertence exclusivamente ao Estado. Nesse sentido, declara o art. 70, §1º, da Lei 9605/98:

São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha.

Conforme o Estado, como administração direta foi descentralizando suas atividades, passou-se a admitir a contribuição da administração indireta, das paraestatais e dos entes de cooperação, na forma de organizações sociais, na fiscalização das impropriedades praticadas contra o meio ambiente.

Nesse contexto, existe a possibilidade da administração direta fiscalizar o meio ambiente utilizado por um ente da administração indireta? De plano, averigua-se a questão das competências ambientais dos entes federativos, supondo-se serem duas entidades situadas

em níveis diferentes de atuação, seja federal, estadual ou municipal. Por outro lado, tratando-se de entidades niveladas administrativamente, talvez a melhor solução seria buscar socorro no Poder Executivo ou no Poder Judiciário.

### **3.2 Natureza jurídica: licença ou autorização ambiental?**

A licença ambiental é uma fase do procedimento de licenciamento ambiental, na qual os órgãos públicos competentes permitirão ao solicitante que realize determinadas atividades que interferem no meio ambiente desde que sejam satisfeitas as exigências legais para evitar a degradação ambiental. É a permissão feita pelo Poder Público ao particular empreendedor no decorrer do procedimento de licenciamento ambiental.

Ocorre que quando esses órgãos licenciam as atividades, eles emitem atos administrativos os quais, querendo ou não, estão sujeitos à análise perante os condicionantes do direito administrativo, com seus instrumentos e suas teorias, como, por exemplo, a discricionariedade dos atos administrativos e seu controle. (KRELL, 2008, p. 57).

O grande questionamento doutrinário consiste em saber como conciliar a discricionariedade concedida à autoridade ambiental para a concessão da licença com o direito subjetivo do particular empreendedor. (MILARÉ, 2007, p. 409).

A problemática da natureza jurídica da licença ambiental reside no fato de saber se esta constitui ato administrativo vinculado ou discricionário. E, ainda, se essa licença é concedida por prazo determinado ou indeterminado.

Ensina Heraldo Vitta (2008, p.47) que “A licença ambiental, ato jurídico-administrativo derradeiro do licenciamento ambiental, é ato vinculado, e não discricionário; assim preenchidos os requisitos legais, o administrado tem direito subjetivo de obtê-la. Inexiste conveniência ou oportunidade da Administração.” Na opinião de Daniel Fink e André Macedo,

a licença ambiental é um ato administrativo vinculado. Resulta de um direito subjetivo do interessado que, para seu exercício, precisa preencher alguns requisitos previstos em lei. Daí decorre que a Administração não pode negá-la quando o representante satisfaz todos esses requisitos. (In FINK; ALONSO JR.; DAWALIBI, 2002, p. 10).

Portanto, antes de ser concedida a licença, o administrador deve verificar se o interessado no licenciamento atendeu às exigências legais.

Em decorrência desse fato surge uma série de dúvidas com relação à natureza jurídica da licença concedida no processo de licenciamento ambiental. Uns consideram que sendo proveniente do Direito Administrativo, o Direito Ambiental está sujeito aos institutos a ele relacionados. Sendo assim, a denominada licença ambiental poderia ser na verdade uma autorização ambiental.

Nesse sentido, alguns doutrinadores entendem que tal ato administrativo possui natureza de autorização, podendo ser suspensa ou cancelada discricionariamente pelo órgão que a concedeu, por motivos de conveniência e oportunidade. Nesse diapasão, Vladimir Passos de Freitas (2002, p. 75) diz que “O termo licença, certamente, não é o mais apropriado, pois pressupõe ato administrativo definitivo e, pelo menos para a Licença Prévia e para a Instalação, o ato é precário. Mais adequado seria usarmos a denominação autorização, esta sim, de caráter discricionário e precário.”

Contrariamente a esse posicionamento, a maioria da doutrina nacional entende que se trata de licença, pois desde que atendidos os requisitos previstos em lei, tem o administrado (empreendedor) o direito de obtê-la, não podendo a autoridade administrativa recusar sua concessão, sendo nestes termos vinculada aos requisitos da lei.

Luís Paulo Sirvinskas (2000, p. 85) define a licença ambiental como uma outorga concedida pela Administração Pública aos que querem exercer uma atividade potencialmente ou significativamente poluidora.

Talden Farias (2007, p. 221) explica que existem três posicionamentos da doutrina com relação à natureza jurídica da licença ambiental: um de que é uma licença administrativa, outro de que é uma autorização administrativa e, por último, de que a licença ambiental é uma nova espécie dos atos administrativos que reúne características da autorização e da licença administrativa.

Antonio Inagê de Assis Oliveira (2005, p.314) não tem dúvidas de que se trata de uma licença e não de uma autorização, já que a licença ambiental gera direitos subjetivos ao titular frente à Administração Pública, ou seja, verificadas as condições legais impostas para a proteção do meio ambiente e atendendo a função social da propriedade, a licença deve ser expedida pelo órgão competente. E complementa, ao afirmar que, apesar do prazo de validade ser definido, a licença ambiental pode ser modificada pelo Poder Público por motivos emergenciais; essa peculiaridade não transforma a licença ambiental em autorização

ambiental. (OLIVEIRA, 2005, p. 308).

Com a intenção de distinguir os institutos da licença e da autorização, transcrevem-se os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (2002, p.183), ao professar que autorização é:

o ato administrativo discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse [...]. Na autorização embora o pretendente satisfaça as exigências administrativas, o Poder Público decide discricionariamente sobre a conveniência ou não do atendimento da pretensão do interessado ou da cessação do ato autorizado.

A licença, por sua vez, nas palavras de Diógenes Gasparini (2000, p. 78-79),

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

Importa destacar a distinção entre os atos administrativos, feita por Daniel Fink e André Macedo, no que diz:

Nos atos vinculados não há margem de opção para o agente público, isto é, o regramento envolve os vários aspectos do ato. Uma vez verificada a hipótese legal, o agente não pode deixar de praticar o ato pois está vinculado à descrição legal. Quanto aos atos discricionários, como o regramento não abrange todos os aspectos do ato, há uma margem de liberdade para a autoridade administrativa decidir qual a melhor alternativa que atenda ao interesse público envolvido. (2002, p. 10).

Para esclarecer a questão, ensina Édís Milaré (2007, p. 409): “Na realidade, não há atos inteiramente vinculados ou inteiramente discricionários, mas uma situação de preponderância, de maior ou menor liberdade deliberativa do seu agente.”

Tratando-se a licença ambiental como gênero da licença do Direito Administrativo, sendo espécie peculiar do Direito Ambiental, ramo autônomo, com normas e princípios próprios, considera-se que a licença concedida pelo órgão ambiental deve ser submetida ao interesse público.

No período de validade da licença ambiental, mínimo de quatro e máximo de 10 anos, o empreendedor goza de estabilidade relativa. A Resolução do CONAMA nº 237/97, em seu art. 19, regulamenta as hipóteses de suspensão ou cancelamento, não podendo ser cancelada ou suspensa à conveniência do administrador, ou seja, seu cancelamento está relativamente vinculado a uma normatização.

Para Édis Milaré (2007, p. 410), apesar de a licença ambiental ter prazo de validade estipulado, goza de caráter de estabilidade, e não poderá ser suspensa por simples discricionariedade, muito menos por arbitrariedade do administrador público. Então, conforme se observa, o instituto está corretamente designado como licença.

Portanto, não é porque os órgãos ambientais licenciadores possuem certa dose de discricionariedade na concessão da licença ambiental (Licença Prévia e Licença de Instalação), nem mesmo pelo prazo de validade que possui, que se possa denominá-la de autorização. Esta é o instrumento preventivo utilizado pelo Poder Público para toda atividade que faça “uso privativo de bem público, ou o desempenho de atividade material, ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seria legalmente proibido.” (MILARÉ, 2007, p. 410).

Na verdade, “um dos grandes equívocos talvez seja identificar a licença ambiental pautada pelos princípios do Direito do Ambiente, com a licença administrativa, relacionada às regras do Direito Administrativo, ‘nem sempre compatíveis.’” (MILARÉ, 2007, p. 410).

Com a intenção de diferenciar as licenças ambientais das licenças administrativas, Édis Milaré (2007) aponta suas notas distintivas: primeiro, a licença ambiental se desdobra em três subespécies de licença: licença prévia, licença de instalação e licença de operação; segundo, para a concessão da licença ambiental, é em regra necessário que se proceda a alguma forma de avaliação de impacto ambiental; e terceiro, a licença ambiental está sujeita a prazos de validade determinados, não sendo precária como as autorizações administrativas, nem definitiva como as licenças administrativas.

Com esse posicionamento, indaga-se: quais as vantagens e desvantagens que a natureza jurídica da licença repercute na sua concessão pelo Poder Público, seja para a proteção dos recursos naturais não renováveis em relação ao desenvolvimento, seja para uma possível indenização pelos prejuízos sofridos pelos empresários envolvidos?

Em resposta a essa indagação, uma das vantagens de uma licença concedida com características de autorização seria o fato de os órgãos públicos ambientais terem mais liberdade para retirar ou não conceder uma licença quando o empreendimento fosse nocivo ao meio ambiente, o que poderia repercutir negativamente para os particulares empreendedores, que ficariam à mercê dos administradores ambientais sem a garantia dos seus investimentos.

Nesse sentido, Daniel Fink e André Macedo entendem que “Enquanto as condições



fixadas pela licença ambiental atenderem ao fim maior que é a preservação do meio ambiente saudável, será mantida; caso deixe de atendê-lo, a licença deverá ser revista. [...] Ademais, essas licenças são revistas periodicamente, já que concedidas por prazos certos” (In FINK; ALONSO JR.; DAWALIBI, 2002, p. 12).

Assim, com o intuito de acabar com a polêmica da natureza da licença ambiental, o direito brasileiro busca orientação no direito alemão, ou melhor, “a doutrina germânica distingue as outorgas administrativas entre: a) ‘proibição preventiva com ressalva de autorização’ e b) a ‘a proibição repressiva com ressalva de liberação’”. (KRELL, 2008, p. 68). Isso quer dizer que o Poder Público deve apenas verificar o cumprimento das condições preconizadas no respectivo texto legal, para outorgar. No segundo caso, o Poder Público pode outorgar, pois possui discricionariedade para isso.

Acerca da natureza jurídica da licença ou autorização ambiental, Andreas Krell (2008, p. 70) manifesta-se no sentido de:

A licença ambiental não é vinculada ou discricionária por sua natureza; sua caracterização depende da vontade do próprio legislador em cada nível federativo, a quem cabe a escolha entre a concessão de maiores ou menores espaços para os órgãos administrativos na tomada de decisão sobre a concessão ou negação da licença. Os critérios para o correto exercício de tal opção legislativa deveriam ser o grau de afetação dos direitos fundamentais no caso concreto, bem como o nível de periculosidade e nocividade social das respectivas obras e atividades a serem licenciadas.

De qualquer forma, as principais condições materiais para concessão ou negação de uma licença ambiental devem ser definidas nas próprias leis parlamentares federais, estaduais e municipais, visto que a sua formulação em diplomas normativos executivos (decretos, resoluções, portarias) ou normas técnicas, além de contrariar o princípio constitucional da reserva legal formal, dificulta o processo da construção de decisões administrativas racionais, razoáveis e controláveis.

Neste caminho a ser perseguido, é pouco útil insistir na indagação genérica sobre a natureza da licença ambiental, uma vez que existem vários tipos diferentes de licenças ambientais, com grau de vinculação altamente variável, dependendo da respectiva área setorial (águas, ar, florestas, biossegurança, biodiversidade etc.) e da sua específica função. (LP, LI, LO).

Para Andreas Krell (2008, p. 70), a concessão ou negação da licença vai depender do grau de afetação dos direitos fundamentais no caso concreto, bem como o nível de periculosidade e nocividade social das respectivas obras e atividades a serem licenciadas.

Seguindo a orientação de Celso Antônio Bandeira de Mello (2004), a licença ambiental caracteriza-se por ser ato administrativo ampliativo, de administração ativa, individual, de efeitos externos, unilateral e simples. Dessa maneira a licença concedida no âmbito ambiental seria um tipo de ato administrativo. Ocorre que sendo o Direito Ambiental um ramo

autônomo do direito, possui por isso certas peculiaridades, ou melhor, sua licença poderia conter caracteres de vinculação e precariedade. Diante da natureza jurídica da licença ambiental, Talden Farias (2007, p. 235) esclarece que:

Caso se admitisse que a licença ambiental é uma autorização, e que por consequência pudesse ser revogada a qualquer momento pela simples discricionariedade da administração Pública, não existiria segurança jurídica para as atividades econômicas de uma maneira geral. Por outro lado, querer que a licença ambiental se perpetue durante o seu prazo de validade independentemente das consequências que isso poderia trazer ao meio ambiente e à qualidade de vida da coletividade seria legalizar a degradação ambiental e instituir o direito adquirido a degradar o meio ambiente e a ir de encontro à qualidade de vida da coletividade, o que não pode ser admitido.

Dessa forma, o mais coerente quando se fala em licença ambiental é tratá-la como ato administrativo próprio, podendo ser vinculada ou discricionária de acordo com a atuação do Poder Público, já que apresenta características de autorização e de licença, e, além disso, possui suas próprias peculiaridades. (FARIAS, 2007, p. 234).

Tratando-se de atos administrativos, tanto a licença quanto a autorização correspondem aos meios que o Estado utiliza seu poder de polícia<sup>2</sup> para consentir a pretensão do administrado. Esse poder administrativo na área ambiental, visando à tutela do corpo social, deve ser, se possível, executado de maneira preventiva através do licenciamento. (FINK; ALONSO JR.; DAWALIBI, 2002, p. 40).

Destaca Marcelo Dawalibi que a licença ambiental é um ato da polícia administrativa ambiental:

Trata-se da forma mais freqüente de controle da Administração Pública sobre as atividades poluidoras ou capazes de causar danos ambientais. No procedimento administrativo de licenciamento, o órgão público competente, por provocação do interessado, pode averiguar a legalidade e as condições técnicas de obra ou atividade, de modo a expedir a licença ou negá-la, se não forem preenchidos os requisitos legais. Ao conceder a licença, outrossim, a administração pública pode efetuar uma série de exigências técnicas a serem seguidas pelo interessado, de modo a evitar ou mitigar os danos e impactos sobre o meio ambiente. (In FINK; ALONSO JR.; DAWALIBI, 2002, p. 105).

Dessa forma, indaga-se: como ato de polícia administrativa, a licença goza das características inerentes aos atos administrativos em geral? Dentre as características dos atos

---

<sup>2</sup> Segundo o Código Tributário Nacional – Lei 5.172/66, no seu art. 78 - Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

administrativos, destacam-se a presunção de legitimidade, a imperatividade, a autoexecutoriedade.

A presunção de legitimidade, característica do ato administrativo, é a qualidade segundo a qual os atos presumem-se verdadeiros se praticados em conformidade com a lei, até prova em contrário. Nesse sentido, complementa Marcelo Dawalibi que essa característica pode ser relacionada à licença ambiental:

ao receber a licença, portanto, presume-se que o interessado está a executar uma obra ou atividade em conformidade com a legislação ambiental. Caso se verifique, posteriormente, que os requisitos legais não foram preenchidos, a licença pode ser anulada, tanto pela autoridade administrativa quanto pelo Poder Judiciário. (FINK; ALONSO JR.; DAWALIBI, 2002, p. 105).

Quanto à imperatividade, que é o atributo segundo o qual o ato administrativo se impõe a terceiros independentemente de sua vontade, e a autoexecutoriedade, que é a prerrogativa de que dispõe a Administração de executar materialmente seus atos sem prévio recurso ao Judiciário, cabe analisar, se a licença ambiental, por sua peculiaridade, possui como característica ser um ato preventivo e fiscalizador da ocorrência do dano ambiental.

### **3.3 Autolicenciamento ambiental**

Visando a proteger o interesse coletivo no sentido de proporcionar uma melhor qualidade de vida, todo e qualquer empreendimento ou atividade necessita de ser licenciada, independentemente de ser ele privado ou público. Isso significa que, em pretendendo a Administração Pública a implementação de um empreendimento, deve ela requerer seu licenciamento. Diante disto vislumbra-se perfeitamente a ocorrência do autolicenciamento, uma vez que as pessoas do requerente da licença e do órgão licenciador se confundem entre si. (BICALHO, 2007, p. 36).

Na opinião de Talden Farias (2007, p.65), “o autolicenciamento ocorre quando um determinado ente federativo licencia, por meio de seu órgão administrativo de meio ambiente, as suas próprias atividades.”

Na visão de Daniel Fink (2002, p. 75), o licenciamento ambiental caracteriza-se como serviço público oferecido pelo Estado para que a utilização dos recursos naturais seja possível. Hamilton Alonso Jr. acredita que:

Ao licenciar a si própria a Administração atenta contra os princípios da

impessoalidade e moralidade previstos na Lei Maior (art. 37 da CF), contaminando o processo de licenciamento em face do contraste gritante do senso comum e do interesse coletivo com a conduta administrativa perpetrada, pois, em são consciência, ninguém pode admitir a dúplici função administrativa. (FINK; ALONSO JR.; DAWALIBI, 2002, p. 68).

Uma estrutura independente para a Administração Pública ambiental em todos os níveis, sem possibilidade de ingerência política e pressões sobre os integrantes dos órgãos licenciadores, é de rigor. A inexistência da impessoalidade e neutralidade é inaceitável em qualquer procedimento ou processo, máxime quando se trata do patrimônio ambiental, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. É imprescindível a atuação administrativa descomprometida com o desfecho do procedimento licenciador. (FINK; ALONSO JR.; DAWALIBI, 2002, p. 67-68).

Acrescenta Talden Farias (2007, p. 65) que “o problema do autolicensingamento é a falta de isenção do ente estatal para avaliar os impactos ambientais, para propor medidas mitigadoras ou compensatórias, e para fiscalizar o seu cumprimento.” E recomenda que “no licenciamento ambiental de atividades públicas ou de atividades de interesse público, especialmente naquelas de maior porte ou de maior repercussão, haja o acompanhamento do órgão administrativo de meio ambiente pertencente a outro ente federativo.” (FARIAS, 2007, p. 67). Rafael Lima Daudt d’Oliveira (2004, p. 3859) acredita que:

O autolicensingamento é possível, mas a Administração deverá sempre observar os princípios pelos quais deve pautar os seus atos, especialmente os princípios da moralidade, impessoalidade e publicidade, sendo desejável que o órgão licenciador não se confunda com o ente responsável pela execução da obra e/ou atividade e que haja ampla participação popular no procedimento de licenciamento.

Na opinião crítica de Marcos Abreu Torres (2006, p.3039-3040) acerca do autolicensingamento:

não podemos ser ingênuos a ponto de rechaçarmos qualquer vestígio de discricionariedade presente no autolicensingamento. Sempre que postulante e julgador confundem-se na mesma autoridade, haverá, mesmo que de forma não-intencional, rastros de imparcialidade. Por mais ético e legalista que seja o órgão é inevitável, neste caso, que o interesse de ver a obra pronta o mais rápido possível venha a atrapalhar a visão de julgador.

Nesse aspecto, observa-se que a proposta do autolicensingamento poderia ser viável se o órgão público encarregado do licenciamento fosse transparente em todo o procedimento de concessão das licenças e admitisse a participação da sociedade como interlocutora na defesa ambiental. Acontece que nem sempre a publicidade acompanha todo o procedimento e, além disso, “fosse o ato administrativo totalmente vinculado, no qual a vontade humana não tivesse o condão de influir neste ou naquele sentido [...]” (FINK; ALONSO JR.; DAWALIBI, 2002, p. 67).

Embora se considere que a licença seja um ato administrativo vinculado, não se pode afirmar que o autolicensingamento estaria isento da pessoalidade e da parcialidade do julgador,

pois é sabido de todos que os valores são estruturados desde a infância, que os interesses vão se formando ao longo dos anos, e que esses interesses podem ser alvo de pressões políticas, o que dá a entender que a objetividade, a imparcialidade e a neutralidade do procedimento de concessão da licença estariam comprometidas.

Além disso, deve-se atentar para o fato de que a Administração exerceria duas funções, ou seja, como empreendedor de certa atividade sujeita ao licenciamento e como órgão julgador desse procedimento licenciatório, afrontando diretamente a moralidade, princípio constitucional, apesar de formalmente embasado em norma legal. Hamilton Alonso Jr. relata que,

Em suma, caso se entenda viável juridicamente o autolicensing, seu trâmite deve ser fiscalizado com rigor, com intensa participação comunitária, realçando-se, nesta hipótese, o controle popular do procedimento administrativo, bem como, se for o caso, o controle através dos adequados instrumentos processuais constitucionais de tutela ambiental. (FINK; ALONSO JR.; DAWALIBI, 2002, p. 64).

Assim, concordando com Hamilton Alonso Jr. (2002), entende-se que para a aceitação desse tipo de licenciamento, seria necessária a criação de mecanismos de controle garantidores da lisura e da neutralidade do processo de licenciamento, para que a gestão ambiental feita pela própria administração não ficasse comprometida.

### **3.4 Fases do licenciamento ambiental**

O licenciamento ambiental, apesar de ser considerado procedimento único, se encontra dividido pela legislação ambiental em várias fases com a finalidade de averiguar se os empreendimentos solicitados, sejam públicos ou particulares, encontram-se dentro dos padrões ambientais de preservação admitidos, para que seja concedida a respectiva licença ambiental compatível com o andamento processual.

O processo administrativo de licenciamento ambiental, conforme dispõem o art. 19 do Decreto 99.247/90 e o art. 8º da Resolução 237/97 do CONAMA, em regra se desdobra em três fases, ou seja, três licenças que estabelecem condições e medidas de controle ambiental, que deverão ser observadas pelo empreendedor:

I - Licença Prévia (LP) - 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;

É nessa primeira fase que o empreendedor manifesta a intenção de realizar determinada atividade, devendo ser avaliadas a localização e a concepção do empreendimento, de maneira a atestar a sua viabilidade ambiental e a estabelecer os requisitos básicos para as próximas fases, sendo elaborados os estudos de viabilidade do projeto.

II - Licença de Instalação (LI) - 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 as demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - 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 as condicionantes determinadas para a operação.

O procedimento do licenciamento tramita dentro do órgão ou entidade ambiental competente, onde as fases estão condicionadas na medida que a etapa anterior sempre condiciona a etapa seguinte, isto é, só será concedida a licença de instalação se a licença prévia for concedida. Contudo, mesmo sendo concedida a licença prévia em uma fase do empreendimento não se garante que as licenças seguintes serão concedidas. Desse modo, o licenciamento ambiental é dividido em três etapas: a licença prévia, a licença de instalação e a licença de operação.

Na licença prévia deve ser avaliada se a atividade apresentada pelo empreendedor para a análise e a localização do empreendimento é viável para o meio ambiente, isto é, qual o nível de agressão a ser suportado pelo meio sem alterar suas características essenciais.

