

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO AMBIENTAL**

**O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SEUS CONFLITOS**

**Deborah Ibrahim Martins de Castro**

Santos  
2006

DEBORAH IBRAHIM MARTINS DE CASTRO

## O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SEUS CONFLITOS

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação da  
Universidade Católica de Santos, como requisito para obtenção de grau  
de Mestre em Direito. Área de Concentração: Direito Ambiental  
Orientadora: Professora Dra. Ana Maria de Oliveira Nusdeo.

Santos

2006

Banca Examinadora:

---

---

---

A minha família e ao meu noivo Rodrigo  
Fernandes, pelo companheirismo e apoio,  
imprescindíveis à conclusão deste trabalho.

## **AGRADECIMENTOS**

À Professora Dra. Ana Maria de Oliveira Nusdeo, pelos seus valiosos ensinamentos, paciência e dedicação, realmente orientado-me durante esse trabalho.

Aos meus avós e aos meus pais que, com todo o amor, sempre primaram pela educação, transmitindo-me a vontade e a determinação necessárias para o desenvolvimento deste trabalho.

Ao Sr. Nelo José Fernandes, pelo incentivo ao estudo do Direito Ambiental.

A todas as funcionárias que trabalham na Pós-Graduação da Universidade Católica de Santos, pela irrestrita gentileza e presteza.

## RESUMO

A tutela ambiental proporcionou o surgimento de novos conceitos na legislação internacional e pátria, o que pode ser exemplificado com o fato de o bem ambiental ser considerado um “bem de interesse público”, que deve ser protegido pelos cidadãos e pelo Estado, bem como a caracterização desta proteção ambiental como um “interesse difuso”. Essas inovações influenciaram uma nova caracterização do que seja “interesse público” e conflitos entre os grupos de interesse. Assim, inicialmente, o trabalho trata destes dois assuntos: o conceito de “interesse público” e as teorias que estudam a atuação dos grupos de interesse, sendo constatado que estes atuam em diversos cenários, como no licenciamento ambiental, no Poder Judiciário e no processo de elaboração das normas ambientais. Do estudo destas teorias, será observado que há uma necessidade de se garantir a participação popular, possibilitando aos grupos o acesso às informações, em uma tentativa de se evitar a predominância de um deles. Tendo em vista que o processo administrativo de licenciamento ambiental constitui um dos principais instrumentos para o desenvolvimento sustentável, que possibilita a participação popular e provoca os conflitos entre os grupos, se faz necessário o estudo da sua natureza jurídica, do seu procedimento legal, para então, tentar-se encontrar soluções para os seus principais problemas: a ausência de uma efetiva participação popular em seu trâmite e as sérias dúvidas para a definição do ente federado competente para analisá-lo. Aprofundando-se no estudo destes problemas que ocorrem no processo de licenciamento ambiental, será evidenciado que, na verdade, as doutrinas que estudam a atuação dos grupos de interesse se relacionam com as doutrinas que encontram soluções para a definição do ente competente e com a necessidade de uma democracia participativa, tão preconizada pelas doutrinas e pelas legislações mais modernas.

Palavras-chaves: licenciamento ambiental, grupos de interesse, participação popular, democracia participativa, competência dos entes federados.

## **ABSTRACT**

The subject of the present dissertation is the environment license procedure and the conflicts arising from it. Such conflicts are mainly the interest groups disputes for or against the environmental license and the competent level of administration to grant the license.

The interest groups disputes derive from the fact that the environment is considered as a “public interest good” by legislation. Therefore the characterization of what the “public interest” is in each individual situation may lead to a dispute among different interest groups. The dissertation focuses the interest group theories to show the need of a popular involvement in the license procedure and of adequate information systems to allow every group the access to knowledge and participation and prevent the influence of a minority of them.

As a second step, the dissertation analyses the nature and legal procedure of the environmental license, trying to figure out the solutions for an effective popular participation. However, such legal procedure is subject to a lot of controversy regarding the definition of the competent administrative level to grant the license and even the courts do not have a uniform understanding about the subject.

Word-keys: Environmental license, legal procedure of environmental license, interest groups, popular participation, participative democracy, competent administrative level.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.</b> .....	<b>9</b>
<b>2.INTERESSE AMBIENTAL: CARACTERÍSTICAS E DISCIPLINA.</b> .....	<b>19</b>
2.1. A ALTERAÇÃO NO CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO. ....	29
2.2. OS CONFLITOS ENTRE OS GRUPOS DE INTERESSE.....	32
<b>3. O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.</b> .....	<b>45</b>
3.1. NATUREZA JURÍDICA .....	45
3.2. PROCEDIMENTO LEGAL. ....	53
3.2.1. <i>Atividades e Empreendimentos sujeitos ao EIA/RIMA.</i> .....	58
3.3. AS POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. ....	63
3.4. A COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA PROCEDER AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ....	75
3.4.1. <i>O Projeto de Lei Complementar n.12/2003.</i> .....	95
3.4.2. <i>A competência municipal para o licenciamento à luz da Constituição Federal de         88 e seus reflexos para o ordenamento jurídico ambiental.</i> .....	97
3.4.3. <i>Jurisprudência sobre Competência Ambiental.</i> .....	111
<b>4. CONCLUSÕES</b> .....	<b>118</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>123</b>
<b>ANEXO A- RESOLUÇÃO CONAMA 01/86</b> .....	<b>129</b>
<b>ANEXO B- RESOLUÇÃO CONAMA 237/97</b> .....	<b>133</b>
<b>ANEXO C- O Projeto de Lei Complementar n. 12/2003</b> .....	<b>134</b>

## 1. Introdução.

O interesse à proteção ambiental passa a constituir um dos direitos humanos, chamados de terceira geração, principalmente após a realização da Conferência das Nações Unidas em Estocolmo, no ano de 1972. A partir deste marco, o interesse ambiental também é estudado por processualistas na Itália, que o delimitam como interesse difuso, possuidor de certas peculiaridades. Constatou-se que o mesmo possui indeterminação da titularidade, indivisibilidade do objeto, é próprio de uma sociedade de massa e resulta de conflitos internos, sendo também carregado de relevância política, bem como capaz de transformar conceitos jurídicos estratificados.<sup>1</sup>

No Brasil, a legislação incorpora esses avanços. É o caso da Lei 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente; da Lei 7.347/85, que disciplina a ação civil pública destinada à tutela do meio ambiente e do consumidor e da Lei 8078/90, o Código de Defesa do Consumidor.

A própria Constituição Federal de 1988 também caminha nesse sentido, deixando um Capítulo próprio para tratar do Meio Ambiente (Capítulo VI, do Título VIII). Neste Capítulo, há várias prescrições interessantes, como o fato de ser o bem ambiental “*um bem de uso comum do povo*”, com a imposição à coletividade e ao Poder Público de “*defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*”

---

<sup>1</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Defesa do meio ambiente em juízo como conquista da cidadania*. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br/revista/numero9/artigo15.htm>>. p.02. Acesso em 26/06/2005.

Além da conceituação constitucional do bem ambiental como de “*uso comum do povo*”, o Direito Civil e o Direito Administrativo também o disciplinam.

Apesar de o Direito Civil e o Administrativo terem caracterizado o bem ambiental de uso comum do povo (macrobem) como bem público pertencente ao patrimônio público, essa definição restou superada, sendo o bem ambiental atualmente caracterizado como “bem de interesse público”, não se amoldando mais às categorias de público ou privado.

Sendo caracterizado como “bem de interesse público” continua sujeito ao poder de polícia estatal e pode assumir uma característica de exclusividade. Assim, as propriedades privadas, nas quais existam bens ambientais especialmente protegidos por Leis (microbens), sofrerão as limitações administrativas impostas, que retratam o poder de polícia estatal. Em virtude disso, o direito de propriedade não é mais absoluto e deve atender à sua função social, qual seja, a proteção do meio ambiente.

A Carta Magna, como exposto, também impõe o dever do Poder Público e da coletividade de proteger o meio ambiente. O Poder Público o protege através do seu poder de polícia, bem como por meio de suas políticas públicas. A sociedade, por sua vez, pode participar dos Conselhos ambientais, das audiências públicas no decorrer do licenciamento ambiental (que será melhor estudado) ou mesmo ingressar com ações judiciais.

Essas assertivas, no sentido de que a proteção ambiental constitui um interesse difuso, sendo o próprio bem ambiental um “bem de interesse público”, pertencente à coletividade, devendo ser protegido pelo Estado e pelos cidadãos, acarretam algumas consequências, como a alteração no significado de interesse público e o conflito entre os grupos de interesse.

O “interesse público”, que é a finalidade de toda legítima atuação estatal, passa a ser composto por interesses especiais (privados), organizados por grupos de pressão e interesses difusos. O próprio Estado também passa a agir de outro modo, assumindo uma posição de implementador. Essa nova característica do “interesse público” já denota a existência dos grupos conflitantes.

Estudando a atuação desses grupos, será observado que os interesses que envolvem a proteção do meio ambiente e agrupam os indivíduos não são homogêneos, gerando conflitos.