A concessão da licença prévia é condição para a aprovação das outras licenças e conseqüentemente para a edificação de todo o empreendimento, por isso, nessa etapa, devem ser estabelecidos os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases. Antonio Inagê de Assis Oliveira (2005, p. 362) adverte que:

vista sob o aspecto da proteção ambiental, além de consagradora do encerramento de uma etapa do licenciamento, avulta sobre as demais a importância da licença prévia, que determinará a localização do empreendimento. É nesta fase que são examinadas em profundidade as possíveis conseqüências que a implantação e operação do empreendimento sob licença acarretará ao meio ambiente.

Na etapa seguinte, após a aprovação do projeto executivo elaborado com as especificações de natureza legal e técnica para a efetiva proteção do meio ambiente, autoriza-

se a implantação da atividade ou do empreendimento através da licença de instalação. Qualquer alteração na planta ou nos sistemas instalados deve ser formalmente enviada ao órgão ambiental para avaliação.

Depois de instalado o procedimento, para autorizar o início do funcionamento da atividade, pela licença de operação, deve o órgão responsável verificar se as exigências de controle feitas nas fases anteriores foram devidamente cumpridas, fiscalizando o empreendimento.

Como exceção à regra do processo administrativo de licenciamento ambiental, está previsto no parágrafo único do art. 8º e no § 1º do art. 12 da Resolução CONAMA 237/97, o licenciamento simplificado a ser aplicado às atividades de pequeno potencial poluidor e às atividades que já estejam em funcionamento quando delas começa a se exigir a licença ambiental. Vale lembrar que a Resolução CONAMA 237/97, em seu art. 18, prevê

os prazos de validade para cada uma das licenças, sendo que, para a Licença Prévia, o prazo de validade não pode ser superior a cinco anos; para a de Instalação, o prazo de validade não poderá ser superior a seis anos; e para a Licença de Operação, o prazo de validade é de, no mínimo, quatro e, no máximo, dez anos.

Quanto aos prazos de validade das licenças, Antonio Inagê de Assis Oliveira (2007, p. 381) explica que:

Esses prazos são importantes para concluir que o licenciamento ambiental foi concebido e deve ser entendido como se fosse um compromisso estabelecido entre o empreendedor e o Poder Público. De um lado, o empresário se compromete a implantar e operar a atividade segundo as condicionantes constantes dos alvarás de licença recebidos e, de outro lado, o Poder Público lhe garante que durante o prazo de vigência da licença, obedecidas suas condições e restrições, em condições normais, nada mais lhe será exigido a título de proteção ambiental.

Nesse assunto, Édís Milaré (2007, p. 422) visualiza que enquanto as condições que deram origem a concessão da licença atenderem aos preceitos da preservação ambiental, essa licença perdura. Por outro lado, se as condições não forem observadas, a licença será alterada ou até retirada. Vale lembrar que a realidade econômica e ambiental pode sofrer modificações aceleradas que conseqüentemente determinam situações de mudança a serem ponderadas.

Por isso, a finalidade dos prazos de vigência das licenças ambientais é garantir a segurança jurídica na proteção do meio ambiente, em face das inovações tecnológicas e da dinâmica das condições ambientais. Esses prazos também representam a possibilidade de planejamento financeiro, sendo um instrumento de garantia perante o Poder Público.

### 3.5 Competência para o licenciamento ambiental

No que tange à partilha constitucional, verifica-se que a Constituição distingue as competências da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, reservando aos primeiros e aos últimos competências expressas. Os estados-membros, afora a competência expressa, atribuída pelo § 2º do art. 25, ficam com as competências residuais (art. 25, § 1º CF/88).

Ensina José Afonso da Silva que (2002, p. 72) “a Constituição de 1988 busca realizar o equilíbrio federativo por meio de uma repartição de competências<sup>3</sup> que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (art. 21 e 22), poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos para os Municípios (art. 29 e 30)”. E continua relatando que ao separar a competência material e legislativa, a Constituição prevê as competências comuns (art. 23) e concorrentes (art. 24) dos entes federativos.

Quanto às competências legislativas, há as expressas da União, sediadas no art. 22 da Constituição de 1988, e a competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para legislar sobre certas matérias, discriminadas no art. 24, CF/88, limitando-se a União a estabelecer normas gerais. O parágrafo único do art. 22 da CF/88, por sua vez, trata da competência privativa da União que estabelece a possibilidade de delegação aos Estados, mediante lei complementar.

No art. 24, VI, da CF/88, a União tem competência para elaborar normas de caráter geral relativamente às matérias de competência concorrente, isto é, que podem ser dispostas por mais de um ente federativo. Aqui se tem uma disponibilidade vertical de competência, de forma que a esfera de atuação de um ente competente exclui os demais.

Quanto à competência concorrente: “As normas federais devem prever molduras legais ambientais que sejam menos específicas e mais genéricas, servindo de guia e parâmetro para uma maior ‘concretude’ no ‘processo’ de verticalização da legislação concorrente.” (RODRIGUES, 2005, p. 144).

Tentando esclarecer a questão da competência concorrente, a Resolução 237/97 do

---

<sup>3</sup> Segundo José Afonso da Silva (2004, p. 477), “competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de Poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. J.J. Gomes Canotilho (2003, p. 537) assinala que “por competência entender-se-á o poder de acção e de actuação atribuído aos vários órgãos e agentes constitucionais com o fim de prosseguirem as tarefas de que são constitucionalmente ou legalmente incumbidos.”



Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA organizou as atribuições dos órgãos das unidades federativas, confirmando que, em regra, à União caberá o licenciamento ambiental de atividades de abrangência nacional; ao Município, assuntos locais; e ao Estado-membro, a competência residual. (FINK, ALONSO JR., DAWALIBI, 2002, p. 76).

Com relação às competências administrativas, têm-se a exclusiva da União no art. 21 e a comum aos diversos entes federativos no art. 23 da CF/88. No art. 21, o poder de implementação das normas ambientais é atribuído somente à União com exclusão das demais. Na competência comum do art. 23, as várias entidades federativas (União, Estado e Município) estão em pé de igualdade para exercê-la, isto é, a competência de um dos entes federativos não afasta a competência dos demais, porquanto eles atuam complementando-se. Nesse contexto, Marcelo Abelha Rodrigues (2005, p. 146) percebe que:

Para a competência material (de implementação) a regra adotada pelo legislador constituinte se formata de maneira diversa da competência legislativa. É que quanto a esta o rumo seguido pelo legislador constituinte foi a verticalização. Já quanto a competência material adotou-se a horizontalidade na proteção do meio ambiente. É que em relação à competência material ou de implementação, a CF/88 adotou a regra da competência comum ou paralela, e especialmente em relação ao meio ambiente, disse que compete à União, aos Estados e aos Municípios ‘proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, preservando as florestas, a fauna e a flora’ (art. 23, VI e VII).

Paulo José Leite Farias (1999) defende a aplicação do princípio da subsidiariedade<sup>4</sup>, para solucionar os conflitos da competência comum do art. 23, salientando que nada deverá ser exercido por um poder de nível superior, se puder ser cumprido pelo inferior. (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELLI, 2005, p. 43). Entende-se que as decisões devem ser tomadas pelo ente que esteja o mais próximo possível do dano ambiental. Então, o Município tem preferência sobre o Estado e este sobre a União. Vale citar a doutrina clássica de José Afonso da Silva (2004, p. 476), que diz:

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local [...]

Assim, na repartição de competências em matéria administrativa, o critério que melhor retrata e orienta a competência dos entes federados é a aplicação do princípio da

---

<sup>4</sup> Com a mesma opinião FARIAS (1999, P. 428)) explica o princípio da subsidiariedade destacando que nenhuma função será desempenhada por ente federativo superior se um ente federativo inferior estiver em condições de exercê-la. E argumenta ser “incorreto” atribuir ao governo federal o que pode ser resolvido pelo governo estadual e municipal.

preponderância de interesses. (D'OLIVEIRA, 2004, p. 3846).

Luís Roberto Barroso (1998, p. 141) comenta que “o ponto de partida do intérprete há que ser sempre os princípios constitucionais, que são o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins.”

No caso da repartição das competências entre os entes federados, a doutrina manifesta-se no sentido da preponderância do interesse, no intuito de caracterizar o interesse local.<sup>5</sup> Assim, para exercer o poder de polícia na realização de atos materiais como o licenciamento ambiental, todos os entes políticos possuem abstratamente competência (comum) para atuar.

Pelo art. 30, I, da CF/88, observa-se que a competência do município é para legislar assuntos de interesse local, o que torna a competência municipal também concorrente ou, em certas hipóteses, específica, se a matéria for exclusivamente de interesse local. No inciso II do mencionado art. 30, verifica-se competir ao município suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Segundo Antonio José de Mattos Neto, “o interesse local é, portanto, aquele que direta e imediatamente atinge a comunidade que vive o problema a solucionar pelo poder legislativo municipal.” (SILVEIRA, 2002, p 147).

Em termos ambientais, o interesse local funcionará como um vetor dos poderes implícitos dos Municípios para atingir tal desiderato acima descrito, o de suprir ou criar o novo, tendo em vista a sua natureza instrumental. De qualquer maneira, ele não pode ser entendido sem se verificar a existência concreta de norma ou ato normativo de nível local, estadual e federal, sobretudo as constituições, leis orgânicas municipais ou leis complementares. (SILVEIRA, 2002, p 147).

Alguns acreditam que o licenciamento ambiental, por fazer parte do poder de polícia, decorre da competência material comum, prevista no art. 23 da CF/88, pelo que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem exigir o licenciamento ambiental, mas há controvérsia doutrinária sobre isso.

---

<sup>5</sup> Ensina Hely Lopes Meirelles (2002, p. 99) que “interesse local não é interesse do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos Municípios. Se exigisse essa exclusividade, essa privacidade, essa unicidade, bem reduzida ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o interesse local, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.”

Essa problemática que envolve norma constitucional que dita ao município complementar a legislação federal e estadual, poderá, então, instituir normas ambientais que regulem o exercício das atividades previstas no anexo I da Resolução 237 do CONAMA, desde que haja o interesse local.

Analisando a matéria, o constitucionalista Celso Bastos (*apud* FREITAS, 2002, p. 39) concluiu que “ao Município só é dado o exercício da faculdade de legislar suplementarmente, é dizer, nos vazios da legislação federal e estadual, e, ainda assim, desde que satisfeita a cláusula constitucional que dispõe: ‘no que couber’.”

Significa dizer que “o Município ao complementar a legislação federal e estadual no que couber não tem poder para abolir as exigências federais ou estaduais sobre o assunto, mas pode formular exigências adicionais, atentando para seu interesse próprio no caso concreto.” (FREITAS, 2002, p. 40).

Conquanto o Município não figure no rol dos habilitados a legislar em matérias afetas ao meio ambiente, mercê da leitura isolada do art. 24 da CF/88, pode e deve legislar visando ao interesse local e sempre no intuito de adequar eventual norma emanada da União ou estado-membro ao interesse local. Assim, o art. 24 há de ser interpretado em conjunto com os arts. 30, incs. I e II, e com o art. 182, parágrafo 1º, todos da CF.

No estado do Ceará, a tarefa de licenciar, denominada Processo de Licenciamento Ambiental, pode ser efetuada pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE, Autarquia criada pela Lei Estadual N° 11.481, de 28 de dezembro de 1987, vinculada à Secretaria da Ouvidoria-Geral e do Meio Ambiente – SOMA.

### *3.5.1 Competência municipal para o licenciamento ambiental*

A principal controvérsia existente é se o município possui ou não poderes para realizar o licenciamento ambiental de atividades poluidoras e quais normas jurídicas podem outorgar competência para realizá-la. Este é um tema de extrema importância, já que com o crescimento dos municípios, cada dia mais as atividades desenvolvidas nestes podem causar poluição e degradar o meio ambiente.

A estrutura administrativa brasileira é formada pelo SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente. A participação dos entes federativos foi prevista no art. 6º da Lei 6938/81, e

na redação dada pela Lei nº 7.804/89, porém este artigo não foi recepcionado pela Constituição de 1988. Assim, a norma constitucional prevalece sobre a lei ordinária, e as disposições contidas na Lei 6.938/81 derrogam as contidas na Resolução 237 do CONAMA.

A Resolução 237 do CONAMA, que tem por objetivo estabelecer regras para o licenciamento ambiental, previu, em seu artigo 6º, que o município pode realizar o licenciamento ambiental, desde que o impacto ambiental seja local ou que haja uma delegação de poderes pelo Estado a este. Dispõe o art. 6º que:

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.

Para dar maior guarida à invalidade do artigo 6º da Resolução 237 do CONAMA, na Lei 6.938/81, artigo 8º, I, previu-se que o CONAMA tem, dentre outras competências, estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras a ser concedido pelos Estados. Assim, a Resolução do CONAMA, ao atribuir competência para o município licenciar atividades poluidoras, ultrapassou os limites de sua competência.

Do exposto, verifica-se que os dispositivos da Resolução CONAMA nº 237/97, conferindo aos Municípios capacidade para emitir licenças ambientais, são absolutamente inválidos. Estes dispositivos ultrapassam, de muito, a competência legal do Conselho estabelecida no art. 8º, inciso I, da Lei 6.938/81. Assim, 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.

Pela Lei 6.938/81, o legislador federal não outorgou poderes ao Município para realizar o licenciamento ambiental previsto nesta lei e regulamentado pelas demais normas jurídicas extravagantes. Percebe-se que a lei outorgou competência para licenciar as atividades, somente ao órgão estadual competente, integrante do SISNAMA ou ao IBAMA, órgão federal, em caráter supletivo.

Resta indagar: como poderá o Município realizar o licenciamento ambiental em assuntos de interesse local? Será permitido pelo ordenamento jurídico pátrio?

Persiste a dúvida se o Município é capaz de realizar o licenciamento ambiental de

atividades efetiva ou potencialmente poluidoras capazes de causar degradação ambiental. Porém esta atividade não pode estar contida na norma geral do licenciamento ambiental, ou seja, no anexo I da Resolução 237 do CONAMA, já que, conforme o artigo 7º da Resolução 237 do CONAMA, os empreendimentos serão licenciados em um único nível de competência, situação que vem suscitando críticas doutrinárias no sentido de sua inconstitucionalidade.

Apesar da Resolução do CONAMA 237/97, baseada no princípio da preponderância de interesses, tentar esclarecer qual o ente federado responsável pela concessão da licença ambiental, quando regulamentou aspectos do licenciamento ambiental, a mesma gerou a inconstitucionalidade de invadir matéria de competência reservada à lei complementar pela própria Constituição. Ou seja, como típico ato regulamentar, a Resolução 237/97 não poderia estabelecer um único nível de competência para o licenciamento nem regulamentar delegação de competência entre os entes federados, já que o assunto deveria ser tratado ou pela Constituição ou pela Lei nº 6.938/81. Nesse assunto, destaca-se a opinião de Paulo Affonso Leme Machado (2002, p. 350-351):

A lei federal ordinária não pode retirar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderes que constitucionalmente lhes são atribuídos. Assim é de entender que o art. 10 da Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) não estabeleceu licenças ambientais exclusivas do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis, porque somente uma lei complementar poderia fazê-lo (art. 23, parágrafo único da CF); e nem a Resolução CONAMA 237/1997 poderia estabelecer um licenciamento único.

Enquanto não se elaborar essa lei complementar estabelecendo normas para cooperação entre as pessoas jurídicas, é válido sustentar que todas elas ao mesmo tempo, têm competência e interesse de intervir nos licenciamentos ambientais. No federalismo, a Constituição Federal, mais do que nunca, é fonte das competências, pois caso contrário a cooperação entre os órgãos federados acabaria esfacelada, prevalecendo o mais forte ou o mais estruturado politicamente.

Uma outra possibilidade, para que tenham validade os dispositivos da Resolução 237 do CONAMA, que tratam do licenciamento ambiental no âmbito municipal, seria modificar a Lei nº 6.938/81, sobretudo em seu artigo 10, acrescentando poderes ao Município para realizar o licenciamento ambiental previsto nesta última lei. Neste caso, sim, teria o Município poderes para licenciar as atividades previstas no anexo I da Resolução 237 do CONAMA, conforme o disposto no artigo 6º desta norma.

Em termos ambientais, as atividades que estão sujeitas ao licenciamento municipal são

o planejamento municipal e/ou zoneamento ambiental, os quais visam a ordenar o território do Município de acordo com o interesse local. Poderá fazer isto no Plano Diretor e/ou através de lei municipal. Assim, nas palavras de Daniel Fink e André Macedo(2002, p. 23):

Para efetuar o licenciamento, o IBAMA deverá considerar o parecer técnico dos órgãos ambientais estaduais e municipais em que se localizar atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, outros órgãos públicos, de qualquer esfera administrativa, envolvidos nesse licenciamento. Contudo, como o IBAMA é, no caso, o órgão licenciador em caráter exclusivo, ao considerar os pareceres dos demais órgãos envolvidos, poderá descartá-los. Porém, sempre motivadamente.

Complementam dizendo que “compete ao órgão municipal o licenciamento de atividades e empreendimentos de impacto ambiental diretamente localizado, bem como daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio, fazendo-se necessário, quando couber, ouvir os órgãos públicos envolvidos no licenciamento.” (FINK; MACEDO, 2002, p. 23).

Antônio Inagê Assis de Oliveira (2005, p. 353-354) entende que os Municípios não têm competência para licenciar:

Com inteiro amparo constitucional, o caso específico do licenciamento ambiental, o autorizativo legal, se encontra no artigo 10 da Lei nº 6.938/81, que condiciona a construção, ampliação, instalação e funcionamento de qualquer estabelecimento ou atividade utilizadora de recursos ambientais ao ‘prévio licenciamento do órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo.’ Portanto, na forma da lei, foi outorgada expressamente ao Estado-membro e à União, em caráter supletivo, a competência para o licenciamento ambiental. 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 sua aplicação.

Por outro lado, Édís Milaré (2007, p.488-489) defende a competência dos Municípios para o licenciamento, ao dizer que:

Os três níveis de governo estão habilitados a licenciar empreendimentos com impactos ambientais, cabendo, portanto, a cada um dos entes integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente promover a adequação de sua estrutura administrativa com o objetivo de cumprir essa função, que decorre, insista-se, diretamente da Constituição. [...]  
Se assim é, se a competência licenciatória dos três níveis de governo dimana diretamente da Constituição, não pode o legislador ordinário estabelecer limites ou condições para que qualquer um deles exerça sua competência implementadora na matéria.

Assim, para solucionar a questão, diante da interpretação sistemática das normas constitucionais, verifica-se que, com base nos arts. 23, 30 e 225, *caput*, da Constituição, já que o Município detém a competência material ou administrativa para os assuntos de interesse

local, esse ente poderia, também, possuir a competência para o licenciamento ambiental, competência esta retirada da própria CF/88.

Observa-se que o legislador pátrio foi confuso ao regulamentar o licenciamento ambiental no âmbito do Município. Este, desde que amparado por lei, poderia estabelecer a forma da autorização ambiental municipal e quais atividades que, porventura, teriam que se submeter a esta. Para isso, seria necessário respeitar não só a legislação federal como a do Estado ao qual pertence.

Diante de tamanha problemática, indaga-se a respeito da estrutura municipal ter a capacidade de absorver tal competência. Ora, sabe-se que, na realidade, os órgãos municipais possuem uma estrutura precária, que na maioria das vezes os Municípios são pobres, não tendo a necessária disponibilidade administrativa e financeira, ou seja, que o número de servidores é reduzido e que a atuação dos órgãos é fraca, e, geralmente, sofre influência do grupo político do momento e do valor empregado na região. Isso leva a crer que um procedimento de licenciamento ambiental feito pelos municípios seria alvo para manobras políticas e empresariais. Vale citar o entendimento de Talden Farias (2007, p. 160), com o qual se concorda:

De qualquer forma, para o Município fazer licenciamento ambiental é importante que haja uma legislação municipal que o autorize, já que as limitações ao direito de propriedade só podem ser criadas por lei. Porém, além da existência de uma legislação municipal que autorize e discipline o licenciamento ambiental é preciso que o Município disponibilize para o órgão municipal de meio ambiente uma estrutura mínima de trabalho, com técnicos ambientais qualificados e em número suficiente e instrumentos adequados de trabalho. Do contrário, as licenças ambientais concedidas nessa situação deverão ser questionadas no âmbito administrativo e judicial, cabendo ao órgão estadual de meio ambiente averbar e assumir esses licenciamentos ambientais tendo em vista a competência subsidiária.

Resta deixar claro que se o Município não dispuser de uma estrutura adequada de equipamentos e de técnicos ambientais capacitados, o licenciamento ambiental ficará prejudicado e deverá ser assumido pelo órgão estadual de meio ambiente no exercício de sua competência supletiva. (FARIAS, 2007, p. 162).

Dessa forma, talvez seja mais cauteloso, em primeiro lugar, suprir a estrutura administrativa municipal com capacitação de servidores e órgãos adequados para realizar o procedimento de licenciamento e, ao mesmo tempo, consolidar a legislação pertinente para o caso, acrescentando poderes ao Município para o licenciamento. Se assim for, não há dúvidas de que Município, por estar mais próximo da área a ser licenciada, deverá possuir a

competência para o licenciamento ambiental municipal, pois participa mais ativamente dos danos que possam ocorrer na área.

Ressalta José Afonso da Silva (2002, p. 80) que “o art. 2º da Lei nº 6.938/81, que diz que os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, poderão elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente.”

Em tempos como os de hoje, em que as atividades humanas cada vez mais são causadoras de poluição ambiental, utilizando mais e mais avidamente os recursos ambientais existentes, aprovar o licenciamento ambiental no âmbito municipal é fiscalizar com maior proximidade o impacto negativo, conseguindo uma maior efetividade nas disposições constitucionais que têm por escopo preservar e conservar o meio ambiente para as futuras gerações.

Com relação à competência executiva ou administrativa para licenciar, ou melhor, quem dita a competência para licenciar certo empreendimento é a área de influência direta que o mesmo atingir, seja na sua instalação ou funcionamento. Esclarece Hamilton Alonso Jr. (2002, p. 50) que:

Considerando que todos os entes federativos possuem competência executiva ou implementadora comum (art. 23, VI da CF) e que União, Estados e Municípios integram o SISNAMA (art. 6º da Lei nº 6.938/81), o critério de fixação de competência licenciadora ambiental será pela determinação, em cada caso concreto, da área de influência ambiental, sendo competente o órgão licenciador da pessoa jurídica de direito público com interesse ambiental preponderante.

Assim, se for o caso, poderá o Município instituir o EPIA - Estudo Prévio de Impacto Ambiental para atividades nas quais ocorra probabilidade ou perigo de significativa degradação do meio ambiente, pois, em caso contrário, se causar significativa degradação, a competência para licenciar a atividade é do órgão estadual ou, supletivamente, federal. Lembra-se que deve haver o interesse local, para que haja a instituição do EPIA. Ressalta-se que este último pode ser exigido pelo Município, tendo em vista o interesse local, não podendo apenas licenciar a atividade novamente, nos termos da Lei nº 6938/81.

Como órgão municipal competente para licenciar no município de Fortaleza, criou-se a SEMAM - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano, assim disposta:

Com a finalidade de promover e executar a política municipal de meio ambiente, bem como implementar o controle urbano para o racional desenvolvimento do Município de Fortaleza, responsabilizando-se pelo planejamento e articulação intersetorial com as demais Secretarias Municipais, a SEMAM - Secretaria



Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano foi criada em 26 de dezembro de 2001, com base na Lei nº. 8.608, que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza, alterada pela Lei nº. 8.692, de 31 de dezembro de 2002 e regulamentada pelos Decretos de nº. 11.115, de 23 de Janeiro de 2002, e nº. 11.377, de 24 de março de 2003. (FORTALEZA, 2009, on-line)

### 3.6 A publicidade no licenciamento ambiental

A publicidade do licenciamento é considerada princípio constitucional previsto no artigo 225, § 1º, IV, da Constituição Federal e no ordenamento jurídico brasileiro. São instrumentos de comunicação e publicidade na avaliação de impactos ambientais e no processo de licenciamento: relatórios, publicações de pedidos, obtenção de licenças ambientais, convocação e a própria realização das audiências públicas. Segundo Hely Lopes Meirelles (2002, p.92-94), por publicidade entende-se que:

É a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí porque as leis, atos e contratos administrativos, que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem, exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros. A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade.

E arremata: Os atos e contratos administrativos que omitirem ou desatenderem à publicidade necessária não só deixam de produzir seus regulares efeitos como se expõem a invalidação por falta desse requisito de eficácia e moralidade.

Vislumbram-se, no procedimento de licenciamento, as seguintes deficiências da publicidade de seus instrumentos: a) - o modelo de comunicação convidando a comunidade a se informar e a debater sobre planos e projetos que afetam o meio ambiente é pouco convidativo e, conseqüentemente, ineficiente; b) - o descumprimento parcial do exigido na Resolução CONAMA nº 06/86, de 24/01/86, em relação à publicação no Diário Oficial do Estado e em jornais de grande circulação, geralmente os das capitais, visto que se referem a localidades distantes, cuja possibilidade da informação chegar às comunidades nas quais estão sendo implantados os empreendimentos é, assim, precária; c) - a existência de falhas relacionadas às páginas mantidas na *Internet* pelos órgãos estaduais de meio ambiente, que deveriam exibir todos os projetos que solicitaram e os que receberam as licenças ambientais, bem como informações sobre as audiências públicas. Nesta pesquisa, a exceção foi a SEMACE, que já utiliza esse modo de informação, mas precisa evoluir com vistas à agilização dos procedimentos para concessão de licenças, além de assegurar mais qualidade e transparência nos procedimentos.

Em matéria ambiental, audiência pública, determinada no art. 10, V, da Resolução CONAMA nº 237/97, é o espaço aberto pela autoridade administrativa competente (órgão

oficial de Meio Ambiente) para que haja o contato entre a sociedade civil e empreendedores, num debate direto sobre determinado problema ambiental ou projeto. A audiência pública tem caráter consultivo e a autoridade administrativa, embora não seja obrigada a segui-la, deve analisá-la e decidir se acolhe ou rejeita as opiniões e sugestões dos participantes. (SOARES, 2002).

Rafael Lima Daudt d'Oliveira (2004, p.3857) adverte que se vive em um Estado Democrático de Direito, onde a participação direta da sociedade é desejável. Nesse sentido, as audiências públicas seriam o meio adequado para proporcionar ampla participação popular e publicidade adequada, nas quais os administrados pudessem efetivamente participar do procedimento de licenciamento.

J. J. Gomes Canotilho (2003, p.288) ensina que “implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos.”

Antonio Inagê de Assis Oliveira (2007, p.385) comenta que “essa publicidade, evidentemente, sempre teve em mira permitir a transparência do processo e permitir que, em qualquer de suas fases, a coletividade pudesse expor os seus pontos de vista e exercer a sua influência.”

O instrumento normativo que detalha o que seja uma audiência pública na área ambiental é a Resolução CONAMA nº 009/87, que disciplina a forma de convocação, a finalidade, a iniciativa, os prazos e os procedimentos. A “finalidade da audiência pública é expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA - Relatório de Impacto Ambiental, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes críticas e sugestões a respeito.” (art. 1º da Resolução CONAMA nº 009/87).

Como resultado da audiência pública, o órgão ambiental deve preparar dois documentos: Um, informando com antecedência sobre a metodologia adotada na audiência revelando a forma de participação popular; o outro, seria o relatório ou ata da reunião, contendo o registro das opiniões, as sugestões, os pontos de maior debate, além da conclusão, mesmo que incompleta.

No perímetro e no entorno da APA do Delta do Parnaíba, foram realizadas, apenas, três

audiências públicas sobre projetos de carcinicultura: 1. Projeto CRUDELCO, realizada em 2001, depois de um conflito de invasão e depredação do projeto pela comunidade vizinha, audiência efetuada pela SEMAR, em Luís Correia - PI; 2. Projeto NORTHERN STAR, realizada em 2003 pelo IBAMA em Parnaíba - PI, que solicitava o licenciamento para implantar a maior fazenda de engorda da região, com 500 ha de viveiros; 3. Projeto AQUAPLACE, realizada em 2004 pela SEMACE no município de Barroquinha - CE.

Na prática, observou-se nas audiências públicas um debate entre os que apóiam integralmente a carcinicultura e os que são mais cautelosos. A metodologia para resolver a questão em quatro ou cinco horas de trabalho mostra-se relativamente ineficiente, pois não permite o aprofundamento de questões, devido à exiguidade de tempo para a manifestação. Além do mais, há uma constante sobreposição de temas em discussão e até manifestações políticas na conjuntura local. Quanto aos temas abordados, as questões econômicas conseguem inflamar as comunidades costeiras mais que as questões ambientais, que se manifestarão no futuro.

Assim, entende-se que esse instrumento pode se tornar vulgar para os atores sociais se a cada EIA/RIMA elaborado corresponder uma audiência pública a ser executada, como é determinado pelo art. 15 da Lei nº 4.854, de 10/06/96, do estado do Piauí. Nas Audiências Públicas, o ideal seria discutir com a comunidade sobre temas específicos, como projetos de desenvolvimento planejados para uma microbacia, logo após a elaboração de estudo de zoneamento ecológico-econômico.

Nessa ocasião, seria de grande valia acertar um cenário futuro de desenvolvimento que leve em conta a política ambiental, ou seja, que o órgão ambiental licenciador considere a plenária da audiência pública como um fórum deliberativo do desenvolvimento local, conquistando, assim, a comunidade como parceira na execução das políticas públicas.

Concluindo, louva-se a oportunidade proporcionada pelo Poder Executivo à comunidade por meio das audiências públicas no processo de licenciamento ambiental, mas se o processo não for sistêmico e não estiver atrelado a um planejamento do desenvolvimento local, a informação levada à comunidade nessas audiências públicas será pouco atrativa e de cunho vazio, pois os partícipes não possuem visão de desenvolvimento nem de sustentabilidade, sendo mais importante - para eles - a geração de empregos em curto prazo.

### 3.7 Caráter do rol das atividades sujeitas ao licenciamento

Em seu artigo Marcos Abreu Torres (2006, p.3038) enuncia acerca do rol de atividades sujeitas ao licenciamento que:

Trata-se de um rol exemplificativo, ou seja, a lista de atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental não se resume aos anexos acima, seja da Resolução do CONAMA, seja do Decreto Estadual; pode ser ampliada a critério do órgão ambiental responsável Mesmo que não esteja presente na lista, determinada obra pode ser compelida pela Administração Pública a passar pelo crivo do processo licenciatório. É o que se extrai da inteligência do §2º do Art. 2º da Resolução 237/97 do CONAMA, transcrita a seguir: Art. 2º- [...] §2º Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

Nesses termos,

cada ente federativo tem competência própria para listar quais atividades ou empreendimentos estarão sujeitos ao licenciamento ambiental, respeitando, logicamente, os princípios gerais do Direito Ambiental, tais como o da Prevenção, o do Desenvolvimento Sustentável, o da Função Sócio-Ambiental da Propriedade, entre outros. (TORRES, 2006, p.3038).

Ao particular não é dada a faculdade de poluir, cabendo ao órgão ambiental competente exigir o processo licenciatório de qualquer obra, mesmo que não esteja presente no rol de atividades ou empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental. Nesse caso, não se trata de conveniência ou oportunidade da Administração Pública, mas de certa dose deliberativa justificável pelo interesse coletivo de um meio ambiente equilibrado e saudável.

Para esclarecer o inciso I do art. 1º da Resolução 237/97 do CONAMA, utiliza-se a expressão “empreendimentos e atividades potencial ou efetivamente poluidores”. O *caput* do art. 10 da Lei nº. 6.938/81 refere-se a estabelecimentos e atividades e o *caput* do art. 60 da Lei nº. 9.605/98 fala em estabelecimentos, obras ou serviços.

Define-se atividade como qualquer ocupação de uma pessoa física ou jurídica, estabelecimento como toda organização permanente de natureza empresarial, obra como o resultado de uma ação, construção, operação ou trabalho e serviço como uma atividade material de natureza produtiva ou lucrativa.

Destacam-se o drama da carcinicultura e os riscos ambientais dessa atividade para o meio ambiente. A utilização de novas tecnologias para a criação de camarão em cativeiro tem preocupado a maior parte dos ambientalistas.

Ocorre que os camarões podem ser pescados no mar ou criados em tanques ou piscinas nas áreas costeiras tropicais, e isso prejudica a vegetação dos mangues que tem sido sacrificada em favor da criação comercial do camarão, gerando graves problemas de direitos de propriedade sobre os manguezais, questões sociais e degradação do habitat natural.

Os efeitos nocivos dessa prática revelam-se na extirpação dos manguezais, a perda da defesa costeira diante das tormentas e da elevação do nível do mar, a contaminação dos viveiros naturais de peixes, das áreas de absorção de dióxido de carbono e dos depósitos de biodiversidade.

O que de fato acontece é que as piscinas de carcinicultura “saturam o solo das redondezas com sal, contaminam a terra e a água com um lodo químico formado por fertilizantes e antibióticos, assim como larvicidas, alimento para os camarões e dejetos da produção.” (DUPAS, 2008, p.66).

Estabelecer limites é salutar na defesa do meio ambiente, investigar o custo-benefício da criação de camarão é medida necessária e urgente. Em 1996, na Índia, foi identificado que o custo dos danos ao meio ambiente e as comunidades costeiras ultrapassava o valor gerado pela indústria camaroneira. (DUPAS, 2008, p. 66).

No caso brasileiro, o Banco Mundial incentiva a carcinicultura com a finalidade de incentivar as exportações, contudo não percebe o prejuízo para as populações locais que vivem de modo sustentável nos mangues, ou melhor, extraem seu sustento na maioria das vezes desse habitat natural.

## 4 A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CONCORDÂNCIA PRÁTICA NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS ENVOLVENDO O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

Nesse momento, avalia-se a aplicação do princípio da concordância prática, enquanto princípio de interpretação constitucional na solução dos conflitos que envolvem o direito fundamental ao meio ambiente sadio, tema delicado e complexo, no que tange aos diversos direitos relacionados e à técnica aplicada para sua solução.

Quando ocorre uma colisão de direitos fundamentais e o exercício de um direito fundamental de um titular impede ou embaraça o exercício de outro direito fundamental de outro titular, sendo irrelevante, para tanto, a coincidência dos direitos fundamentais envolvidos. Assim, as decisões que envolvem colisões de direitos fundamentais são realizadas com base na ponderação de bens e na proporcionalidade, o que as tornam muito difíceis, visto que dependem essencialmente da visão e da percepção do julgador. Dessa forma, surge como princípio de interpretação constitucional, o princípio da concordância prática ou harmonização para ajudar os aplicadores do direito a resolver os conflitos concretos entre o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e o desenvolvimento econômico.

### **4.1 O princípio da concordância prática enquanto princípio de interpretação constitucional**

Apesar de ter demarcado a superação histórica das concepções jusnaturalistas, o positivismo, com a queda no nazismo na Alemanha e do fascismo na Itália, entrou em decadência com o surgimento de uma nova concepção de direito mais ligada à ética e aos

direitos humanos. Dessa forma, o movimento pós-positivista<sup>1</sup> incorporou maior reconhecimento aos princípios no ordenamento.

O pós-positivismo é uma designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem a definição das relações entre valores, princípios e regras, aspectos da chamada nova hermenêutica constitucional, e a teoria dos direitos fundamentais, edificada sobre o fundamento da dignidade humana. (BARROSO, 2003, p. 336).

A principal contribuição jurídica do pós-positivismo foi a distinção das normas jurídicas em regras e princípios, estes considerados prescrições de valor em sua forma abstrata, ou seja, sem disciplinar nenhuma situação jurídica específica, mas relacionados com a unidade e a coerência indispensáveis ao ordenamento jurídico.

Na verdade, para a interpretação constitucional, o que motivou o desenvolvimento dessa nova forma de pensamento, isto é, a expansão dos princípios, foi a limitação dos critérios anteriormente adotados para lidar com o caráter dinâmico do direito, visto agora sob uma ótica dialética, na qual se tutelam valores e interesses em conflito.

Constatou-se que a adoção de uma postura estática em que a norma incidia sobre determinado fato seria inadequada quando se tratava de vários direitos envolvendo uma norma ou várias normas envolvendo um fato, porque teriam de se descartar as diversas normas e escolher a que melhor atendesse a situação, deixando assim vários interesses de lado.

A prática do Direito, segundo a visão generalizada a partir da Revolução Francesa e do iluminismo racionalista, seria uma simples subsunção, isto é, consistiria em encaixar determinado fato à moldura normativa prevista em lei e, dessa atividade, extrair a solução do caso concreto, solução esta também estatuída em norma legal.

Descobriu-se também que o direito aplicado pelos magistrados era simplesmente a reprodução das letras da lei, não acompanhava as relações humanas, adaptando-as às novas exigências e necessidades da vida.

O dinamismo dos fatos sociais revelou um legislador incapaz na sua ambição de tudo

---

<sup>1</sup> Segundo Luís Roberto Barroso (2003, p.336): A dogmática jurídica brasileira sofreu, nos últimos anos, o impacto de um conjunto novo e denso de idéias, identificadas sob o rótulo genérico de pós-positivismo ou principialismo. Trata-se de um esforço de superação do legalismo estrito, característico do positivismo normativista, sem recorrer às categorias metafísicas do jusnaturalismo. Nele se incluem a atribuição de normatividade aos princípios e a definição de suas relações com valores e regras; a reabilitação da argumentação jurídica; a formação de uma nova hermenêutica constitucional; e o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre a idéia de dignidade da pessoa humana. Nesse ambiente, promove-se uma reaproximação entre o Direito e a Ética. (Prefácio, II).

prever, buscando solução para qualquer conflito que surgisse na vida humana. Juntou-se a isso uma decepção decorrente do fato de que esse sistema normativo, supostamente exaustivo, foi absolutamente inábil para impedir atrocidades contra direitos básicos da pessoa humana e, o que foi mais grave, em muitos casos alegou-se exatamente o cumprimento de leis na execução de tais atos.

O passar dos tempos demonstrou que o direito, ao contrário do que se pretendia, jamais poderia ser encarado como um sistema completo e fechado, que teria previamente uma resposta precisa e única para todos os problemas, cabendo ao juiz apenas encontrá-la, concretizando, com isso, a vontade do legislador.

A evolução social veio trazer novos fatos e conflitos, de modo que os legisladores, diariamente, passam a elaborar novas leis, os juízes e tribunais, de forma constante, estabelecem novos precedentes, e os próprios valores sofrem mutações, devido ao grande e peculiar dinamismo da vida. Nesse contexto atual considera-se o direito no ordenamento jurídico sob o prisma dinâmico, em constante mutação.

Logo, as normas,<sup>2</sup> por mais completas que sejam, são apenas uma parte do direito, não podendo identificar-se com ele. Portanto, o direito não se reduz à singeleza de um único elemento, diante da possibilidade de obter uma unidade sistemática<sup>3</sup> que o abranja em sua totalidade.

A moderna interpretação<sup>4</sup> constitucional entende que sendo o ordenamento jurídico concebido em sua totalidade como um sistema aberto de normas, torna-se necessário considerar todos os valores que estiverem relacionados no caso concreto sem excluir nenhum dos direitos em colisão.

Dessa maneira, surge a importante contribuição da harmonização dos direitos em conflito, principalmente os direitos fundamentais, pois promove a unidade e coerência das normas existentes, e permite a verdadeira justiça para o caso concreto.

Nessa visão, destaca-se entre os princípios de interpretação constitucional o princípio da concordância prática por representar um precioso instrumento de

---

<sup>2</sup> Entendidas como gênero de onde se originam as regras e os princípios jurídicos.

<sup>3</sup> Menciona Farias (1999, p. 225) que a “ordem jurídica traz em si a carga axiológica vigente e praticada no meio social.”

<sup>4</sup> “Neste sentido, a interpretação (=interpretação/aplicação) opera a inserção do direito na realidade; opera a mediação entre o caráter geral do texto normativo e sua aplicação particular; em outros termos, ainda: opera sua inserção na vida.” (GRAU, 2002, p. XIII).



proteção dos direitos fundamentais e de controle da discricionariedade dos atos do poder público, seja na atividade administrativa ou na legislativa, concedendo ao intérprete a liberdade necessária para uma possível harmonização entre os valores e interesses perseguidos no caso concreto. (BARROSO, 2003, p. 363).

Messias Peixinho (2003, p.108) refere-se ao princípio da concordância prática quando diz: “A preservação harmoniosa dos direitos fundamentais, tendo em vista o conflito com outros bens jurídicos constitucionalmente protegidos e o estabelecimento de limites entre os direitos de tal maneira que se equilibrem direitos e garantias, é a função precípua deste princípio.”

Ensina Canotilho (2003, p.1225) que “o princípio da concordância prática impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros.”

Assim, com o objetivo de promover a unidade da Constituição, o operador do direito deve evitar a tutela de um direito que importe no sacrifício do outro, procurando encontrar ferramentas que proporcionem a aplicação mútua.

Emerson Garcia (2008, p. 80) retrata que “um primeiro critério de coordenação mútua de direitos fundamentais coexistentes reside na imposição de limites no delineamento do seu âmbito material de incidência e na sua forma de exercício.”

Em função da natureza especial dos direitos fundamentais, os mecanismos de interpretação desses direitos são fornecidos, prioritariamente, pela Hermenêutica Constitucional. Assim, critérios e primados, como o da unidade da Constituição, da máxima eficácia, da proporcionalidade, da harmonização devem ser invocados na sua aplicação.

Sendo consectário lógico do princípio da unidade constitucional, o princípio da concordância prática ou da harmonização é comumente utilizado para resolver problemas referentes à colisão de direitos fundamentais. De acordo com esse princípio, os direitos fundamentais e valores constitucionais deverão ser harmonizados, no caso *sub examine*, por meio de juízo de ponderação que vise preservar e concretizar ao máximo os direitos e bens constitucionais protegidos. (FARIAS, 1996, p. 98).

Para Canotilho (2003, p. 1237) a idéia de concordância prática exige que a atividade do operador do direito seja finalisticamente voltada à sua harmonização, no sentido equilibrar e ordenar os bens conflitantes, para ao final, se obter a justa solução para esses conflitos.

Nesse contexto, será indispensável considerar que a teoria do direito concebe os direitos fundamentais como princípios jurídicos e que os conflitos entre eles deverão ser solucionados

no plano da aplicação, isto é, diante do caso em exame. Verifica-se, assim, que a colisão entre direitos fundamentais será resolvida por um juízo de ponderação entre os valores relacionados no caso.

Observa Alexy (2008) que as colisões entre direitos podem ser subdivididas em duas categorias básicas: a) colisões em sentido estrito, caracterizadas pela incompatibilidade entre direitos fundamentais; b) colisões em sentido amplo, indicando a dissonância entre direitos fundamentais e normas de proteção dos interesses da comunidade. (GARCIA, 2008, p. 292).

Na visão de Robert Alexy (2008), em sentido estrito, a colisão pode dizer respeito a direitos diversos, tipo liberdade de expressão e direito à honra, ou simplesmente aos mesmos direitos sob diferentes óticas, nos casos em que dois grupos antagônicos que desejam exercer o direito de reunião no mesmo local, quando a colisão ocorre entre a vida da vítima e a do sequestrador, quando certo tipo de religião seja imposta já que se adota um Estado que garante a liberdade religiosa, por último, o fato de se tutelar direitos divergentes dos menos favorecidos nos trâmites judiciais.

Destaca-se que a colisão também pode ocorrer em sentido amplo, isto é, apresentar-se entre direitos fundamentais e valores protegidos pela comunidade e pelo interesse público, valores constitucionalmente relevantes. O meio ambiente, a segurança, a saúde pública são bens que devem ser protegidos em relação aos interesses privados, isto é, a livre iniciativa, a propriedade privada e a sua função social. Entende Emerson Garcia (2008, p. 293) que:

o fato de os direitos fundamentais serem geralmente enquadrados na categoria dos princípios constitucionais, exigindo a realização de um juízo de ponderação para a solução de colisões, não exclui a possibilidade de que a ordem constitucional venha a contemplá-los como verdadeiras regras, excluindo o seu caráter *prima facie* e lhes assegurando uma posição definitiva.

Se a Constituição compreender os direitos fundamentais na condição de verdadeiras regras poderá ocorrer que as colisões verificáveis nos casos concretos possam ser resolvidas em abstrato. Observa-se que enquanto as regras tratam de direitos e deveres definitivos, os princípios apresentam caráter *prima facie*, isto é, para se compreender a total abrangência de um princípio, devem-se priorizar todos os direitos envolvidos, não somente a leitura da norma. Significa que os princípios não podem jamais ser interpretados isoladamente e que sua concretização vai depender de uma ponderação, a partir das circunstâncias jurídicas e fáticas do caso concreto.

A doutrina costuma referir-se ao princípio da unidade da constituição, exposto da seguinte forma por Konrad Hesse (1998, p. 65):

A conexão e a interdependência dos elementos individuais da Constituição fundamentam a necessidade de olhar nunca somente a norma individual, senão sempre também a conexão total na qual ela deve ser colocada; todas as normas constitucionais devem ser interpretadas de tal modo que contradições com outras normas constitucionais sejam evitadas. Somente uma tal resolução do problema corresponde a esse princípio, que se mantém em consonância com as decisões fundamentais da Constituição e se preserva da restrição unilateral a aspectos parciais.

O outro aspecto é referido em seguida por Konrad Hesse (1998, p.66-67):

Em conexão estreita com isso está o princípio da concordância prática: bens jurídicos protegidos jurídico-constitucionalmente devem, na resolução do problema, ser coordenados um com outro de tal modo que cada um deles ganhe realidade. Onde nascem colisões não deve, em 'ponderação de bens' precipitada ou até 'ponderação de valor' abstrata, um ser realizado à custa do outro. Antes, o princípio da unidade da Constituição põe a tarefa de uma otimização: a ambos os bens devem ser traçados limites, para que ambos possam chegar a eficácia ótima. Os traçamentos dos limites devem, por conseguinte, no respectivo caso concreto ser proporcionais: eles não devem ir mais além do que é necessário para produzir a concordância de ambos os bens jurídicos.