Há uma tendência de cada um desses grupos atuar com a finalidade de defender um objetivo próprio (particular), sendo que o interesse difuso ambiental acaba sendo sub-representado, em virtude do denominado “efeito carona”, da ocorrência do “Dilema do Prisioneiro” e por fatores trazidos pela doutrina da “Public Choice.”<sup>2</sup>

Ademais, será vislumbrado que existem outros fatores que influenciam a predominância de determinado grupo de interesse, como o grau de engajamento entre os indivíduos e os custos para se obter as informações, segundo a doutrina de KOMESAR<sup>3</sup>.

Serão avaliadas, também, a formação e a atuação desses grupos de interesse em vários contextos: no licenciamento ambiental, no acionamento do Poder Judiciário e no decorrer do processo legislativo, como no caso da promulgação da Lei 11.105/2005- Lei de

---

<sup>2</sup> Esses temas serão estudados no Item 2.2 do Capítulo 2.

<sup>3</sup> KOMESAR, Neil K. *Imperfect Alternatives- Choosing Institutions in Law, Economics, and Public Policy*. United States of America: The University of Chicago Press, 1994, p.54/97.

Biossegurança. Em relação ao processo legislativo, será abordada a necessidade ou não de descentralização do poder decisório estatal, de forma a evitar o predomínio de determinado grupo de pressão.

Todos esses fatores a serem analisados, acabam evidenciando que, para se diminuir o predomínio de um determinado grupo, devem ser criados mecanismos que assegurem a efetiva participação popular, a qual já vem sendo prevista no ordenamento internacional e pátrio, constituindo objeto de melhor estudo no decorrer do trabalho.

O licenciamento ambiental, um dos principais instrumentos para a promoção do desenvolvimento sustentável, deveria constituir um mecanismo para minorar a influência de um grupo de pressão, em virtude de o mesmo propiciar a participação da sociedade, devendo respeitar normas que a prevêm.

Porém, isso não está ocorrendo, uma vez que no decorrer de seu trâmite, além de haver o conflito entre os grupos, já descrito, ocorre outro conflito: o de competência entre os entes federados, que pode ser também uma consequência do primeiro conflito (entre os grupos de interesse), pois cada um dos envolvidos pode estar em busca do cenário que lhe seja mais favorável (federal, estadual ou municipal), bem como os próprios representantes dos entes federados podem estar em busca dos empreendimentos que mais os beneficiem, em razão do seu vulto, por exemplo. Deste modo, não raro o Poder Judiciário é chamado para se pronunciar sobre a competência de um ente que emitiu determinada licença.

Ademais, como será estudado, não basta apenas a previsão legal da participação popular no licenciamento ambiental para que esta consiga atingir o objetivo de minimizar a influência de um grupo de interesse, devendo a mesma ser efetiva.

Assim, após o estudo das doutrinas específicas sobre os grupos de interesse, o trabalho centrar-se-á no procedimento administrativo de licenciamento ambiental, estudando a sua natureza jurídica como processo administrativo preventivo, que reflete o poder de polícia e a regulação econômica estatal. Após, será analisado o seu procedimento legal, com o estudo da Lei 6.938/81 e das Resoluções do Conama 01/86 e 237/97, sistematizando-se a estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente- SISNAMA e determinando-se as etapas do licenciamento ambiental.

O estudo da natureza jurídica e do procedimento legal são importantes para que se entenda o licenciamento ambiental em si, bem como as principais discussões doutrinárias envolvidas e, então, possa ser analisado os dois temas que assumem maior relevância para o trabalho, que é a participação popular e a competência dos entes federados.

O licenciamento ambiental, apesar de ter sido previsto na própria Lei 6.938/81, foi melhor detalhado nas Resoluções Conama 01/86 e 237/97. Estas Resoluções dispõem sobre as condições e as etapas do processo administrativo de licenciamento ambiental.

Será retratada importante discussão a respeito de a licença, expedida ao final do procedimento de licenciamento, caracterizar um ato administrativo vinculado ou discricionário e as implicações disso para o controle jurisdicional.

Após, serão detalhadas as atividades e empreendimentos que estão sujeitos ao EIA/RIMA- Estudo de Impacto Ambiental e seu relatório, o qual poderá fazer parte do procedimento administrativo de licenciamento ambiental. Será delineado o conceito jurídico indeterminado “potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente” previsto no Artigo 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal e os questionamentos acerca do Art. 2º. da Resolução Conama 01/86 e do Art. 3º., § único, da Resolução Conama 237/97.

O Capítulo em seqüência analisará as possibilidades de participação popular relacionadas ao procedimento administrativo de licenciamento ambiental. Assim, além do estudo das audiências públicas no decorrer do Estudo de Impacto Ambiental, estatuídas pelas Resoluções 01/86 e 09/87 do Conama, será analisada toda a evolução da possibilidade de participação pública para a defesa do meio ambiente, com as prescrições da Agenda 21, o estabelecimento desta em âmbito local, como foi elaborado no município de Santos e regional (agenda 21 regional da Baixada Santista).