Considerando a doutrina alemã sobre os direitos fundamentais, cabe reconhecer o duplo caráter ou a dupla dimensionalidade proposta por Konrad Hesse (1998), cujos direitos apresentam uma dimensão subjetiva, individual, a que tradicionalmente vem associada a eles, e uma dimensão objetiva, que expressa os valores desejados por toda a comunidade política. Gilmar Mendes (2002, p. 153) enfatiza que:

A dimensão objetiva resulta do significado dos direitos fundamentais como princípios básicos da ordem constitucional. [...] Esse fenômeno faz com que os direitos fundamentais influam sobre todo o ordenamento jurídico, servindo de norte para a ação de todos os poderes constituídos.

Nessa perspectiva, compreende-se a importância do aspecto objetivo dos direitos fundamentais para a formação de um Estado Democrático de Direito, servindo de diretriz para a interpretação e aplicação das normas dos demais ramos do direito.

Assim, considera-se o princípio da concordância prática o método adequado para a solução dos conflitos entre direitos fundamentais, pois se utiliza de um juízo que preserva o núcleo essencial de cada direito, minimizando a agressão aos direitos das partes.

Todavia, o problema da colisão dos direitos fundamentais torna-se complexo na medida em que os direitos convivem pacificamente no ordenamento constitucional sem apresentar preferência hierárquica alguma. Surge daí a indagação: diante da colisão qual o melhor

método de solução? Para solucionar a questão, a doutrina estrangeira estabeleceu a aplicação da concordância prática proposta por Konrad Hesse, a da dimensão de peso ou importância, de Ronald Dworkin, e da contribuição do princípio da proporcionalidade, de Robert Alexy, concedendo ênfase à figura da ponderação ou *balancing*.

#### **4.2 Diferenciação entre o princípio da concordância prática, o princípio da proporcionalidade e o *balancing***

O princípio da concordância prática é considerado uma projeção do princípio da proporcionalidade no plano hermenêutico. O princípio da proporcionalidade é um princípio normativo; o princípio da concordância prática é um princípio intelectual ou princípio de interpretação. O princípio da harmonização prática informa, o princípio da proporcionalidade determina. O princípio da proporcionalidade faz, o princípio da harmonização prática diz.

A diferença entre os princípios da proporcionalidade e da harmonização é sutil: um é normativo, direito positivo, o outro é princípio de interpretação, intelectual. Ou seja, esse último estabelece que o princípio da proporcionalidade deve ser realizado, efetivado.

Havendo colisão entre os princípios consagradores de direitos fundamentais no caso concreto, o princípio da proporcionalidade vai estabelecer o sopesamento entre eles; já o princípio da concordância prática vai dizer que este sopesamento deve ser feito.

Portanto, o princípio da proporcionalidade determina a hierarquização dos princípios no caso concreto; o princípio da harmonização ou concordância prática, por sua vez, informa que essa hierarquização vai ser feita. Ou seja, esse último estabelece que o princípio da proporcionalidade deve ser realizado, efetivado.

Considerando a opinião doutrinária predominante, o princípio da harmonização é uma projeção do princípio da proporcionalidade no campo hermenêutico. Ou melhor, o princípio da harmonização diz o que deve ser feito, o princípio da proporcionalidade faz a proporção entre os valores no caso concreto. O próprio Hesse entende que a concordância prática é uma projeção do princípio da proporcionalidade.

“Solucionar os conflitos verificados entre normas constitucionais em unidades espaço temporais não significa outra coisa senão promover a sua concordância prática.” (GARCIA, 2008, p. 80). A técnica da ponderação de bens ou valores destaca-se por se apresentar como a

melhor forma de solucionar as colisões entre princípios constitucionais.

O princípio da harmonização incide nos casos de tensão prática. Para ele, há que se interpretar a Constituição de tal maneira que não se produza o sacrifício de uma norma ou valor constitucional em face de outra norma ou valor. Antes de se discutir que bem ou valor há de ser sacrificado, é preciso, primeiramente, tentar harmonizá-los, de modo a não sacrificar nenhum ou sacrificá-lo apenas em parte o mínimo possível, para que só se sacrifique o essencialmente indispensável. A regra é a da coexistência.

“As idéias de ponderação (*Abwägung*) ou de balanceamento (*Balancing*) surgem em todo o lado onde haja a necessidade de ‘encontrar o direito’ para resolver ‘casos de tensão’ (*Ossenbühl*) entre bens juridicamente protegidos”. (CANOTILHO, 2003, p.1236-1237).

Em rigor, porém, deve distinguir-se entre harmonização e princípios e ponderação de princípios. **Ponderar princípios** significa sopesar a fim de se decidir qual dos princípios, num caso concreto, tem maior peso ou valor os princípios conflitantes. **Harmonizar princípios** equivale a uma contemporização ou transação entre princípios de forma a assegurar, nesse caso concreto, a aplicação coexistente dos princípios em conflito. Por isso, a ponderação reconduz-se no fundo, como já salientado na doutrina (*Guastini*), à criação de uma hierarquia axiológica móvel entre princípios conflitantes. *Hierarquia*, porque se trata de estabelecer um ‘peso’ ou ‘valor’ maior ou menor entre princípios. Móvel porque se trata de uma relação de valor instável, que é válida para um caso concreto, podendo essa relação inverter-se noutro caso. (CANOTILHO, 2003, p. 1241).

Conhecida pela doutrina norte-americana por *balancing*, a ponderação, para Ana Paula de Barcellos (2005, p.23), “é técnica jurídica de solução de conflitos normativos que envolvem valores ou opções políticas em tensão, insuperáveis pelas formas hermenêuticas tradicionais.”

Vale ressaltar que o princípio da harmonização é voltado para o setor público, enquanto o *balancing* ou balanceamento vai além e não se restringe ao aspecto procedimental. O balanceamento é de bens ou valores, e não de instrumentos utilizados, como a proporcionalidade. Adverte Hesse (*apud* BARROSO, 2003, p. 202) que:

É preciso ter cuidado na utilização de fórmulas como a ponderação de bens e ponderação de valores. Cabe ao intérprete, por força do princípio da unidade, um esforço de *otimização*: é necessário estabelecer os limites de ambos os bens a fim de que cada um deles alcance uma efetividade ótima. Na busca dessa concordância prática, passa-se por um outro princípio, que se apreciará adiante: o da proporcionalidade.

“O vocábulo ponderação tem sido usado para designar, de forma genérica, as diversas operações hermenêuticas consistentes em sopesar bens, valores, interesses, normas ou

argumentos.” Analisando esses conceitos, verifica-se que os bens jurídicos são situações, estados ou propriedades das coisas, os interesses vinculam aos sujeitos e suas pretensões, os valores dizem respeito às normas, indicando o que deve ser seguido para se alcançar o bem comum. (ÁVILA, 2006, p. 131).

Com relação ao princípio da proporcionalidade, este serve para solucionar conflitos entre princípios, o que lhe confere um lugar destacado entre os princípios de um modo geral.

“O princípio da proporcionalidade é considerado por Willis Guerra Filho (2005, p. 81) como ‘o princípio dos princípios’, determina a busca de uma ‘solução de compromisso’, e desdobra-se em três aspectos, a saber: proporcionalidade em sentido estrito, adequação e exigibilidade.”

Conforme a doutrina mais autorizada, o princípio da proporcionalidade é passível de divisão em três subprincípios: (a) da adequação, que exige que as medidas adotadas tenham aptidão para conduzir aos resultados almejados pelo legislador; (b) da necessidade, que impõe ao legislador que, entre vários meios aptos ao atingimento de determinados fins, opte sempre pelo menos gravoso; (c) da proporcionalidade em sentido estrito, que preconiza a ponderação entre os efeitos positivos da norma e o ônus que ela acarreta aos seus destinatários. (TORRES, 2001, p. 58).

Desse modo, na aplicação do princípio da proporcionalidade, a norma deve ser capaz de tutelar os interesses contrários, procurar a solução menos gravosa para as partes diante do fim perseguido e encontrar a solução em que a vantagem de uma parte compense os prejuízos sofridos pela parte contrária.

Observa-se que a proporcionalidade em sentido estrito aplica a meta da ponderação na solução dos conflitos. Acrescenta-se que, para Daniel Sarmento, “o método da ponderação de bens é a técnica de decisão que, sem perder de vista os aspectos normativos do problema, atribui especial relevância às suas dimensões fáticas.” (TORRES, 2001, p. 55).

### **4.3 A técnica da ponderação de bens e a dimensão de peso e importância**

A ponderação como técnica de solução de colisões entre direitos ingressou no ordenamento brasileiro pelas figuras de Ronald Dworkin e Robert Alexy. “Para Dworkin (2002, p. 39) os princípios operam em uma dimensão de peso, ao passo que as regras obedecem a uma lógica de ‘tudo ou nada’; Alexy entende que os princípios funcionam como

comandos de otimização.” (BARCELLOS, 2005, p. 24).

Para Alexy, os princípios são normas que determinam que se realize algo na maior medida do possível, em relação às possibilidades fáticas e jurídicas. Os princípios são mandados de otimização, que se caracterizam por poder ser cumpridos em diversos graus e porque a medida de seu cumprimento depende de possibilidades fáticas e jurídicas. (BARCELLOS, 2005, p. 27).

Por essa ideia inicial, a ponderação seria o recurso adequado na aplicação de princípios divergentes. Todavia, existe outra forma de compreender a ponderação, no sentido de ser a fórmula empregada para resolver todos os tipos de conflitos normativos, sejam entre princípios ou entre regras, tendo por objetivo atingir a solução mais acertada para o caso. Jane Reis Pereira (2006, p. 220) entende que:

Em sentido estrito, a ponderação pode ser definida, de forma esquemática, como a técnica de decisão pela qual o operador jurídico contrapesa, a partir de um juízo dialético, os bens e interesses juridicamente protegidos que se mostrem inconciliáveis no caso concreto, visando a determinar qual deles possui o maior peso e, assim identificar a norma jurídica abstrata que há de prevalecer como fundamento da decisão adotada.

A ponderação também pode se encontrar relacionada à teoria da argumentação, sendo o elemento essencial das decisões e discursos racionais. “Nesse sentido, ponderação é a atividade pela qual se avaliam não apenas enunciados normativos ou normas, mas todas as razões e argumentos relevantes para o discurso.” (BARCELLOS, 2005, p. 27). Assim, todas as decisões envolveriam a ponderação, até a própria interpretação.

Pretende-se, no entanto, demonstrar que a ponderação não se relaciona com a subsunção<sup>5</sup>, pois é uma alternativa a ela. A ponderação, em vez de isolar uma premissa maior para o caso, considera todas as premissas maiores pertinentes à solução do caso pela impossibilidade de aplicação de apenas uma premissa.

Quanto ao discurso de que a ponderação poderia ser aplicada a todas as interpretações e argumentações jurídicas, seria ampliar demais o sentido de ponderação, deixando nas mãos, seja do legislador, seja do magistrado, seja do intérprete, a utilização dessa técnica, que apresenta características próprias na dogmática jurídica.

Para Emerson Garcia (2008, p. 372), “A ponderação ou sopesamento pressupõe, como

---

<sup>5</sup> “O raciocínio subsuntivo aplicado ao direito pode ser descrito simplificadamente nos seguintes termos: em primeiro lugar, identifica-se uma premissa maior, composta por um enunciado normativo ou por um conjunto deles. A premissa maior incide sobre uma premissa menor (o conjunto de fatos relevantes na hipótese), e desse encontro entre as premissas maior e menor produz-se uma consequência: a aplicação de uma norma específica ao caso, extraída ou construída a partir da premissa maior.” (BARCELLOS, 2005, p. 30).

antecedente lógico à sua realização, sejam devidamente delineados à luz da ordem jurídica, os bens e valores que ocupam posições dissonantes entre si.”

Observa-se que a técnica da ponderação surgiu para solucionar aqueles conflitos que não podiam ser resolvidos no plano da validade, pois não havia uma escala hierárquica entre as normas principiológicas em colisão, o que permitiria uma análise nitidamente circunstancial do caso, proporcionando uma decisão justa e imparcial.

“De acordo com Alexy, a técnica da ponderação, em sua expressão mais simples, indica que ‘quanto mais intensa se revelar a intervenção em um dado direito fundamental maiores devem se revelar os fundamentos justificadores dessa intervenção.’”(GARCIA, 2008, p. 374).

A ponderação, apesar de ocorrer no plano dos princípios, vincula o operador do direito ao sistema jurídico em que o mesmo se encontra inserido, fazendo com que o sopesamento dos valores seja fundamentado dentro dos limites que o próprio sistema estabelece. O intérprete não possui a liberdade total para aplicar qualquer das soluções múltiplas possíveis; ele sempre deve ter em vista a solução mais justa para o caso.

“Consiste a ponderação em uma técnica de decisão jurídica aplicável a casos difíceis<sup>6</sup>, em relação aos quais a subsunção se mostrou insuficiente, especialmente quando uma situação concreta dá ensejo à aplicação de normas de mesma hierarquia que indicam soluções diferenciadas.” ( BARROSO, 2003, p. 345-346).

A ponderação não pode ser feita entre valores tomados abstratamente, mas sim a partir dos fins normativos colidentes e estabelecidos perante o caso concreto. Não há ponderação, nem eficácia recíproca, nem concordância prática, entre direitos com nível diverso de hierarquia. A noção de ponderação, em Alexy, reconduzida, invariavelmente a princípios e valores, representa um desenvolvimento da jurisprudência dos valores.

Como segundo critério que pode ser utilizado para solucionar as colisões, se não for possível a concordância prática, é o da dimensão de peso e importância, fornecido por Ronald Dworkin. Na obra *Levando os direitos a sério*, Dworkin (2002, p. 42) enuncia que os princípios possuem uma dimensão que não é própria das regras jurídicas, a dimensão do peso ou importância.

---

<sup>6</sup> Ensina Barroso (2003, p. 345): Do inglês *hard cases*, a expressão identifica situações para as quais não há uma formulação simples e objetiva a ser colhida no ordenamento, sendo necessário a atuação subjetiva do intérprete e a realização de escolhas, com eventual emprego de discricionariedade.



A teoria dos princípios de Dworkin é o ponto principal que o aproxima ao pensamento de Alexy. A enunciação de regras e princípios realizada por Dworkin é aceita por Alexy, que parte dessa teorização e procura sofisticá-la. Alexy retoma a dimensão de peso dos princípios proposta por Dworkin, e essa dimensão se mostra explícita na colisão entre princípios. A colisão entre princípios resolve-se por uma relação de precedência condicionada, em que, tomando-se em conta o caso, se indicam condições sob as quais um princípio precede outro. (ALEXY, 2008, p. 54-55).

Dentro de uma tradição liberal clássica, Dworkin trabalha com o conceito de princípio somente como expressão de direitos individuais. Tratando-se de um objetivo coletivo a ser alcançado, como uma melhora em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade, Dworkin (2002, p. 46) denomina este padrão de decisão como política pública (*policy*). (2002, p. 129). Os princípios estão baseados em uma exigência de justiça ou equidade (*Jaime*), ou outra dimensão da moralidade.

Dessa forma, observa-se que as contribuições de Ronald Dworkin e Robert Alexy (2008, p.67) para a teoria dos princípios resultam em um denominador comum, sendo particularizadas em alguns pontos:

As diferenciações entre os dois autores podem ser explicadas tanto pelas opções teóricas exercidas - o direito com, a integridade, e a busca da resposta correta dentro do sistema jurídico, para Dworkin, e a busca de uma teoria de argumentação racional para Alexy - como pelo contexto diverso vivenciado pelos autores. Dworkin escreve na década de 60 e 70, nos Estados Unidos, buscando, ao discutir temas controvertidos na época, uma solução juridicamente racional e fundamentada para essas controvérsias, defendendo uma aplicação dos direitos de forma mais completa e coerente do que a mera aplicação de regras, abrindo o sistema para a aplicação dos princípios e reconhecendo que esses são geradores de direitos. Alexy baseia sua teoria no estudo das decisões do Tribunal Constitucional alemão, ao interpretar a Lei Fundamental, e traz uma tentativa de aplicação desses princípios através de uma argumentação racional. Amplia a conceituação dworkiana de princípios, de modo que estes passam a abranger também os chamados direitos a prestações positivas do Estado, especialmente os controvertidos direitos sociais. Pode-se dizer que Alexy de certa forma sofisticou e ampliou a teoria de Dworkin, de forma que passa a oferecer respostas e caminhos ao julgador inexistentes na primeira teoria, bem como um procedimento formal e racional a este na aplicação desses princípios.

Na verdade, compreende-se que a comparação das regras e princípios é indispensável para auxiliar o julgador com parâmetros racionais, na solução dos casos difíceis, de forma a afastá-lo de um legalismo extremo, ou de um decisionismo puro. Seguindo o ensinamento de Canotilho (2003, p.67):

os princípios são normas jurídicas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fácticos e

jurídicos; as regras são normas que prescrevem imperativamente uma exigência (impõem, permitem ou proíbem) que é ou não é cumprida [...]; a convivência dos princípios é conflitual (Zagrebelsky); a convivência de regras é antinômica; os princípios coexistem; as regras antinômicas excluem-se; conseqüentemente, os princípios, ao constituírem exigências de otimização, permitem o balanceamento de valores e interesses (não obedecem, como as regras, à 'lógica do tudo ou nada'), consoante o seu peso e a ponderação de outros princípios eventualmente conflitantes; as regras não deixam espaço para qualquer outra solução, pois se uma regra vale (tem validade) deve cumprir-se na exacta medida das suas prescrições, nem mais nem menos. [...] em caso de conflito entre princípios, estes podem ser objecto de ponderação, de harmonização, pois eles contêm apenas 'exigências' ou 'standards' que, em 'primeira linha (prima facie), devem ser realizados; as regras contêm 'fixações normativas' definitivas, sendo insustentável a validade simultânea da regras contraditórias. (4) os princípios suscitam problemas de validade e peso (importância, ponderação valia); as regras colocam apenas questões de validade (se elas não são correctas devem ser alteradas). (CANOTILHO, 2003, p. 1161).

No dimensionamento do peso ou importância dos princípios, segundo Dworkin, haveria única resposta correta para os casos difíceis (*hard cases*). Dworkin reconhece que tanto as regras quanto os princípios são normas jurídicas, que a normatividade dos princípios jurídicos como critérios normativos preexistentes ao caso concreto, com os quais o juiz deve estabelecer uma decisão. Assim, nos casos de difícil solução, os juízes deveriam seguir a importância e o peso de cada princípio no Estado Democrático de Direito.

O magistrado, no caso concreto, através de uma análise necessariamente tópica, terá que verificar, seguindo critérios objetivos e subjetivos, qual o valor que o ordenamento, em seu conjunto, deseja preservar naquela situação, sempre buscando conciliar os dois princípios em colisão. É a busca da composição dos princípios.

Com uma concepção estadunidense, Dworkin defende uma aplicação dos direitos de forma mais completa e coerente do que a mera aplicação das regras, abrindo o sistema para a aplicação dos princípios e reconhecendo que esses são geradores de direitos. Alexy baseia sua teoria no estudo das decisões do Tribunal Constitucional alemão, com a aplicação dos princípios através de uma argumentação racional.

Dworkin entende os princípios como expressão de direitos individuais. Alexy amplia a conceituação dworkiana de princípios, de modo que estes passam a abranger também os chamados direitos a prestações positivas do Estado, especialmente os controvertidos direitos sociais. A tese inicialmente desenvolvida por Dworkin é extremamente importante para a fundamentação dos direitos, tendo em vista que separa as regras dos princípios como espécies de norma, propondo que as regras se aplicam na base do 'tudo ou nada', enquanto os princípios necessitam da verificação do peso e da importância de cada um.

#### **4.4 Aplicação do princípio da concordância prática na solução de conflitos envolvendo direitos fundamentais**

Ocorre um conflito entre direitos fundamentais, quando os direitos dos indivíduos são igualmente reconhecidos pela Constituição e pela legislação ordinária onde não há previsão da possibilidade material de exercício simultâneo da sua concretização. A colisão que se estabelece, por isso, é resultante do reconhecimento de inúmeros direitos numa sociedade complexa.

Nesse contexto, considerando que a colisão entre os direitos fundamentais apresenta a característica de envolver direitos que se encontram no mesmo nível hierárquico no ordenamento jurídico, que podem conviver pacificamente, mas que se chocam em determinadas circunstâncias, conclui-se que esse tipo de colisão ocorre entre princípios<sup>7</sup>, não deixando de esclarecer que, no ordenamento jurídico, os direitos fundamentais podem assumir a forma de princípios e regras.

Entende Canotilho (2003, p. 1225) que “o campo de atuação do princípio da concordância prática é aquele que corresponde à colisão entre direitos fundamentais ou entre direitos fundamentais e bens constitucionalmente protegidos.”

Nas palavras de Canotilho (2003, p. 1137), “considera-se existir uma colisão de direitos fundamentais quando o exercício de um direito fundamental por parte de seu titular colide com o exercício do direito fundamental por parte de outro titular.”

Desse modo, compreende-se que a aplicação do princípio da concordância ocorre quando os direitos em colisão não estão ordenados hierarquicamente no sistema normativo, permitindo a análise do caso através de um juízo de ponderação que poderá efetuar-se ao nível legislativo, na constituição da norma, como no momento da elaboração de uma norma de decisão para o caso concreto.

Assim, a criação e a estrutura da norma, isto é, dos valores que devem prevalecer como referência para o aplicador é caso de política e não de ciência normativa, por isso é atribuição do legislador que possui a competência e a legitimidade auferidas pela vontade popular.

O legislativo, na figura de constituinte originário, exerce um importante papel de

---

<sup>7</sup> “Os conflitos envolvendo direitos fundamentais reconduzem-se a um conflito de princípios”. (MENDES; FERREIRA, 2002, p. 182).

criação normativa, revelando os parâmetros de solução de conflitos entre direitos que devem ser obedecidos, antecipando e retirando os casos em que estes possam ocorrer, sendo de sua competência a harmonização dos interesses da sociedade.

Na sua função, o judiciário já encontra postas as normas em conflito, mas tem que decidir qual deverá prevalecer e se pode haver uma harmonização entre os direitos. Com o fim de não se eximir de sua obrigação de julgar quando é provocado pelas partes, o judiciário utiliza duas ferramentas importantes para esse trabalho, ou seja, a interpretação sistemática da constituição, que permite levar em consideração todas as disposições relacionadas ao caso concreto diagnosticando as soluções aferidas pelo legislador, e o princípio da proporcionalidade, averiguando a necessidade da mediação dos direitos. Na esfera ambiental, acrescenta Andreas Krell (2004, p.78) que:

O importante é reconhecer que nenhum princípio tem, por si, preferência absoluta. A situação concreta pode exigir a interdição imediata de uma fábrica que funciona em desacordo com a legislação ambiental; em outro caso, pode ser razoável manter a empresa funcionando, se os efeitos negativos para o meio ambiente parecem pouco significativos comparados com as consequências sociais do fechamento.

A tarefa da doutrina jurídica é refletir sobre a harmonização dos direitos, estudando figuras de colisão e propondo soluções para auxiliar o poder judiciário na tomada das decisões. Andreas Krell (2004, p. 80) aponta que:

O Poder Judiciário deve, na área da proteção ambiental e na defesa dos bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, sindicat os atos (mais ou menos) discricionários dos órgãos administrativos, para verificar se os interesses difusos e valores constitucionais subjacentes estão sendo realizados de forma adequada.

Argumenta Ana Barcellos (2005, p. 41) que a legitimidade das decisões judiciais que se valem da técnica da ponderação depende fortemente de sua racionalidade e capacidade de justificação. A racionalidade diz respeito ao fato de que a decisão judicial deve estar vinculada ao sistema jurídico em vigor e à Constituição adotada. A justificação, por sua vez, relaciona-se com os motivos que devem ser apresentados para que o magistrado tenha tomado tal decisão dentre as várias possibilidades existentes.

Com esse pensamento, é mister se correlacionar as normas entre si, bem como o subsistema de valores e de fatos a ele correspondente, não devendo ter o juiz um critério puramente normativo; deve em vez disso, dar lugar a uma compreensão do sistema normativo em relação aos fatos e aos valores que o informam.

Com relação à técnica de aplicação, a regra propriamente dita, é aplicada submetendo-se

um fato concreto a seu preceito, faz-se a subsunção do fato à regra. Na hipótese de haver uma colisão entre direitos fundamentais e bens jurídicos constitucionalmente protegidos, qual a solução a ser dada, já que não se trata de uma relação vinculativa entre uma hipótese legal e sua consequência? É possível aplicar ao caso os métodos clássicos de solução de conflitos, a saber, o da hierarquia, o da especialidade e o da cronologia para o deslinde da questão em exame?

A hermenêutica jurídica adotou mecanismos variados para solucionar o problema das antinomias<sup>8</sup>, ou seja, dos conflitos normativos. No caso de colisão entre as normas que tratam de direitos, recorre-se aos critérios hermenêuticos disponíveis, melhor dizendo, à especialidade, à hierarquia e à cronologia entre os preceitos normativos. Uma regra deve ser desprezada em favor de outra que melhor atenda ao caso concreto. A propósito dessa questão, pondera o constitucionalista Luís Roberto Barroso (2003, p.329-330):

Para solucionar essas hipóteses de conflitos de leis o ordenamento jurídico se serve de três critérios tradicionais: o da hierarquia - pelo qual a lei superior prevalece sobre a inferior, - o cronológico - onde a lei posterior prevalece sobre a anterior - e o da especialização - em que a lei específica prevalece sobre a lei geral. Esses critérios, todavia, não são adequados ou plenamente satisfatórios quando a colisão se dá entre normas constitucionais, especialmente entre princípios constitucionais, categoria na qual devem ser situados os conflitos entre direitos fundamentais.

Ou seja, havendo colisão de princípios para solucionar os conflitos, em geral não se aplica um princípio ao caso concreto, aplica-se a multidão de princípios. Isso ocorre porque num fato nunca há um só valor, em cada fato há uma colisão de valores e o juiz fará um julgamento para saber qual valor, dentre os vários existentes, deve receber na sua decisão maior relevância.

Assim, quando dois princípios colidem – ou seja, prevêm consequências incompatíveis para o mesmo ato, fato ou posição jurídica – é a fixação de relações condicionadas de precedência.” (SILVA, 2009, p. 50). Em outros termos, conforme expõe Robert Alexy (2008, p. 93-94):

Se dois princípios colidem – o que ocorre, por exemplo quando algo é proibido de acordo com um princípio e, de acordo com outro, permitido –, um dos princípios terá que ceder. Isso não significa, contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção. Na verdade, o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Sob outras condições a questão da precedência pode ser resolvida de forma oposta. Isso é o que se quer dizer quando se afirma que, nos casos concretos, os princípios têm pesos diferentes e que os princípios com maior

<sup>8</sup> Nesse sentido: “As antinomias são contradições entre normas que ocorrem quando estas atribuem consequências divergentes para uma mesma situação de fato, ou seja, quando, diante de um suposto fático, encontramos no ordenamento comandos em sentidos opostos que não podem ser efetivados ao mesmo tempo.” (PEREIRA, 2006, p. 223).

peso têm precedência. Conflitos entre regras ocorrem na dimensão da validade, enquanto as colisões entre princípios – visto que só princípios válidos podem colidir – ocorrem, para além dessa dimensão, na dimensão do peso.

Significa dizer que as regras garantem direitos ou impõem deveres definitivos, quanto aos princípios há uma necessidade de prévia avaliação da situação concreta, a partir das circunstâncias fáticas e da incidência de eventuais princípios concorrentes, a fim de, com esse exame, determinar-se qual princípio terá prevalência e em que grau isso se dará. (SILVA, 2009, p. 45).

Esclarece-se que quanto a conflitos entre direitos fundamentais deve-se fazer, de início, uma distinção segundo o tipo de conflito. Muitas vezes há um conflito direto entre titulares de direitos, como no caso da colisão entre a liberdade de expressão e o direito à intimidade. A doutrina afirma que o conflito também pode ocorrer entre um direito fundamental e um interesse geral constitucionalmente tutelado, como é o direito ao meio ambiente e o desenvolvimento sustentável<sup>9</sup>, a segurança pública ou a tributação.

Quanto à colisão entre princípios ou entre direitos fundamentais, ensina Luis Prieto Sanchís (2007, p.190-191) que:

*El conflicto entre principios o entre derechos fundamentales se traduce, pues, en una exigencia que recibe nombres diferentes (razonabilidad, ponderación, proporcionalidad, prohibición de exceso, interdicción de la arbitrariedad, etc.), pero que encierra un idéntico rechazo de la subsunción o de cualquier planteamiento simplista o mecánico de la aplicación del Derecho. Por ejemplo, en la frecuente colisión entre el derecho al honor y la libertad de expresión, no existe una jerarquía a priori, sino solo la obligación de mostrar el camino argumentativo que conduce a la solución del caso concreto. Por eso, ‘una vez realizada por los jueces [...] esta ponderación [...] el Tribunal poço tendría que decir [...] a no ser em el supuesto de que tal apreciación [...] hubiese sido claramente irrazonable’ ( STC 104/1986). Dicho simplifícadamente, lo que resulta inconstitucional es conformarse com subsumir la conducta, ya em la norma de libertad de expresión, ya em el tipo penal que tutela el derecho al honor. Bien es cierto que, dejando a um lado los resultados abiertamente irracionales o arbitrários, el ejercicio de tal ponderación puede dar lugar a cualquier decisión fundada, pero este es outro problema derivado de los límites de la argumentación práctica. Lo importante es, justamente, que se hace del razonamiento una exigencia constitucional y, por ello, cabe decir que los valores, principios y derechos fundamentales contribuyen a hacer más difíciles los casos fáciles, esto es, obligan um planteamiento siempre más problemático de las soluciones sencillas basadas em la subsunción. Em otras palabras, el modelo paleopositivista de interpretación se muestra incapaz de dar cuenta del tipo de interpretación requerido por el constitucionalismo.<sup>10</sup>*

<sup>9</sup> De acordo com a Comissão Mundial sobre Meio ambiente e Desenvolvimento criada pelas Nações Unidas para discutir e propor meios de harmonizar dois objetivos: o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental: “A definição mais aceita para desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro. (ONU, 2009, on-line).

<sup>10</sup> Tradução do texto: “O conflito entre princípios ou direitos fundamentais se traduz, por conseguinte, numa exigência que recebe nomes diferentes (equidade, equilíbrio, proporcionalidade, proibição de excesso, interdição de arbitrariedade, etc.), mas possui uma identidade de rejeitar a subsunção simplista ou qualquer

Na sentença judicial, se houver colisão entre os princípios deve haver uma ponderação axiológica, um sopesamento dos valores do caso concreto, pois os princípios definem-se através da sua autolimitação. Ou seja, é da colisão entre os princípios que nasce a qualificação do fato, um fato será dito lícito ou ilícito depois que se fizer o sopesamento entre os princípios. No caso de colisão entre regras, o juiz, ao decidir o caso, terá que invalidar uma das regras, submetendo o fato concreto ao preceito normativo para ser aplicado. Portanto, “À constatação de que duas grandezas ocupam posições contrapostas, segue-se a necessidade de individualizá-las e de aferir a força que delas se irradia, pressupostos lógicos e indispensáveis à solução da potencial colisão. No plano dos direitos fundamentais não é diferente.” (GARCIA, 2008, p. 290).

Dessa forma, o primeiro passo numa colisão de direitos fundamentais será individualizar a norma que protege esses direitos, numa concepção normativo-historicista, ou melhor, verificando a relação da norma com o sistema normativo, e procurando assegurar os direitos que já foram conquistados como referência para os direitos atuais. Depois da individualização, é necessário delimitar os limites de exercício de cada direito, o que se poderá fazer através da análise do caso concreto, pois só este concederá a real dimensão dos direitos envolvidos.

O julgamento a ser proferido pelo magistrado deve levar em conta a um só tempo todos os princípios, todos os valores, sendo que ele dará importância a um ou a alguns na sua decisão, mas não deve existir o sacrifício total de nenhum em referência aos outros. No caso concreto, o juiz não pode sacrificar totalmente um direito fundamental porque cada direito fundamental possui um núcleo essencial que não pode ser atingido sem comprometer a isonomia da decisão. O núcleo essencial dos direitos fundamentais deve funcionar como limite último de sentido, invulnerável, que sempre deverá ser respeitado. (BARCELLOS, 2005, p. 141).

---

aplicação mecânica da lei. Por exemplo, na colisão freqüente entre o direito à honra e à liberdade de expressão, não existe uma hierarquia, a priori, mas apenas para mostrar o caminho que leva à resolução do caso. Portanto, uma vez realizada pelos juízes [...] esta ponderação [...] o Tribunal de Justiça pouco teria de dizer [...] a não ser no caso de que essa apreciação tenha sido [...] claramente insensata” (STC 104/1986). De modo simplificado, será inconstitucional conformar-se com a subsunção da conduta, seja na aplicação da norma de liberdade de expressão seja na aplicação do tipo penal que tutela a honra. É certo que, deixando de lado os resultados claramente irracionais ou arbitrários, o exercício de tal ponderação pode dar lugar a qualquer decisão fundamentada, mas isto é um outro problema derivado dos limites da argumentação prática. O importante é, justamente, que se faça da ponderação uma exigência constitucional e, por isso, cabe dizer que os valores, princípios e direitos fundamentais contribuem para fazer mais difíceis os casos fáceis, isto é, obrigam a um enfrentamento sempre mais problemático das soluções simples baseadas na subsunção. Em outras palavras, o modelo paleopositivista de interpretação se mostra incapaz de dar conta do tipo de interpretação exigido pelo constitucionalismo.”

Como se sabe, a idéia de núcleo ou conteúdo essencial foi introduzida em várias constituições contemporâneas como uma forma de proteger os direitos contra a ação do legislador e também, de certa forma, do aplicador do direito. (BARCELLOS, 2005, p. 139).

A respeito do núcleo dos direitos fundamentais, existem duas teorias: a teoria absoluta, que ressalta a existência de um núcleo duro sem possibilidade de restrição ou relativização e que o conteúdo normativo seria delimitado em abstrato para cada direito. A teoria relativa desenvolve a ideia de um núcleo flexível que seria descoberto pela análise do caso concreto, portanto, somente após a ponderação seria possível identificar o núcleo de cada direito.

Criticando as duas teorias, a relativa é falha ao dizer que o conteúdo essencial é encontrado depois da ponderação, pois a noção de núcleo dos direitos deveria assegurar a proteção dos direitos, como limite à ponderação e não como resultado dela. Quanto às teorias absolutas, essas estipulam exatamente o contrário, pois enfatizam a existência de um catálogo ou manual com a descrição de cada direito fundamental, esquecendo que os conceitos jurídicos variam em função da compreensão histórica dos fenômenos sociais.

O que se procura é uma alternativa que proporcione um limite à atuação do intérprete, protegendo em alguma medida os direitos fundamentais de ações arbitrárias e abusivas. Diante das críticas formuladas à ponderação, uma parcela de autores tem desenvolvido alternativas à técnica da ponderação, alguns chegando a afastar a sua necessidade. Assim, torna-se indispensável mencionar a questão acerca dos limites imanentes, do conceptualismo e da hierarquização dos direitos.

A idéia de limites imanentes sustenta que cada direito apresenta limites lógicos, imanentes, oriundos da própria estrutura e natureza do direito e, portanto, da própria disposição que o prevê. (BARCELLOS, 2005, p. 59). Os limites já estão contidos no próprio direito, portanto, não se cuida de uma restrição imposta a partir do exterior. (BARCELLOS, 2005, p. 59).

Sobre esse assunto, manifesta-se Konrad Hesse (1998, p. 251): “Esses limites imanentes aos direitos fundamentais devem ser determinados por interpretação; eles são, muitas vezes, objeto da organização do direito fundamental pelo legislador.” Todavia, a teoria dos limites imanentes não representa solução para os conflitos normativos porque se existirem limites para os respectivos direitos, com certeza não haverá conflito que deve ser solucionado, ou seja, os limites corresponderiam à fronteira dos direitos.



Como alternativa à ponderação, o conceptualismo caracteriza-se por negar a existência de conflitos envolvendo os direitos fundamentais “na medida em que se estabeleça com razoável precisão o conceito de cada um dos direitos e se deixe de considerá-los como o conjunto de todos os fenômenos que possam ser enquadrados linguisticamente e semanticamente sob o enunciado contido no texto constitucional.” (BARCELLOS, 2005, p.66). Diante das exigências sociais, descarta a ponderação, mas não resolve o problema dos conflitos com os conceitos dos direitos que evoluem historicamente.

Outro fator que deve ser analisado para solucionar os conflitos entre os direitos é a questão da hierarquização dos direitos fundamentais. Quem a defende alega que os conflitos normativos existem, mas que devem ser solucionados pela aplicação de uma escala de importância entre os enunciados normativos.

A hierarquização tem como fundamento último as correntes filosóficas para as quais é possível escalonar os valores em função de sua importância essencial. Como os enunciados constitucionais, sobretudo os princípios, estão direta ou indiretamente associados a valores, a um escalonamento de valores poderia corresponder um escalonamento de disposições constitucionais. (BARCELLOS, 2005, p. 67).

A hierarquização entre os direitos, como argumento de solução de conflitos entre os direitos fundamentais, deixa a desejar na medida em que se adota constitucionalmente um escalonamento para os valores diversos. Embora possa existir uma maior ou menor relevância para os valores relacionados na sociedade, eles devem conviver harmonicamente no ordenamento.

Para a solução de conflitos envolvendo direitos fundamentais, na interpretação dos princípios feita pelo magistrado para fundamentar sua decisão, deve ter, por prioridade, a cautela de atribuir o peso e a importância aos valores que a sociedade também atribui, atendendo às exigências valorativas da sociedade, com a finalidade de preservar a dignidade da pessoa humana com sendo o núcleo existencial dos direitos fundamentais.

#### **4.5 A ponderação dos interesses em conflito: proteção do meio ambiente e desenvolvimento econômico**

A Constituição Federal de 1988 consagra entre os princípios gerais da ordem econômica a defesa do meio ambiente, em seu art. 170, VI:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:  
VI – defesa do meio ambiente;

A partir da noção constitucional expressa no art. 170 e no inciso VI da Constituição, indaga-se: como conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental? O próprio texto tenta conciliar as expressões ordem econômica, livre iniciativa e defesa do meio ambiente.

Por outro lado, o parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal dispõe que: “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

Esse dispositivo constitucional leva a crer que, respeitados os casos previstos em lei, a atividade econômica será permitida e livre a todos. Ocorre que, conforme esclarece Luciana Campos (2003, p. 57), “a regra do art. 170 não pode ser interpretada de forma isolada, trazendo para o estudo a regra contida no art. 225, *caput*, que impõe ao Poder Público e à coletividade em geral o dever de defender e preservar o meio ambiente.” E continua dizendo que “o termo coletividade em geral abrange a pessoa física, a pessoa jurídica e o poder público.” Considerando a Constituição um sistema integrado de normas, deve-se ter em mente que existe, por isso, uma inter-relação, ou seja, uma compatibilização entre os artigos 170 e 225, no que diz respeito à proteção ambiental, pois que a atividade econômica, para ser livre e independente de autorização dos órgãos públicos, dependerá de conformação com as regras de proteção ambiental.

Analisando mais detalhadamente o art. 170 da Constituição Federal, encontra-se mais um preceito relacionado com o art. 225, que diz respeito ao inciso VI, a livre concorrência que deve se conformar com a proteção concedida ao meio ambiente, com a defesa do consumidor, tendo em vista a consagração de outro princípio, o da democracia econômica e social.

Verifica-se que, ao intervir na ordem econômica, o Estado se preocupa em garantir a propriedade privada e sua função social e a livre concorrência e, ao mesmo tempo, defender outro bem jurídico fundamental, o meio ambiente. Assim, para efetivar os direitos e interesses envolvidos, a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento econômico, o Estado necessita compatibilizar os valores consagrados constitucionalmente para que todos sejam observados. Entende Mukai (1994, p. 29) que:

A defesa do meio ambiente, tome-se como exemplo, é uma finalidade de intervenção do Estado: através de sua realização prática assegura-se a prevalência de princípios que lhe são ínsitos, como a preservação da vida, a diversificação das espécies, a higidez ambiental, o equilíbrio ecológico etc.

“Nessa compatibilização, tendo em vista sempre o princípio da proporcionalidade dos meios aos fins, há que estar presente a ‘obrigação de ponderação’ dos interesses contrapostos.” (MUKAI, 1994, p. 31). Essa compatibilização faz-se necessária no sentido de evitar prejuízos irreversíveis ao meio, pois devido à ganância na corrida pelo lucro rápido, os empreendedores, ao investirem em determinada atividade, não se preocupam com a deterioração do meio ambiente.

A própria Política Nacional do Meio Ambiente, reproduzida pela Lei nº 6.938/81, no seu art. 4º, I, possui como objetivo principal a compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Com esse entendimento, “ao contemplar no mesmo plano os princípios da livre concorrência e o da defesa do meio ambiente, a Constituição não admite que este último seja colocado de lado com privilégio do primeiro.” (MUKAI, 1994, p. 32). Os dois interesses jurídicos relacionados, a defesa do meio ambiente e o desenvolvimento econômico, devem ser respeitados e efetivados, e no caso de conflito entre eles, aplica-se a técnica da ponderação de interesses, para que não haja o sacrifício total de um ou de outro.

Estabelece Mukai (1994, p.32) que “A obrigação de ponderação deve conduzir a uma fusão e a um entrelaçamento de todos os interesses relevantes atingidos pelo plano, que é um procedimento de ponderação, ele mesmo, e uma determinação do peso relativo dos interesses a ponderar.” Ao aprofundar seu argumento, afirma que: “A ponderação deve permanecer no nível da adequação, da harmonização e da justa medida de sacrifícios dos interessados, sem aniquilar as atividades econômicas, de um lado, e sem causar prejuízos à defesa do meio ambiente, de outro.” (MUKAI, 1994, p.33). Promover o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, respeitar o equilíbrio ambiental é tarefa complexa que requer como saída a busca por um desenvolvimento sustentável, que esteja mais preocupado com a questão da preservação ambiental.

Na prática, quando não for possível compatibilizar a iniciativa privada com a proteção ambiental, no caso de conflitos entre desenvolver e proteger, deve-se priorizar o bem jurídico de maior relevância para a humanidade, sem esquecer de que um sopesamento entre os valores protegidos constitucionalmente é a melhor maneira de solucionar situações conflitantes e impedir desastres ecológicos.

Com essa solução, permaneceriam concomitantemente aplicáveis as normas constitucionais, estando os bens jurídicos protegidos jurídico-constitucionalmente, na resolução do problema, coordenados um ao outro, de tal modo que cada um deles ganharia realidade.

Para Canotilho (2003, p.359), “os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica”. Sob esse enfoque, certifica-se através da Constituição de 1988, que é direito fundamental dos seres vivos a proteção do meio ambiente como meio indispensável à sobrevivência humana e que o direito à livre iniciativa, ao desenvolvimento econômico, à livre concorrência são direitos, contemplados constitucionalmente, fundamentais para que a pessoa, física ou jurídica, possa exercer uma atividade, e suprir as necessidades do crescimento populacional, buscando alternativas para crescimento econômico.

Evidencia-se claramente na situação sob exame que existe conflito entre os direitos fundamentais mencionados, gerando uma tensão dialética a ser solucionada pelo aplicador do direito.

Seria acertada a decisão concedida se fosse no sentido de uma ponderação dos direitos fundamentais que se encontram em patamar de igualdade, pois os métodos clássicos de solução de conflitos que se conhecem não servem para resolver o litígio, visto como aqui, não ocorre a subsunção clara entre fato e norma.

Nessa esteira argumentativa, não sendo os critérios adequados, ou melhor, não servindo para solucionar o conflito entre os direitos fundamentais, cabe perscrutar qual a relação existente no caso concreto, ou seja, se estão em patamar de igualdade, ou se existe entre os mesmos hierarquia?

Argumenta-se, assim, a possibilidade de uma hierarquização dos direitos do caso concreto, com o objetivo de fortalecer o direito fundamental mais essencial postulado, o que não ocorre com os direitos relacionados no conflito, quais sejam, o direito ao meio ambiente, o direito à livre iniciativa, o direito ao desenvolvimento econômico, que estão em mesmo nível hierárquico, não se questionando acerca de qual valor tem prioridade sobre os demais.

Ocorre que, supondo não haver hierarquia no referido caso, como resolver o problema? Será necessário submeter os direitos envolvidos a um processo de ponderação pelo qual, por meio de concessões recíprocas, seja possível chegar a uma solução justa. Com efeito, para

resolver o problema, deve-se recorrer à ponderação de bens que “consiste, portanto, em uma técnica de decisão jurídica aplicável a casos difíceis, em relação aos quais a subsunção se mostrou insuficiente, especialmente no caso concreto, quando uma situação concreta dá ensejo à aplicação de normas de mesma hierarquia que indicam soluções diferenciadas.” (BARROSO, 2003 p. 299).

O que a interpretação constitucional leva a crer é que quando a colisão se dá entre direitos fundamentais será a ponderação a técnica a ser empregada pelo aplicador do direito na solução do impasse. Contudo, discute-se na doutrina se existe uma hierarquia axiológica, pela qual determinadas normas influenciariam o sentido e o alcance de outras, independentemente de uma superioridade formal.

Tendo em vista a unidade da Constituição, verifica-se que os direitos transcritos estão sujeitos ao mesmo patamar axiológico, sendo necessária a aplicação do princípio da concordância prática para que se possa harmonizá-los sem ameaçar a segurança jurídica, a igualdade e a dignidade da pessoa, esta sim, como barreira última contra a atividade restritiva dos direitos fundamentais.

Nas palavras de Lanfredi (2007, p. 94), “o desenvolvimento econômico é, assim, um compromisso do presente para com o futuro da humanidade.” E complementa: “Conciliar o desenvolvimento com a preservação ambiental é possível, desde que os ambientalistas sejam ponderados e que os empreendedores entendam que os dias de intervenções brutas na natureza em nome do progresso não existem mais.” (LANFREDI, 2007, p. 273).

Dessa forma, de acordo com José Marcos Domingues de Oliveira citado por Lanfredi (2007, p. 94), o desenvolvimento sustentável “parece ser a harmoniosa solução para a permanente tensão entre desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente; representa o grande não ao desperdício, à ineficiência e ao desprezo pelos recursos ambientais escassos e finitos.”

Tratando-se de um país como o Brasil, onde se busca no desenvolvimento econômico a solução para competir no mercado internacional, gerar riquezas e, ao mesmo tempo, suprir as necessidades da crescente população, esse desenvolvimento não deve servir como obstáculo ao seu avanço; o que se deseja é aproveitá-lo com alternativas que viabilizem a substituição de materiais prejudiciais ao meio ambiente por propostas de reciclagem e reaproveitamento dos recursos disponíveis, no sentido de evitar o desperdício.

Como num futuro não muito distante as reservas naturais serão escassas, torna-se importante a tutela do meio ambiente para as futuras gerações, conscientizando o ser humano da importância da educação ambiental na mudança de comportamento quando da utilização dos recursos ambientais.

Sabe-se que ocorre a alteração do meio com a utilização de máquinas, motores, fertilizantes para o aceleração na produção agrícola de certo gênero, mas o que se quer evitar é o excesso na degradação ambiental envolvido em uma visão puramente lucrativa. Nesse sentido a ponderação existe para aceitar o desenvolvimento e perceber a solução viável para conter a ganância através do lucro e proporcionar o necessário para a subsistência humana.

#### **4.6 O direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e o procedimento do licenciamento ambiental**

Introduzido na Declaração do Meio Ambiente, adotado pela Conferência das Nações Unidas em Estocolmo em 1972, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a partir daí, foi reconhecido como direito fundamental.

Ana Maria D'Ávila (2001, p.35) compreende que “os direitos fundamentais podem ser definidos como os princípios jurídica e positivamente vigentes em uma ordem constitucional que traduzem a concepção de dignidade humana de uma sociedade e legitimam o sistema jurídico estatal.”

Anteriormente, o costume da sociedade não permitia a preocupação com a utilidade dos recursos naturais, porquanto eram vistos como fontes inesgotáveis, sendo desnecessária a cautela com sua utilização, em razão de sua abundância, e poderiam ser usufruídos imprudentemente, sem maiores receios. Essa prática foi moderadamente alterada pela constante destruição da biodiversidade e pela alarmante poluição dos rios, do ar e do solo. Surgiu disso uma mudança no hábito dos responsáveis em preservar os recursos.

Diante da nova visão ambientalista e da visível fragilidade dos recursos naturais, surge a preocupação de proteger o meio ambiente para que seja possível a sobrevivência humana, das presentes e futuras gerações. Na ordem constitucional brasileira de 1988, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado corporificou-se como direito fundamental, sendo positivado pelo art. 225 da Constituição Federal.

Nessa linha, ensina Benjamin que “o art. 225 não se lança solitário nos intervalos de soluções do ordenamento; mas é, ao revés, resultado de evolução, lenta e discreta, da nossa forma de relacionamento com a natureza e do tratamento que o Direito lhe atribuía.” (In CANOTILHO, 2007, p. 109).

Na opinião de Afonso da Silva (2002, p. 821), “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.” Predomina o novo entendimento de que o direito ao meio ambiente “há de estar acima de quaisquer outras considerações, como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada.” (SILVA, 2002, p. 70).

O mesmo autor acrescenta que “a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida.” (SILVA, 2002, p. 70). Assim, considera-se que promovendo a melhoria do meio com redução da poluição e degradação ambiental, estar-se-á, ao mesmo tempo, melhorando a qualidade e prolongando a própria vida humana.

Nicolao Dino Costa Neto (2004, p. 178) entende que: “A idéia de ‘fundamentalização’ do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado assume, pois, dimensão constitucional exatamente para registrar que sua incorporação na ordem jurídica, ao lado de outros direitos fundamentais, ocupa um plano superior de dignidade, exigindo uma proteção jurídica reforçada.”

Com essa ideia, Milaré (2007, p.213) defende que “a proteção ao meio ambiente é pressuposto para o atendimento de outro valor fundamental – o direito à vida” Todavia, a visão antropocêntrica<sup>11</sup> estatuída pela Constituição de 1988 está superada pelo surgimento de novos paradigmas, o biocentrismo<sup>12</sup> e o ecocentrismo<sup>13</sup>, como reveladores de uma transição para que seja possível a valorização das várias dimensões do meio ambiente, ar, solo, água, flora e fauna, “com beneficiários que vão além, muito além, da reduzida esfera daquilo que se chama de humanidade.” (BENJAMIN, 2007, p. 110). Com esse raciocínio, o ser humano

---

<sup>11</sup> Compreende Fiorillo (2006, p.15): “De acordo com essa visão, temos que o meio ambiente é voltado para a satisfação das necessidades humanas, ou seja, por essa visão o destinatário do direito ambiental seria a pessoa humana.”

<sup>12</sup> Conceção segundo a qual todas as formas de vida são igualmente importantes, do grego bios, “vida”; e kentron, “centro”.

<sup>13</sup> Conceção baseada na visão que prioriza a conservação e proteção dos ecossistemas da Terra, em vista de um desenvolvimento sustentável.

deveria tutelar os elementos bióticos e abióticos que compõem as bases da vida.

Nesse contexto, configura-se dever do Estado tomar todas as providências necessárias para a realização ou concretização dos direitos fundamentais em conflito, sejam individuais, coletivos ou difusos, o que se reflete na necessidade de serem tomadas medidas urgentes para a adequação dos interesses que a própria sociedade considera essenciais.

Tendo em vista a proteção concedida pela Constituição 1988 ao ambiente, as atividades sujeitas ao licenciamento são todas as que poluem realmente ou simplesmente têm a possibilidade de poluir. (FARIAS, 2007, p. 49).

O licenciamento é a forma preventiva de controlar as atividades que causem ou possam causar danos ambientais, pois através dele se evitam os possíveis desastres ecológicos. No seu procedimento se antevêm os impactos ambientais e as possibilidades de restauração do ambiente afetado.

Menciona Marchesan (2005, p. 56) que: “O que importa destacar é que o licenciamento ambiental reflete os princípios da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados.” Significa que para proteger o direito fundamental da pessoa humana ao meio ambiente equilibrado, o Estado pode penetrar nas relações privadas no sentido de implementar um desenvolvimento sustentável.

Acerca do licenciamento ambiental, constatou-se a necessidade de aperfeiçoar o sistema de licenciamento ambiental, tornando-o mais transparente, ágil e eficaz. Assim, analisando o procedimento de licenciamento, observa-se a demora que os órgãos licenciadores enfrentam na análise dos requerimentos de licença. Isto não deve ser atribuído à incapacidade técnica dos referidos órgãos, mas às enormes dificuldades orçamentárias e ao reduzido número de técnicos disponíveis.

Vale ressaltar que a legislação sobre a competência para licenciar também é confusa e deficiente, o que provoca dúvidas e críticas, porquanto as questões ambientais interessam parcelas crescentes da sociedade, especialmente a sociedade civil organizada.

O supramencionado problema poderia ser amenizado com o aperfeiçoamento da Resolução CONAMA 237/97 pelo Executivo federal, combinado com um efetivo processo de revisão e consolidação da legislação ambiental pelo Congresso Nacional.



Enorme avanço para a causa da preservação ambiental e do desenvolvimento sustentável, verifica-se no fato de a Constituição de 1988 e a legislação ordinária terem atribuído ao Ministério Público a defesa dos interesses difusos e ambientais, armando-o com o instrumento da ação civil pública.

O licenciamento não deve ser visto como procedimento burocrático dos órgãos públicos, mas sim como a forma de controle a ser adotada para educar o particular que se utiliza dos recursos naturais, isto é, quando a atividade desenvolvida por este for potencialmente causadora de dano ao meio ambiente.

A harmonização entre o desenvolvimento econômico e um meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser a meta a se perseguir para tornar mais efetivo o instrumento do licenciamento ambiental, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e para a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado.

Enfim, prioritariamente o poder público, seja federal, estadual ou municipal, tem o dever de incentivar a adoção de políticas públicas para a conscientização da população do dever de preservar os recursos naturais para que seja possível a vida saudável das futuras gerações, estabelecendo uma lista das possíveis atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental.

#### **4.7 O emprego da harmonização no ordenamento jurídico pátrio**

A moderna interpretação constitucional envolve escolhas pelo intérprete entre as normas, sejam regras ou princípios, entre os valores e os conceitos indeterminados. A maior preocupação destina-se à contenção da discricionariedade judicial, pela demarcação de parâmetros para uma acertada ponderação de valores e interesses e pelo dever de demonstração fundamentada da racionalidade e do acerto de suas opções.

As decisões dos juízes devem estar em consonância com o espírito do ordenamento jurídico, pois contêm critérios jurídicos e éticos, ideias jurídicas concretas e fáticas que não encontram expressão na norma do direito. Por isso, a tarefa do magistrado requer certo preparo intelectual, ao determinar qual a norma que vai aplicar.

Estando o Direito codificado ou não, o juiz ver-se-á inúmeras vezes na necessidade de recorrer a critérios de valor extralegais. O Direito vigente, longe de se conter exclusivamente

na lei, é sempre resultado de um processo de desenvolvimento e concretização, no qual a jurisprudência tem uma contribuição decisiva. A abertura que dá o sistema ao intérprete permite a atividade criadora judicial, que, por sua vez, pode recorrer a juízos comuns sobre o que é razoável.

O Princípio da Concordância prática ou Harmonização tem fundamental importância na aferição da constitucionalidade de leis interventivas na esfera da liberdade humana, porque o legislador, mesmo perseguindo fins estabelecidos na Constituição e agindo por autorização desta, poderá editar leis consideradas inconstitucionais, bastando para tanto que intervenha no âmbito dos direitos com a adoção de cargas coativas maiores do que as exigíveis à sua efetividade.

A compatibilidade de normas ao princípio da igualdade, exigência básica para a consecução da justiça material, levará em conta uma igualdade proporcional, exigindo-se do legislador uma maior ponderação de resultados. Deve-se, por isso, enfrentar as consequências do reconhecimento de um controle sobre a razoabilidade de uma lei, inquirindo se esta atividade torna o juiz legislador ou, em outras palavras, se estaria a igualar a função jurisdicional à legislativa.

Em relação ao processo civil pátrio utiliza-se a ponderação nas questões relativas à concessão de tutela antecipada, ou equivalente, ao analisar questões relativas ao excesso de execução. No Brasil, o STF vem utilizando o instrumental da ponderação de bens, a razoabilidade nos seus julgamentos.

Apesar de sua aceitação pela maior parte da doutrina, o procedimento de ponderação não poderia deixar de ser alvo de críticas, dentre as quais destaca-se a exagerada dose de discricionariedade concedida ao juiz para eleger o princípio que deve prevalecer no caso concreto. Também argumentam a ilegitimidade do judiciário para decidir na escolha dos valores e interesses a serem prestigiados, já que representa uma função tipicamente legislativa, ou melhor, quem elabora as normas, aí incluídos os princípios, são os representantes do povo, eleitos para esse fim.

Ocorre que o mecanismo da ponderação surgiu para proporcionar a solução mais adequada quando se tratasse de conflitos entre princípios constitucionais, atuando o magistrado, na sua função de decidir, quando faltasse ou inexistisse regra legislativa específica para o assunto, mas sempre fundamentando sua decisão na teoria escolhida ou nos valores sociais perseguidos.

O magistrado, dessa forma, aplicaria a ponderação nos casos concretos em situações de tensão entre os direitos fundamentais, quando os critérios tradicionais de solução não conseguissem uma solução satisfatória sem desmerecer nenhum dos interesses em conflito. Assim sendo, o objetivo primordial do estudo do princípio da concordância prática é a proteção dos direitos e garantias que a Constituição vigente reconhece e aos quais postula efetividade. O mecanismo da ponderação é indispensável para o bom funcionamento de uma Constituição que se pretenda aberta.

Nesse momento, é oportuno relacionar os casos concretos em que os juízes e tribunais aplicam seja a concordância prática, seja a ponderação, seja a proporcionalidade nas decisões que envolvem direitos como expressão da dignidade da pessoa humana, isto é, os direitos fundamentais.

Para ilustrar esse raciocínio, Gilmar Ferreira Mendes (2002, p. 299) aponta alguns exemplos de aplicação da técnica da ponderação. “Um dos casos mais interessantes da nossa jurisprudência trata-se da ‘proibição da farra do boi’, postulada por associação de defesa dos animais em face do Estado de Santa Catarina.” Nesse caso, observa-se o conflito entre o direito à manifestação cultural e o direito à vida dos animais de serem sacrificados em ritual penoso. “Na espécie, com base no exame das provas constantes dos autos, concluiu o Supremo Tribunal Federal que a prática desenvolvida em Santa Catarina desbordava, por completo dos limites de uma típica manifestação cultural.” (MENDES, 2002, p. 300).

Outro caso de relevo na jurisprudência do Supremo Tribunal refere-se à submissão de réu em ação de investigação de paternidade ao exame de DNA. Confrontam-se, aqui, o direito à intimidade, à integridade física do paciente, sendo considerado uma ofensa à dignidade humana, e o direito público do reconhecimento real da paternidade, tendo em vista o direito de personalidade do requerente e a garantia do direito sucessório.

Na Europa cuidou-se também de ação judicial movida por duas estudantes e seus pais contra disposição do direito do Estado da Baviera que determinava a colocação de crucifixos nas salas de aula nas escolas públicas. A Corte administrativa e o Tribunal Constitucional da Baviera não reconheceram a existência de qualquer lesão ao direito dos impetrantes. (MENDES, 2002, p. 292).

Outro aspecto bastante complexo dos direitos e garantias está relacionado com o atributo da relatividade. Na maioria das situações em que está em causa um direito do homem,

ocorre que dois direitos igualmente fundamentais se enfrentem, como observa Norberto Bobbio (1992, p. 42):

Basta pensar, para ficarmos num exemplo, no direito à liberdade de expressão, por um lado, e no direito de não ser enganado, excitado, escandalizado, injuriado, difamado, vilipendiado, por outro. Nesses casos, que são a maioria, deve-se falar de direitos fundamentais não absolutos, mas relativos, no sentido de que a tutela deles encontra, em certo ponto, um limite insuperável na tutela de um direito igualmente fundamental, mas concorrente. E dado que é sempre uma questão de opinião estabelecer qual o ponto em que um termina e o outro começa, a delimitação do âmbito de um direito fundamental do homem é extremamente variável e não pode ser estabelecida de uma vez por todas.

Pode ocorrer, em outras situações, que um direito fundamental colida com bens jurídicos da sociedade, resultando em tensões igualmente não solucionáveis por critérios abstratos e gerais. Pode-se citar, como exemplo, quando a liberdade individual colide com a saúde pública ou a segurança nacional.

Importa destacar que determinados empreendimentos, como é o caso da transposição do Rio Francisco, que tem o mérito de representar a esperança de trazer água e alimento para milhares de famílias carentes, não pode simplesmente ser descartado com um simples argumento de que representa um risco ao meio ambiente; por outro lado, tem-se a preocupação com as espécies que vivem naquele ambiente natural.

Em relação ao embate entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental, é evidente que o desenvolvimento econômico, em determinados contextos, lugares e regiões, releva-se importante para a economia. No interior dos Estados da região Nordeste, onde a população é extremamente carente, a instalação de um empreendimento empresarial deve ser vista com muita euforia, considerando que dele depende a sobrevivência de muitas pessoas.

Em alguns Estados da região, tem-se como exemplo situações que podem assemelhar-se ao caso sob análise, que são os criatórios de camarão em cativeiro, amplamente discutidos pelos impactos ambientais que acarretam. A criação de camarão em cativeiro é uma atividade que polui e degrada o meio ambiente, visto que, quase sempre, é implantado em áreas de mangue, mas quando se tem que decidir sobre a outorga ou não de uma licença ambiental para a sua implantação, não se pode esquecer de ponderar os benefícios que proporciona, como a geração de empregos, indispensáveis à sobrevivências digna de muitas famílias; as receitas provenientes da arrecadação de tributos, necessárias ao Estado para a manutenção de hospitais e escolas; e as divisas decorrentes da exportação, imprescindíveis para a manutenção do equilíbrio na balança comercial do país; e o empobrecimento dos recursos naturais

imprescindíveis para a sobrevivência das futuras gerações.

Por outro lado, diante da visível diminuição dos recursos naturais existentes no planeta e do aumento da poluição do que existe na natureza, é fácil compreender a preocupação crescente com a proteção ambiental.

O que importa resguardar prioritariamente é o direito à vida, consectário lógico da proteção ambiental, preocupação esta revelada na Constituição de 1988, quando trata do meio ambiente assegurando ao Poder Público sua fiscalização e controle.

A pessoa humana, no entanto, para viver com dignidade, carece de emprego e renda para si e para os dependentes se tiver, daí a relevância do desenvolvimento econômico, visto que, sem ele, o país não gera emprego nem riqueza, fatores preponderantes para a soberania de um país e a independência e dignidade do seu povo.

Mas o que se quer controlar é a escassez de recursos naturais, o desmatamento, a poluição, importantes para a sobrevivência humana. Por isso, busca-se conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental através da ponderação dos interesses em conflito.

Rodolfo de Camargo Mancuso (2005, p. 78) alerta para a polêmica da transposição das águas do Rio Francisco, relatando que:

Extremamente complexa é a questão da transposição das águas do Rio São Francisco, apresentando a intensa conflituosidade interna que caracteriza as controvérsias envolvendo interesses difusos. O conflito em causa é de ser equacionado em termos de política pública de recursos hídricos, que, como conduta administrativa de natureza vinculada, está sujeita ao quesito da eficiência, a exigir que a opção ao final adotada seja tecnicamente a melhor, dentre as alternativas possíveis, dando-se peso maior ao entendimento prevalecente nas instâncias pré-opinantes.

Como se trata de matéria técnica sujeita a variáveis perfeitamente identificáveis, as conclusões e as discussões nas audiências públicas acerca do conteúdo do EIA/RIMA devem ser ponderadas na etapa decisória, visto que se trata de ato vinculado às determinações constitucionais e legais relativas à matéria ambiental. A intervenção judicial em projetos de grande porte com proposta de agressão ambiental não está sujeita a impedimento técnico-processual, pois deve contribuir para a eficiência, custo-benefício e a imprescindibilidade do empreendimento, operando o princípio da precaução como regra de julgamento, o que não ofende a separação entre os poderes, mas legitima a deliberação administrativa. Em relação ao princípio da precaução, Rodolfo de Camargo Mancuso (2005, p. 78) revela que:

O princípio da precaução parte da premissa de que o meio ambiente é de natureza extrapatrimonial, definindo-se como um bem de uso comum de todos; leva ainda em conta que os danos ambientais podem ter extensão e duração imprevisíveis, e mesmo irreversíveis, e, enfim, considera que o meio ambiente é transgeracional, concernindo não só à presente, mas também às futuras gerações.

A “descoberta” dos princípios da harmonização e da proporcionalidade, além de viabilizar um efetivo controle das leis, por permitir detectar situações inconstitucionais menos flagrantes, fornece ao juiz um instrumental prático inigualável, quando se trata de justificar uma excessiva intervenção do legislador na seara dos direitos individuais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Serão tecidas as considerações finais dessa pesquisa. A opção por esta expressão e não o termo “conclusão” decorre da complexidade de um tema aberto, envolto em interesses diversos, dos quais se podem destacar os de ordem econômica, política e ideológica. Feita a advertência, buscou-se uma apresentação sistematizada da proteção jurídica que é dada ao meio ambiente e ao desenvolvimento econômico, fazendo-se uma breve incursão pelo direito internacional, atentando-se para a realidade brasileira e para os dispositivos constitucionais, revelados na Constituição Federal de 1988, que envolvem o tema.

Procurou-se mostrar inicialmente os fundamentos jurídicos do Direito Ambiental e como a matéria é tratada pela Constituição, qual a importância dada ao meio ambiental, observando, para isso, a colaboração da legislação esparsa, com destaque para a Lei nº 6.938/81 e as Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA.

Apontou-se a fragilidade do sistema normativo atual quando é necessário adotar medidas urgentes para combater a degradação ambiental. A procura por um modelo de proteção ambiental que vise, primordialmente, mudanças na forma de desenvolvimento, com vistas a uma utilização racional e comprometida com o interesse coletivo é tarefa imprescindível.

Revelou-se que o Estado, como detentor da atribuição constitucional de defesa e preservação do meio ambiente, deve cumprir seu papel traçando diretrizes de acesso aos meios de sobrevivência dos indivíduos, não deixando de procurar parceiros para a defesa da causa ambiental. Nesse sentido seria necessário o envolvimento dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e dos diversos órgãos que o compõem, dos setores empresariais e dos organismos sociais para a elaboração de um projeto de educação ambiental efetivo com a participação do setor público e privado das instituições.

O que se pretende é que a nova geração empresarial esteja voltada para uma atividade limpa, ou seja, com a preocupação de reduzir os impactos ambientais sem deixar de lado o

desenvolvimento pretendido. Dessa forma, encontrar alternativas para diminuir ou amenizar todos os tipos de poluição é uma forma de alcançar esse objetivo.

A sociedade moderna deve orientar-se para uma educação ambiental, importante instrumento na conscientização humana, com o objetivo de informar e sensibilizar as pessoas para participar, como cidadãos, do processo de desenvolvimento sustentável, na busca de soluções para os problemas existentes na sociedade.

Tendo por base a ética ambiental, a educação ambiental é a ferramenta utilizada pelo professor para disseminar entre os alunos a crítica e a reflexão dos problemas ambientais existentes, desenvolvendo atitudes de conservação e respeito à natureza, através da leitura e da pesquisa, instrumentos indispensáveis na criação de cidadãos conscientes e comprometidos com o futuro do país e com a sobrevivência dos seus descendentes.

Alerta-se, no entanto, que o processo de educação ambiental é lento e paulatino, e enquanto isso não acontece efetivamente, seria indispensável que o Poder Público adotasse uma fiscalização ambiental eficiente na gestão ambiental. Implementar práticas de auditorias ambientais, adotar sistemas integrados para o setor privado com a divulgação das normas ambientais, pautar-se em princípios éticos e punir os responsáveis pelos danos ambientais são condutas que podem incentivar a diminuição dos crimes praticados contra o meio ambiente.

O Estado, como gestor da coisa pública, e a sociedade não podem se eximir das suas responsabilidades com as gerações futuras, pois têm a função de limitar a pretensão do particular empreendedor na utilização dos recursos ambientais, que possam causar, de alguma forma, prejuízo ou degradação ambiental. O setor privado, por sua vez, questiona a burocracia oficial para a aprovação do procedimento do licenciamento ambiental e a falta de clareza das leis que tratam do meio ambiente, e sugere mudanças para o desenvolvimento.

Outra forma de minimizar os problemas causados ao meio ambiente e possibilitar a melhoria na qualidade de vida das presentes e futuras gerações é adotar uma política direcionada para o desenvolvimento sustentável, obtida através de mudanças de conceitos e paradigmas, proporcionando às novas gerações o acesso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável.

Como o desenvolvimento sustentável é a proposta de conciliação que deve existir entre o desenvolvimento e a sustentabilidade, para que isso seja possível é necessário conjugar



esforços de toda a sociedade e de todos os seus segmentos na discussão dos seguintes temas: explosão demográfica, crescimento industrial, controle da natalidade, política de educação ambiental, entre outros.

Então, o desenvolvimento sustentável deve se constituir em um objetivo planetário, um objetivo de toda a humanidade para que possa ser alcançado. Assim, os povos devem se unir por esta causa e, em parceria, combater os problemas ambientais com soluções criativas e eficientes.

Vale mencionar que o crescimento econômico depende de grandes obras em estradas, ferrovias e portos, aumento de oferta de energia elétrica e da produção industrial. No entanto, tudo isso só pode ser feito se autorizado pelos órgãos públicos ambientais. Destaca-se, assim, a importância do procedimento de licenciamento ambiental no debate sobre a recuperação econômica do país. Empresários e governo buscam formas de garantir que as obras não sejam atrasadas nem o meio ambiente ameaçado.

Analisando o procedimento de licenciamento, observa-se a demora que os órgãos licenciadores enfrentam na análise dos requerimentos de licença. Isto não deve ser atribuído à incapacidade técnica dos referidos órgãos, mas às enormes dificuldades orçamentárias e ao reduzido número de técnicos disponíveis. Portanto, constatou-se a necessidade de aperfeiçoar o sistema de licenciamento ambiental, tornando-o mais transparente, ágil e eficaz.

Assim, é indispensável examinar a natureza jurídica do licenciamento ambiental, distinguindo os dois institutos de direito administrativo, a licença e a autorização, ou seja, qual deles deve conceder a utilização dos recursos naturais e qual a implicação disso. Identifica-se, nessa parte, que a licença ambiental possui características peculiares que a tornam exemplo de licença administrativa.

Todavia, as dificuldades começam na definição do órgão competente para a avaliação de alguns empreendimentos, já que a lei não é clara e abre espaço para questionamentos judiciais. Para isso, faz-se necessário que sejam elaborados um estudo do impacto ambiental e um relatório de impacto do meio ambiente, como instrumentos preventivos, e que os órgãos públicos competentes definam os espaços territoriais especialmente protegidos e as atividades sujeitas ao licenciamento ambiental.

O instituto do licenciamento ambiental veio para instrumentalizar a sociedade, de forma a permitir a promoção do desenvolvimento sustentável, residindo aí sua extrema relevância.

Portanto, deve ser preservado e defendido, desde que considere os fatores sociais, culturais e econômicos vigentes, sob pena de que o licenciamento venha a se tornar, como em muitos casos acontece, um óbice ao desenvolvimento.

Pode ocorrer que grupos particulares interessados em desenvolver atividades industriais sustentem argumentos no sentido de que o procedimento de licenciamento ambiental dificulta o crescimento da atividade econômica, prejudica a criação de novos empregos e o aumento da renda.

Cabe ao Poder Público, utilizando o instrumento do licenciamento ambiental, averiguar o grau de poluição e garantir que as medidas preventivas e de controle adotadas nos empreendimentos sejam compatíveis com o novo tipo de desenvolvimento fundamentado na sustentabilidade.

O problema consiste em diagnosticar o órgão competente para o licenciamento ambiental, haja vista que a legislação é lacunosa, o que repercute para decifrar se a competência municipal para o licenciamento ambiental é possível. Pelo estudo feito, entende-se que apesar de o Município estar mais próximo do impacto ambiental negativo na área local, talvez seja mais prudente suprir a estrutura administrativa municipal com capacitação de servidores e órgãos adequados para realizar o procedimento de licenciamento e consolidar a legislação pertinente para o caso, acrescentando poderes ao Município para o licenciamento.

Na verdade, essa cautela quanto ao Município licenciar determinado empreendimento deve estar relacionada com o fato de que os órgãos municipais estão mais propícios à interferência de partidos políticos e empreendimentos mal-intencionados, pois o que se deseja é adotar um sistema livre das discricionariedades na atuação dos agentes públicos.

Na gestão ambiental é urgente a consciência que os órgãos públicos devem ter da importância da preservação ou conservação do meio ambiente, sendo responsáveis e adotando atitudes sérias, coerentes e conscientes, comprometidas com a aplicação das normas e a fiscalização ambiental.

O judiciário revela-se como último recurso na proteção ambiental. Procurado quando os outros meios de tutela estejam esgotados, exerce a valiosa função de estabelecer a proporção entre o direito ao desenvolvimento econômico e o direito ao meio ambiente, utilizando as regras e princípios disponíveis no direito brasileiro para tornar o Planeta plenamente habitável.

O maior dilema enfrentado pela magistratura diz respeito à solução para o conflito entre os

direitos em rota de colisão que envolvem princípios fundamentais de direito ambiental e de desenvolvimento econômico, o que envolve a aplicação do princípio da concordância prática ou harmonização na solução de conflitos, envolvendo princípios e direitos fundamentais, tema delicado e complexo, no que tange aos diversos direitos relacionados e à técnica aplicada para sua solução.

As decisões que envolvem colisões de direitos fundamentais são realizadas com base no princípio da concordância prática e da proporcionalidade e na técnica da ponderação de bens, o que as tornam muito difíceis, visto que dependem essencialmente da visão e da percepção do julgador.

Acontece que a maioria das pessoas tem formação diferenciada. Desse modo, também enxergam as coisas diferentemente, atribuindo a cada bem em jogo valores segundo a sua visão pessoal e que as técnicas de apreciação com base nos princípios da harmonização, da proporcionalidade, na ponderação de bens, ainda não foram assimiladas em sua plenitude pelos juízes brasileiros, fato que compromete a qualidade dos julgados realizados com respaldos em tais critérios. Percebe-se que nem mesmo o órgão maior do Poder Judiciário, o STF, tem feito com segurança os julgamentos de questões que envolvem direitos fundamentais que estão em confronto ou em colisão.

Contudo, diante da omissão da legislação, o Poder Judiciário é poder que assegura o exame dos direitos fundamentais que se encontram expressos no texto constitucional, aplicando a solução mais acertada para dissolver a demanda entre o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente.

Importa reconhecer, pelo exame do tema proposto, que o direito ambiental é o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, ar, água, fauna e flora, e que se a essência de um direito fundamental for atingida é a própria humanidade que está sendo prejudicada. Afinal de contas, é a sobrevivência humana que precisa ser resguardada.

O que se pretende é conciliar as novas tecnologias que surgem com a proteção ambiental, no sentido de orientar a cooperação entre os órgãos ambientais e a atividade privada, esta quanto a desenvolver produtos que diminuam as agressões ao meio ambiente, aqueles para não interromper o procedimento do licenciamento por razões particulares.

Apesar da distância de cumprir os compromissos assumidos na Rio-92, o Brasil tem demonstrado preocupação com o meio ambiente, na fiscalização da iniciativa privada que almeja o crescimento econômico e a lucratividade. Nesse sentido, o Estado brasileiro deve

gerenciar programas e projetos oficiais para estimular o desenvolvimento sustentável, condizentes com as determinações ambientais mundiais, que sejam efetivos e se tornem hábito para a população local.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ALONSO JR., Hamilton. O Autolicenciamento ambiental. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 1-37.

ANTUNES, Luís Felipe Colaço. **A Tutela dos interesses difusos em direito administrativo para uma legitimação procedimental**. Coimbra: Almedina, 1989.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 11-55.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

ATIENZA, Manuel. **As razões do direito: teorias da argumentação jurídica**. Trad. Maria Cristina Guimarães Cupertino. 3. ed. São Paulo: Landy, 2003.

AYLA, Patryck de Araújo. O novo paradigma constitucional e a jurisprudência ambiental do Brasil. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 363-402.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Ecocivilização: ambiente e direito no limiar da vida**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

\_\_\_\_\_. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

\_\_\_\_\_. (Org.). **A reconstrução democrática do direito público no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

\_\_\_\_\_. **A nova interpretação constitucional**: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARCELLOS, Ana Paula de et al. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A nova interpretação constitucional**: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 49-118.

\_\_\_\_\_. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BENJAMIN, Antonio Herman V. Os princípios do estudo do impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v.317, p. 57-96, 1992.

\_\_\_\_\_. Meio ambiente e constituição: uma primeira abordagem. In: BENJAMIN, Antonio Herman. **10 anos da ECO-92**: O direito e o desenvolvimento sustentável. São Paulo: IMESP, 2002. p. 89-101.

\_\_\_\_\_. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 57-130.

\_\_\_\_\_. Função ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Coord.). **Dano ambiental**: Prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 9- 82.

BICALHO, Alan Rodrigo. Autolicensing ambiental - uma afronta aos princípios da administração pública. **Revista Nacional de Direito e Jurisprudência**, Ribeirão Preto -SP, ano 8, n. 96, p. 32-38, dez. 2007.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOFF, Leonardo. **Do iceberg à Arca de Noé**: O nascimento de uma ética planetária. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

\_\_\_\_\_. **Um ethos para salvar a Terra**. Meio ambiente Brasil, São Paulo, Estação Liberdade, 2002.

BONALUME, Wilson Luiz. A farsa do desenvolvimento sustentável no direito ambiental. **Revista de Ciência do Ambiente e Direito Ambiental**, São Paulo, a. 1, v. 1, p.264-289, jul. 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRÜGGER, Paula. **Educação ou adestramento ambiental**. 3. ed. rev. e ampl. Chapecó: Argos; Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2004.

CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**. 10. ed. Coimbra: Almedina, 1994. v. II.

CAMPOS, Luciana Ribeiro. Licenciamento ambiental em área de proteção ambiental federal. **Revista de Direito Público**, Porto Alegre: Síntese; Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, ano I, v. 2, n. 6, p. 54-68, out./nov./dez. 2004.

CAMPOS, Ricardo Ribeiro. Legitimidade do Ministério Público para defesa de interesses individuais homogêneos: sua compreensão a partir da teoria dos poderes implícitos e da interpretação sistemática da Constituição. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, ano 13, n. 50, p.187-199, jan./mar. 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

\_\_\_\_\_. **Proteção do ambiente e direito de propriedade**. Crítica de jurisprudência ambiental. Coimbra: Coimbra Editora, 1995.

\_\_\_\_\_. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato. **Estudos de direito ambiental: tendências**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 75-122.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

CASTRO, João Marcos Adede y. **Tutela civil do meio ambiente**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

CEZNE, Andrea Nárriman. A teoria dos direitos fundamentais: Uma análise comparativa das perspectivas de Ronald Dworkin e Robert Alexy. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 13, n 52, p. 51-67, jul.- set. 2005.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação constitucional**. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

COELHO, Luiz Fernando. **Aspectos jurídicos da proteção ambiental**. Curitiba: Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra, Delegacia do Estado do Paraná, 1975.

COPOLA, Gina. **Elementos de direito ambiental**. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2003.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro. 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. **Direito ambiental contemporâneo**. Barueri, SP: Manole, 2004. p 177-203.

\_\_\_\_\_. **Proteção jurídica do meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CUNHA, Paulo. A globalização, a sociedade de risco, a dimensão preventiva do Direito e o ambiente. In FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.) **Estado de Direito Ambiental: tendências**. Aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

DAWALIBI, Marcelo. Licença ou autorização ambiental? **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, RT, n. 17, p. 179-187, jan./mar. 2000.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

\_\_\_\_\_. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”.. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 7, n. 27, p. 58-69, jul.-set 2002.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella **Discricionariedade administrativa na constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

\_\_\_\_\_. A polícia na proteção do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, RT, n. 28, p. 152, 2001.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

DIEGUES, Antonio Carlos. A globalização da proteção da natureza: o papel das grandes ONGs transnacionais e da ciência. In: DUPAS, Gilberto (Org.). **Meio ambiente e crescimento econômico: tensões estruturais**. São Paulo: UNESP, 2008. p. 131-164.

DUPAS, Gilberto. O impasse ambiental e a lógica do capital. In: DUPAS, Gilberto (Org.). **Meio ambiente e crescimento econômico: tensões estruturais**. São Paulo: UNESP, 2008. p. 21-90.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FARIAS, Edilson Pereira de. **Colisão de direitos**. Brasília: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1996.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos se práticos**. Belo Horizonte:



Fórum, 2007.

\_\_\_\_\_. A repartição de competências para o licenciamento ambiental e a atuação dos municípios. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 11, n. 43, p. 246-266, jul.- set. 2006.

FERREIRA, Heline Sivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 204-218.

\_\_\_\_\_. Política ambiental constitucional. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 204-218.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Discriminação constitucional das competências ambientais. Aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, RT, n. 35, 2004.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. 3. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

FINK, Daniel Roberto. O controle jurisdicional do licenciamento ambiental. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamílton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 69-86.

FINK, Daniel Roberto; MACEDO, André Camargo Horta de. Roteiro para licenciamento ambiental e outras considerações. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamílton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 1-37.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006.

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

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano. Disponível em: <<http://www.semam.fortaleza.ce.gov.br>> . Acesso em: 23 abr. 2009.

FREITAS, Luiz Fernando Calil de. **Direitos fundamentais: limites e restrições**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 3. ed. Curitiba:

Juruá, 2002.

\_\_\_\_\_. **A Constituição Federal e efetividade das normas ambientais**. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. **Direito fundamental ao meio ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

GARCIA, Emerson. **Conflito entre normas constitucionais**: esboço de uma teoria geral. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

GODOY, André Vanoni de. **A eficácia do licenciamento ambiental como um instrumento público de gestão do meio ambiente**. Brasília: OAB, 2005.

GOMES, Orlando. **Introdução do direito civil**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. São Paulo: RT, 1995.

\_\_\_\_\_. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2002.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

GRECO, Leonardo. Competências constitucionais em matéria ambiental. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 687, p. 23-33, jan. 1993.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: RCS, 2005.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

KHENG-LIAN, Koh. Capacity building in environmental law in the Asia-Pacific Region: A vital Pillar in sustainable development. **10 anos da ECO-92**: O direito e o desenvolvimento sustentável. São Paulo: IMESP, 2002.

KRELL, Andreas Joachin. **Discrecionariade administrativa e proteção ambiental**: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e as competências dos órgãos ambientais: um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

\_\_\_\_\_. Licença ou autorização ambiental? Muita discussão em torno de um falso dilema. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 13, n. 49, p. 56-72, jan./mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Problemas do licenciamento ambiental no Sistema Nacional do Meio Ambiente. Licenciamento Ambiental. **Revista de Direitos Difusos**, São Paulo, v.27, p. 3765-3781, set./out. 2004.

INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS. Disponível em: [http://www.ief.mg.gov.br/index.php?Itemid=43&id=30&option=com\\_content&task=view](http://www.ief.mg.gov.br/index.php?Itemid=43&id=30&option=com_content&task=view). Acesso em: 23 mar. 2009.

LANCEY, Hugh. Crescimento econômico, meio ambiente e sustentabilidade social: a responsabilidade dos cientistas e a questão dos transgênicos. **Meio ambiente e crescimento econômico: tensões estruturais**. São Paulo: UNESP, 2008.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política ambiental: busca de efetividade de seus instrumentos**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

LARRAÍN, Sara. **Ecología y Desarrollo sustentable. Salvar el planeta**. Entre la vida y los negocios: la agenda política post Johannesburgo. Santiago: Editorial Aun Creemos em los Sueños, Selección Le Monde Diplomatique, 2003.

LEITE, Francisco Tarciso. **Metodologia científica: métodos e técnicas de pesquisa: monografias, dissertações, teses e livros**. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2008.

LEITE, José Rubens Morato; AYLA, Patryck de Araújo. Transdisciplinariedade e a proteção jurídico-ambiental em sociedades de risco: Direito, ciência e participação. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros. **Direito ambiental contemporâneo**. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 99-125.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário: análise do nexos causal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. **Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Temas clave de la Constitución Española: Los derechos fundamentales**. Madrid: Tecnos, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. **Estudos de direito ambiental**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

\_\_\_\_\_. Transposição das águas do Rio São Francisco: uma abordagem jurídica da controvérsia. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 10, n. 37, p. 28-79, jan./mar. 2005.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito ambiental**. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito municipal brasileiro**. 14 ed. atual. por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002 .

MELLO, Celso de Albuquerque et al. O § 2º do art. 5º da Constituição Federal. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 1-33.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência e glossário**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

\_\_\_\_\_. Compensação ambiental: questões controvertidas. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 11, n. 43, p. 101-114, jul./set. 2006.

MORAES, Guilherme Peña de. **Direitos fundamentais: Conflitos & soluções**. Niterói, RJ: Frater et Labor, 2000.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Tutela jurisdicional dos interesses coletivos e difusos. In: **Temas de direito processual: terceira série**. São Paulo: Saraiva, 1984. p.193-220.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MOTA, Marcel Moraes. **Pós-positivismo e restrições de direitos fundamentais**. Fortaleza: Omni, 2006.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense

Universitária, 1994.

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

\_\_\_\_\_. **O licenciamento ambiental**. São Paulo: Iglu, 1999.

OLIVEIRA, Flávia de Paiva Medeiros; GUIMARÃES, Flávio Romero. **Direito, meio ambiente e cidadania**: uma abordagem interdisciplinar. São Paulo: Madras, 2004.

OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt d'. O licenciamento ambiental municipal e o autolicensing. Licenciamento Ambiental. **Revista de Direitos Difusos**, São Paulo, v. 27, p. 3841-3860, set./out. 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS Disponível em:  
<[http://www.wwf.org.br/informacoes/questoes\\_ambientais/desenvolvimento\\_sustentavel/index.cfm](http://www.wwf.org.br/informacoes/questoes_ambientais/desenvolvimento_sustentavel/index.cfm)>.  
Acesso em: 12 mar. 2009.

OST, François. **A natureza à margem da lei. A ecologia à prova do direito**. Trad. Joana Chaves. Lisboa: Éditions La Decouverte, 1995.

PEIXINHO, Messias Manoel. **A interpretação da Constituição e os princípios fundamentais**: Elementos para uma hermenêutica constitucional renovada. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais**: uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PORTANOVA, Rogério. Direitos humanos e meio ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros. **Direito ambiental contemporâneo**. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 621-642.

PROTOCOLO DE KYOTO. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269092002000300003&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269092002000300003&script=sci_arttext&tlng=pt)>.  
Acesso em: 20 abr. 2009.

RIBAS, Luiz César. **A problemática ambiental**: reflexões, ensaios e propostas. São Paulo: Editora de Direito, 1999.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento-antecedentes, significados e conseqüências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ROHDE, Geraldo Mario. Licença prévia. Uma discussão sobre licenciamento ambiental no Brasil. **Revista Saneamento Ambiental**, Brasília, n. 103, p. 36-41, mar./abr. 2004.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental** - parte geral. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

\_\_\_\_\_. **Processo civil ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. **Princípios de direito ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

\_\_\_\_\_. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais: retórica e historicidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SANCHÍS, Luis Prieto. **Derechos fundamentales, neoconstitucionalismo y ponderación judicial**. Lima: Palestra, 2007.

SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**. 2. ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SCALON, John. IUNC Position paper – Governance for sustainable development. In: **10 anos da ECO-92: O direito e o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: IMESP, 2002.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional**. Rio de Janeiro: Thex, 1995.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Robson. **Paradigma biocêntrico: do patrimônio privado ao patrimônio ambiental**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SILVA, Vicente Gomes da. Aspectos jurídicos da compensação ambiental - Lei n. 9.985/2000. **Fórum de Dir. Urbano e Ambiental** – FDU. Belo Horizonte, ano 5, n. 27, p. 3289-3427, maio/jun. 2006.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo. **Competência ambiental**. Curitiba: Juruá, 2002.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. **Direito ambiental e sustentabilidade**. Curitiba: Juruá, 2006.

STEIGLEDER, Anneliese Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Incentivos fiscais no direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2008.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. Niterói-RJ: Impetus, 2007.

TRIPÉ DA SUSTENTABILIDADE. Disponível em <http://semanademeioambiente.blogspot.com/2008/03/triple-bottom-line-ou-trip-da.html>. Acesso em 28 de set de 2009

TORRES, Marcos Abreu. Aspectos polêmicos do licenciamento ambiental. **Fórum de Dir. Urbano e Ambiental** - FDUA, Belo Horizonte, ano 5, n. 25, p 3034-3040, jan./fev. 2006.

VIEIRA, André Luís. A fundamentação teórica do desenvolvimento sustentável: considerações. **Fórum de Dir. Urbano e Ambiental** - FDUA, Belo Horizonte, ano 5, n. 27, p. 3289-3427, maio/jun. 2006.

VITTA, Heraldo Garcia. **Responsabilidade civil e administrativa por dano ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2008.

WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira**: subsídios para a história do direito ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

WEDY, Gabriel. O STF e o enfrentamento do conflito aparente entre o princípio da preservação do meio ambiente e o princípio do desenvolvimento econômico e da livre iniciativa. Direito Federal. **Revista da Associação dos juízes federais do Brasil**, Brasília-DF, ano 23, n. 89, p. 175-202, jan./jun. 2008.

## ANEXO





# Presidência da República

## Casa Civil

### Subchefia para Assuntos Jurídicos

#### LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981

Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art 1º - Esta lei, com fundamento nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 235 da Constituição, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e institui o Cadastro de Defesa Ambiental. (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

#### **DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**

Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a

proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas; (Regulamento)

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

## **DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Art. 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

Parágrafo único. As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

## **DO SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**

Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 1º Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaboração normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades do IBAMA. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

## **DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**

Art. 7º (Revogado pela Lei nº 8.028, de 1990)

Art. 8º Compete ao CONAMA: (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional. (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

III - decidir, como última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pela IBAMA; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989) (Vide Lei nº 11.941, de 2009)

IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental; (VETADO);

V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Parágrafo único. O Secretário do Meio Ambiente é, sem prejuízo de suas funções, o Presidente do Conama. (Incluído pela Lei nº 8.028, de 1990)

## **DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**

Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental; (Regulamento)

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais. (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

Art. 9º-A. Mediante anuência do órgão ambiental competente, o proprietário rural pode instituir servidão ambiental, pela qual voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, total ou parcialmente, a direito de uso, exploração ou supressão de recursos naturais existentes na propriedade. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

§ 1º A servidão ambiental não se aplica às áreas de preservação permanente e de reserva legal. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

§ 2º A limitação ao uso ou exploração da vegetação da área sob servidão instituída em relação aos recursos florestais deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a reserva legal. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

§ 3º A servidão ambiental deve ser averbada no registro de imóveis competente. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

§ 4º Na hipótese de compensação de reserva legal, a servidão deve ser averbada na matrícula de todos os imóveis envolvidos. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

§ 5º É vedada, durante o prazo de vigência da servidão ambiental, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão do imóvel a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da IBAMA. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

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

concedido. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

Art. 11. Compete ao IBAMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA. (Vide Lei nº 7.804, de 1989)

§ 1º A fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pelo IBAMA, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 2º Inclui-se na competência da fiscalização e controle a análise de projetos de entidades, públicas ou privadas, objetivando a preservação ou a recuperação de recursos ambientais, afetados por processos de exploração predatórios ou poluidores.

Art. 12. As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.

Parágrafo único. As entidades e órgãos referidos no caput deste artigo deverão fazer constar dos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e a melhoria da qualidade do meio ambiente.

Art. 13. O Poder Executivo incentivará as atividades voltadas ao meio ambiente, visando:

I - ao desenvolvimento, no País, de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental;

II - à fabricação de equipamentos antipoluidores;

III - a outras iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais.

Parágrafo único. Os órgãos, entidades e programas do Poder Público, destinados ao incentivo das pesquisas científicas e tecnológicas, considerarão, entre as suas metas prioritárias, o apoio aos projetos que visem a adquirir e desenvolver conhecimentos básicos e aplicáveis na área ambiental e ecológica.



Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios;

II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV - à suspensão de sua atividade.

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

§ 2º No caso de omissão da autoridade estadual ou municipal, caberá ao Secretário do Meio Ambiente a aplicação das penalidades pecuniárias prevista neste artigo.

§ 3º Nos casos previstos nos incisos II e III deste artigo, o ato declaratório da perda, restrição ou suspensão será atribuição da autoridade administrativa ou financeira que concedeu os benefícios, incentivos ou financiamento, cumprimento resolução do CONAMA.

§ 4º (Revogado pela Lei nº 9.966, de 2000)

§ 5º A execução das garantias exigidas do poluidor não impede a aplicação das obrigações de indenização e reparação de danos previstas no § 1º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

Art. 15. O poluidor que expuser a perigo a incolumidade humana, animal ou vegetal, ou estiver tornando mais grave situação de perigo existente, fica sujeito à pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos e multa de 100 (cem) a 1.000 (mil) MVR. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 1º A pena e aumentada até o dobro se: (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

I - resultar:

a) dano irreversível à fauna, à flora e ao meio ambiente;

b) lesão corporal grave;

II - a poluição é decorrente de atividade industrial ou de transporte;

III - o crime é praticado durante a noite, em domingo ou em feriado.

§ 2º Incorre no mesmo crime a autoridade competente que deixar de promover as medidas tendentes a impedir a prática das condutas acima descritas. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

Art. 16 - (Revogado pela Lei nº 7.804, de 1989)

Art. 17. Fica instituído, sob a administração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA: (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

I - Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a consultoria técnica sobre problemas ecológicos e ambientais e à indústria e comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

II - Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a atividades potencialmente poluidoras e/ou à extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente, assim como de produtos e subprodutos da fauna e flora. (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

Art. 17-A. São estabelecidos os preços dos serviços e produtos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, a serem aplicados em âmbito nacional, conforme Anexo a esta Lei. (Incluído pela Lei nº 9.960, de 2000)

Art. 17-B. Fica instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais." (Redação dada pela

Lei nº 10.165, de 2000)

§ 1º Revogado. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 2º Revogado.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

Art. 17-C. É sujeito passivo da TCFA todo aquele que exerça as atividades constantes do Anexo VIII desta Lei.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 1º O sujeito passivo da TCFA é obrigado a entregar até o dia 31 de março de cada ano relatório das atividades exercidas no ano anterior, cujo modelo será definido pelo Ibama, para o fim de colaborar com os procedimentos de controle e fiscalização.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 2º O descumprimento da providência determinada no § 1º sujeita o infrator a multa equivalente a vinte por cento da TCFA devida, sem prejuízo da exigência desta. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 3º Revogado. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

Art. 17-D. A TCFA é devida por estabelecimento e os seus valores são os fixados no Anexo IX desta Lei." (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 1º Para os fins desta Lei, consideram-se: (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

I – microempresa e empresa de pequeno porte, as pessoas jurídicas que se enquadrem, respectivamente, nas descrições dos incisos I e II do *caput* do art. 2º da Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999; (Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000)

II – empresa de médio porte, a pessoa jurídica que tiver receita bruta anual superior a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) e igual ou inferior a R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais); (Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000)

III – empresa de grande porte, a pessoa jurídica que tiver receita bruta anual superior a R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais). (Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 2º O potencial de poluição (PP) e o grau de utilização (GU) de recursos naturais de cada uma das atividades sujeitas à fiscalização encontram-se definidos no Anexo VIII desta Lei. (Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 3º Caso o estabelecimento exerça mais de uma atividade sujeita à fiscalização, pagará a taxa

relativamente a apenas uma delas, pelo valor mais elevado.(Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000)

Art. 17-E. É o Ibama autorizado a cancelar débitos de valores inferiores a R\$ 40,00 (quarenta reais), existentes até 31 de dezembro de 1999. (Incluído pela Lei nº 9.960, de 2000)

Art. 17-F. São isentas do pagamento da TCFA as entidades públicas federais, distritais, estaduais e municipais, as entidades filantrópicas, aqueles que praticam agricultura de subsistência e as populações tradicionais. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

Art. 17-G. A TCFA será devida no último dia útil de cada trimestre do ano civil, nos valores fixados no Anexo IX desta Lei, e o recolhimento será efetuado em conta bancária vinculada ao Ibama, por intermédio de documento próprio de arrecadação, até o quinto dia útil do mês subsequente.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

Parágrafo único. Revogado. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 2º Os recursos arrecadados com a TCFA terão utilização restrita em atividades de controle e fiscalização ambiental. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

Art. 17-H. A TCFA não recolhida nos prazos e nas condições estabelecidas no artigo anterior será cobrada com os seguintes acréscimos: (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

I – juros de mora, na via administrativa ou judicial, contados do mês seguinte ao do vencimento, à razão de um por cento; (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

II – multa de mora de vinte por cento, reduzida a dez por cento se o pagamento for efetuado até o último dia útil do mês subsequente ao do vencimento;(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

III – encargo de vinte por cento, substitutivo da condenação do devedor em honorários de advogado, calculado sobre o total do débito inscrito como Dívida Ativa, reduzido para dez por cento se o pagamento for efetuado antes do ajuizamento da execução.(Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 1º-A. Os juros de mora não incidem sobre o valor da multa de mora.(Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 1º Os débitos relativos à TCFA poderão ser parcelados de acordo com os critérios fixados na legislação tributária, conforme dispuser o regulamento desta Lei.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

Art. 17-I. As pessoas físicas e jurídicas que exerçam as atividades mencionadas nos incisos I e II do art. 17 e que não estiverem inscritas nos respectivos cadastros até o último dia útil do terceiro mês que se seguir ao da publicação desta Lei incorrerão em infração punível com multa de: (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

I – R\$ 50,00 (cinquenta reais), se pessoa física; (Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000)

II – R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), se microempresa; (Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000)

III – R\$ 900,00 (novecentos reais), se empresa de pequeno porte; (Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000)

IV – R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), se empresa de médio porte; (Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000)

V – R\$ 9.000,00 (nove mil reais), se empresa de grande porte. (Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000)

Parágrafo único. Revogado.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

Art. 17-J. (Revogado pela Lei nº 10.165, de 2000)

Art. 17-L. As ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente. (Incluído pela Lei nº 9.960, de 2000)

Art. 17-M. Os preços dos serviços administrativos prestados pelo Ibama, inclusive os referentes à venda de impressos e publicações, assim como os de entrada, permanência e utilização de áreas ou instalações nas unidades de conservação, serão definidos em portaria do Ministro de Estado do Meio Ambiente, mediante proposta do Presidente daquele Instituto. (Incluído pela Lei nº 9.960, de 2000)

Art. 17-N. Os preços dos serviços técnicos do Laboratório de Produtos Florestais do Ibama, assim como os para venda de produtos da flora, serão, também, definidos em portaria do Ministro de Estado do Meio Ambiente, mediante proposta do Presidente daquele Instituto. (Incluído pela Lei nº 9.960, de 2000)

Art. 17-O. Os proprietários rurais que se beneficiarem com redução do valor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, com base em Ato Declaratório Ambiental - ADA, deverão recolher ao Ibama a importância prevista no item 3.11 do Anexo VII da Lei nº 9.960,

de 29 de janeiro de 2000, a título de Taxa de Vistoria.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 1º-A. A Taxa de Vistoria a que se refere o *caput* deste artigo não poderá exceder a dez por cento do valor da redução do imposto proporcionada pelo ADA.(Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 1º A utilização do ADA para efeito de redução do valor a pagar do ITR é obrigatória.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 2º O pagamento de que trata o *caput* deste artigo poderá ser efetivado em cota única ou em parcelas, nos mesmos moldes escolhidos pelo contribuinte para o pagamento do ITR, em documento próprio de arrecadação do Ibama.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 3º Para efeito de pagamento parcelado, nenhuma parcela poderá ser inferior a R\$ 50,00 (cinquenta reais). (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 4º O inadimplemento de qualquer parcela ensejará a cobrança de juros e multa nos termos dos incisos I e II do *caput* e §§ 1º-A e 1º, todos do art. 17-H desta Lei.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 5º Após a vistoria, realizada por amostragem, caso os dados constantes do ADA não coincidam com os efetivamente levantados pelos técnicos do Ibama, estes lavrarão, de ofício, novo ADA, contendo os dados reais, o qual será encaminhado à Secretaria da Receita Federal, para as providências cabíveis. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

Art. 17-P. Constitui crédito para compensação com o valor devido a título de TCFA, até o limite de sessenta por cento e relativamente ao mesmo ano, o montante efetivamente pago pelo estabelecimento ao Estado, ao Município e ao Distrito Federal em razão de taxa de fiscalização ambiental.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 1º Valores recolhidos ao Estado, ao Município e ao Distrital Federal a qualquer outro título, tais como taxas ou preços públicos de licenciamento e venda de produtos, não constituem crédito para compensação com a TCFA. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

§ 2º A restituição, administrativa ou judicial, qualquer que seja a causa que a determine, da taxa de fiscalização ambiental estadual ou distrital compensada com a TCFA restaura o direito de crédito do Ibama contra o estabelecimento, relativamente ao valor compensado.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

Art. 17-Q. É o Ibama autorizado a celebrar convênios com os Estados, os Municípios e o

Distrito Federal para desempenharem atividades de fiscalização ambiental, podendo repassar-lhes parcela da receita obtida com a TCFA." (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000)

Art. 18. (Revogado pela Lei nº 9.985, de 2000)

Art 19 -(VETADO).

Art. 19. Ressalvado o disposto nas Leis nºs 5.357, de 17 de novembro de 1967, e 7.661, de 16 de maio de 1988, a receita proveniente da aplicação desta Lei será recolhida de acordo com o disposto no art. 4º da Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989))

Art. 20. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 21. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 31 de agosto de 1981; 160º da Independência e 93º da República.

**JOÃO FIGUEIREDO**

*Mário Andreazza*

**RESOLUÇÃO CONAMA Nº 001, de 23 de janeiro de 1986**

Publicado no D. O . U de 17 /2/86.

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - IBAMA, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 48 do Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, para efetivo exercício das responsabilidades que lhe são atribuídas pelo artigo 18 do mesmo decreto, e Considerando a necessidade de se estabelecerem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, RESOLVE:

Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais.

Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA eIn caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

- I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;
- II - Ferrovias;
- III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
- IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;
- V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;
- VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;
- VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;
- VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);



IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;

X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;

XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;

XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);

XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;

XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;

XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia.

Artigo 3º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo RIMA, a serem submetidos à aprovação do IBAMA, o licenciamento de atividades que, por lei, seja de competência federal.

Artigo 4º - Os órgãos ambientais competentes e os órgãos setoriais do SISNAMA deverão compatibilizar os processos de licenciamento com as etapas de planejamento e implantação das atividades modificadoras do meio Ambiente, respeitados os critérios e diretrizes estabelecidos por esta Resolução e tendo por base a natureza o porte e as peculiaridades de cada atividade.

Artigo 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade ;

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental o órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos.

Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados).

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto Ambiental o órgão estadual competente; ou o IBAMA ou quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área.

Artigo 7º - O estudo de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados.

Artigo 8º - Correrão por conta do proponente do projeto todas as despesas e custos referentes à realização do estudo de impacto ambiental, tais como: coleta e aquisição dos dados e informações, trabalhos e inspeções de campo, análises de laboratório, estudos técnicos e

científicos e acompanhamento e monitoramento dos impactos, elaboração do RIMA e fornecimento de pelo menos 5 (cinco) cópias,

Artigo 9º - O relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo:

I - Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;

II - A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnica operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados;

III - A síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto;

IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização;

VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado;

VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;

VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).

Parágrafo único - O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as conseqüências ambientais de sua implementação.

Artigo 10 - O órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município terá um prazo para se manifestar de forma conclusiva sobre o RIMA apresentado.

Parágrafo único - O prazo a que se refere o caput deste artigo terá o seu termo inicial na data do recebimento pelo estadual competente ou pela SEMA do estudo do impacto ambiental e seu respectivo RIMA.

Artigo 11 - Respeitado o sigilo industrial, assim solicitando e demonstrando pelo interessado o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados,

nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do estadual de controle ambiental correspondente, inclusive o período de análise técnica,

§ 1º - Os órgãos públicos que manifestarem interesse, ou tiverem relação direta com o projeto, receberão cópia do RIMA, para conhecimento e manifestação,

§ 2º - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA,

Artigo 12 - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Flávio Peixoto da Silveira

(Alterada pela Resolução nº 011/86)

(Vide item I - 3º da Resolução 005/87)

## **RESOLUÇÃO Nº 237 , DE 19 DE dezembro DE 1997**

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições e competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, e

Considerando a necessidade de revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente;

Considerando a necessidade de se incorporar ao sistema de licenciamento ambiental os instrumentos de gestão ambiental, visando o desenvolvimento sustentável e a melhoria contínua;

Considerando as diretrizes estabelecidas na Resolução CONAMA nº 011/94, que determina a necessidade de revisão no sistema de licenciamento ambiental;

Considerando a necessidade de regulamentação de aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente que ainda não foram definidos;

Considerando a necessidade de ser estabelecido critério para exercício da competência para o licenciamento a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981;

Considerando a necessidade de se integrar a atuação dos órgãos competentes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, em conformidade com as respectivas competências, resolve:

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

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

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

III - Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma

atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

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

Art. 2º- A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º- Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução.

§ 2º – Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

Art. 3º- A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

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 do 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.

Art. 7º - Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as

seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - 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 (LI) - 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 (LO) - 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.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Art. 9º - O CONAMA definirá, quando necessário, licenças ambientais específicas, 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.

Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I - 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;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, 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;

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - 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;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

§ 1º - 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, emitidas pelos órgãos competentes.

§ 2º - No caso de empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo de impacto ambiental - EIA, se verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, conforme incisos IV e VI, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação.

Art. 11 - Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor.

Parágrafo único - O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no caput deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.

Art. 12 - O órgão ambiental competente definirá, 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.

§ 1º - Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

§ 2º - Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

§ 3º - Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental.

Art. 13 - O custo de análise para a obtenção da licença ambiental deverá ser estabelecido por dispositivo legal, visando o ressarcimento, pelo empreendedor, das despesas realizadas pelo órgão ambiental competente.

Parágrafo único. Facultar-se-á ao empreendedor acesso à planilha de custos realizados pelo órgão ambiental para a análise da licença.

Art. 14 - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

§ 1º - A contagem do prazo previsto no caput deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor.

§ 2º - Os prazos estipulados no caput poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

Art. 15 - O empreendedor deverá atender à solicitação de esclarecimentos e complementações, formuladas pelo órgão ambiental competente, dentro do prazo máximo de 4 (quatro) meses, a contar do recebimento da respectiva notificação

Parágrafo Único - O prazo estipulado no caput poderá ser prorrogado, desde que justificado e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

Art. 16 - O não cumprimento dos prazos estipulados nos artigos 14 e 15, respectivamente, sujeitará o licenciamento à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente e o empreendedor ao arquivamento de seu pedido de licença.

Art. 17 - O arquivamento do processo de licenciamento não impedirá a apresentação de novo requerimento de licença, que deverá obedecer aos procedimentos estabelecidos no artigo 10, mediante novo pagamento de custo de análise.

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.

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

I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

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.

Art. 21 - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando seus efeitos aos processos de licenciamento em tramitação nos órgãos ambientais competentes, revogadas as disposições em contrário, em especial os artigos 3º e 7º da Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986.

**GUSTAVO KRAUSE GONÇALVES    RAIMUNDO DEUSDARÁ FILHO**  
**SOBRINHO**

Secretário-Executivo

Presidente

## ANEXO 1

### ATIVIDADES OU EMPREENDIMENTOS SUJEITAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

#### **Extração e tratamento de minerais**

- pesquisa mineral com guia de utilização
- lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento
- lavra subterrânea com ou sem beneficiamento
- lavra garimpeira
- perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural

#### **Indústria de produtos minerais não metálicos**

- beneficiamento de minerais não metálicos, não associados à extração
- fabricação e elaboração de produtos minerais não metálicos tais como: produção de material cerâmico, cimento, gesso, amianto e vidro, entre outros.

#### **Indústria metalúrgica**

- fabricação de aço e de produtos siderúrgicos
- produção de fundidos de ferro e aço / forjados / arames / relaminados com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia
- metalurgia dos metais não-ferrosos, em formas primárias e secundárias, inclusive ouro
- produção de laminados / ligas / artefatos de metais não-ferrosos com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia
- relaminação de metais não-ferrosos , inclusive ligas
- produção de soldas e anodos
- metalurgia de metais preciosos
- metalurgia do pó, inclusive peças moldadas
- fabricação de estruturas metálicas com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia
- fabricação de artefatos de ferro / aço e de metais não-ferrosos com ou sem tratamento

de superfície, inclusive galvanoplastia

- têmpera e cementação de aço, recozimento de arames, tratamento de superfície

### **Indústria mecânica**

- fabricação de máquinas, aparelhos, peças, utensílios e acessórios com e sem tratamento térmico e/ou de superfície

### **Indústria de material elétrico, eletrônico e comunicações**

- fabricação de pilhas, baterias e outros acumuladores
- fabricação de material elétrico, eletrônico e equipamentos para telecomunicação e informática
- fabricação de aparelhos elétricos e eletrodomésticos

### **Indústria de material de transporte**

- fabricação e montagem de veículos rodoviários e ferroviários, peças e acessórios
- fabricação e montagem de aeronaves
- fabricação e reparo de embarcações e estruturas flutuantes

### **Indústria de madeira**

- serraria e desdobramento de madeira
- preservação de madeira
- fabricação de chapas, placas de madeira aglomerada, prensada e compensada
- fabricação de estruturas de madeira e de móveis

### **Indústria de papel e celulose**

- fabricação de celulose e pasta mecânica
- fabricação de papel e papelão
- fabricação de artefatos de papel, papelão, cartolina, cartão e fibra prensada

### **Indústria de borracha**

- beneficiamento de borracha natural
- fabricação de câmara de ar e fabricação e recondicionamento de pneumáticos

- fabricação de laminados e fios de borracha
- fabricação de espuma de borracha e de artefatos de espuma de borracha , inclusive látex

### **Indústria de couros e peles**

- secagem e salga de couros e peles
- curtimento e outras preparações de couros e peles
- fabricação de artefatos diversos de couros e peles
- fabricação de cola animal

### **Indústria química**

- produção de substâncias e fabricação de produtos químicos
- fabricação de produtos derivados do processamento de petróleo, de rochas betuminosas e da madeira
- fabricação de combustíveis não derivados de petróleo
- produção de óleos/gorduras/ceras vegetais-animais/óleos essenciais vegetais e outros produtos da destilação da madeira
- fabricação de resinas e de fibras e fios artificiais e sintéticos e de borracha e látex sintéticos
- fabricação de pólvora/explosivos/detonantes/munição para caça-desporto, fósforo de segurança e artigos pirotécnicos
- recuperação e refino de solventes, óleos minerais, vegetais e animais
- fabricação de concentrados aromáticos naturais, artificiais e sintéticos
- fabricação de preparados para limpeza e polimento, desinfetantes, inseticidas, germicidas e fungicidas
- fabricação de tintas, esmaltes, lacas , vernizes, impermeabilizantes, solventes e secantes
- fabricação de fertilizantes e agroquímicos
- fabricação de produtos farmacêuticos e veterinários
- fabricação de sabões, detergentes e velas

- fabricação de perfumarias e cosméticos
- produção de álcool etílico, metanol e similares

#### **Indústria de produtos de matéria plástica**

- fabricação de laminados plásticos
- fabricação de artefatos de material plástico

#### **Indústria têxtil, de vestuário, calçados e artefatos de tecidos**

- beneficiamento de fibras têxteis, vegetais, de origem animal e sintéticos
- fabricação e acabamento de fios e tecidos
- tingimento, estamparia e outros acabamentos em peças do vestuário e artigos diversos de tecidos
- fabricação de calçados e componentes para calçados

#### **Indústria de produtos alimentares e bebidas**

- beneficiamento, moagem, torrefação e fabricação de produtos alimentares
- matadouros, abatedouros, frigoríficos, charqueadas e derivados de origem animal
- fabricação de conservas
- preparação de pescados e fabricação de conservas de pescados
- preparação , beneficiamento e industrialização de leite e derivados
- fabricação e refinação de açúcar
- refino / preparação de óleo e gorduras vegetais
- produção de manteiga, cacau, gorduras de origem animal para alimentação
- fabricação de fermentos e leveduras
- fabricação de rações balanceadas e de alimentos preparados para animais
- fabricação de vinhos e vinagre
- fabricação de cervejas, chopes e maltes
- fabricação de bebidas não alcoólicas, bem como engarrafamento e gaseificação de águas minerais

- fabricação de bebidas alcoólicas

### **Indústria de fumo**

- fabricação de cigarros/charutos/cigarrilhas e outras atividades de beneficiamento do fumo

### **Indústrias diversas**

- usinas de produção de concreto
- usinas de asfalto
- serviços de galvanoplastia

### **Obras civis**

- rodovias, ferrovias, hidrovias , metropolitanos
- barragens e diques
- canais para drenagem
- retificação de curso de água
- abertura de barras, embocaduras e canais
- transposição de bacias hidrográficas
- outras obras de arte

### **Serviços de utilidade**

- produção de energia termoelétrica
- transmissão de energia elétrica
- estações de tratamento de água
- interceptores, emissários, estação elevatória e tratamento de esgoto sanitário
- tratamento e destinação de resíduos industriais (líquidos e sólidos)
- tratamento/disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens usadas e de serviço de saúde, entre outros
- tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas



- dragagem e derrocamentos em corpos d'água
- recuperação de áreas contaminadas ou degradadas

### **Transporte, terminais e depósitos**

- transporte de cargas perigosas
- transporte por dutos
- marinas, portos e aeroportos
- terminais de minério, petróleo e derivados e produtos químicos
- depósitos de produtos químicos e produtos perigosos

### **Turismo**

- complexos turísticos e de lazer, inclusive parques temáticos e autódromos

### **Atividades diversas**

- parcelamento do solo
- distrito e pólo industrial

### **Atividades agropecuárias**

- projeto agrícola
- criação de animais
- projetos de assentamentos e de colonização

### **Uso de recursos naturais**

- silvicultura
- exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais
- atividade de manejo de fauna exótica e criadouro de fauna silvestre
- utilização do patrimônio genético natural
- manejo de recursos aquáticos vivos
- introdução de espécies exóticas e/ou geneticamente modificadas
- uso da diversidade biológica pela biotecnologia



# 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](#)