Após, serão observadas as prescrições da Convenção de Aarhus sobre participação pública em matéria ambiental, apontando-se que a Resolução Conama 237/97 preceitua, em seu art. 20, que o órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA só poderá proceder ao licenciamento ambiental caso possua um Conselho com caráter deliberativo e assecuratório da participação social. A fim de comprovar isso, serão expostas as composições do CONSEMA- Conselho Estadual do Meio Ambiente, do CADES- Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Município de São Paulo e do próprio CONAMA- Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Também serão observadas quais importantes Leis nacionais estão prevendo a participação popular, como o Estatuto da Cidade- Lei 10.257/2001, que prescreve que o Plano Diretor, a ser apreciado no trâmite do licenciamento ambiental, deverá ser elaborado com a participação da sociedade. A fim de garanti-la, outras Leis dispõem sobre a educação ambiental no ensino e o direito à informação (Leis 9.795/99 e 10.650/2003).

Será ressalvado, no entanto, que a participação popular somente será efetiva quando for garantido o direito à informação e as opiniões da sociedade sejam levadas em consideração nas tomadas de decisão, o que ainda não é uma realidade nacional, em razão de alguns fatores analisados nos trabalhos de CAMARGO<sup>4</sup> e de MATTOS<sup>5</sup>, a serem delineados.

Finalmente, em se tratando de participação pública, será constatado um outro problema consistente na falta de disposição dos indivíduos de realmente participar das audiências.

Após, será enfocada a competência dos entes federados na Constituição Federal e nos regramentos que versam sobre o licenciamento ambiental.

Constitucionalmente, será analisada a competência legislativa dos entes em matéria ambiental, pois o licenciamento ambiental é baseado em Leis. Verificar-se-á que, em virtude de o licenciamento ambiental estar inserido constitucionalmente na competência comum dos entes, acabam ocorrendo conflitos na prática. Assim, serão observados posicionamentos doutrinários que pretendem solucionar tais conflitos, sendo certo que a aplicação da

---

<sup>4</sup>CAMARGO, Ricardo Luiz. *O órgão ambiental e o processo de licenciamento de empreendimentos energéticos: uma Avaliação da Atuação do Estado segundo o referencial da autonomia inserida*.2003. Tese do Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia (PIPGE) da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.iee.usp.br>>.Acessado em 02/02/2005.

<sup>5</sup>MATTOS, Paulo Todescan Lessa. *Agências reguladoras e democracia: participação pública e desenvolvimento*. In: CALIXTO FILHO, Salomão (org). *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002, p.204.

Resolução Conama 237/99 poderia resolvê-los, mas esta também vem sendo questionada, como se verificará.

Os posicionamentos doutrinários que podem solucionar os conflitos entre os entes apontam para a possibilidade de ser utilizado o princípio da subsidiariedade, combinado com a regra de ouro, além do princípio da predominância do interesse, que foi utilizado pela Constituição Federal para determinar as competências e, em parte, pela Resolução Conama 237/97. Em parte, porque a mesma também utiliza o critério da titularidade do bem.

Observando, ainda, a Resolução 237/97 do Conama, será analisada a questão do licenciamento em um único nível de competência sob aspectos administrativistas, que proporcionam um outro enfoque à divergência entre os entes.

Aprofundando-se no critério da predominância do interesse, surge uma nova dificuldade que é a definição do interesse que predomina em cada caso específico. Sendo assim, amparando-se na Resolução 01/86 do Conama, devem ser verificados os impactos diretos e indiretos e não os interesses diretos e indiretos, pois estes, em se tratando de meio ambiente, são de toda a humanidade.

Será observado que, na atualidade, os principais problemas brasileiros estão centrados na fragilidade organizacional dos órgãos ambientais e na falta de recursos destes. Portanto, qualquer posição centralizadora, com o entendimento de que o licenciamento de área inserida em vegetação de Mata Atlântica, por exemplo, deva sempre ser realizado por determinado órgão, torna-se prejudicial aos empreendedores e à própria coletividade, pois a demora no

trâmite do processo pode inviabilizar uma obra, além de obstaculizar a participação popular pela dificuldade de disponibilização das informações.

Será demonstrado que essas teorias referentes à solução para os conflitos entre os entes federados possuem uma relação com as teorias estudadas sobre a atuação dos grupos de interesse, bem como com as previsões e ensinamentos acerca da necessidade de ser observada a participação da sociedade.

Em seguida, será comentado o projeto de Lei Complementar n. 12/2003, que almejou firmar a competência dos entes em matéria de poder de polícia ambiental.

Analisar-se-á, então, a posição assumida pelos Municípios na Constituição Federal de 1988 e o que isso acarretou para o ordenamento ambiental pátrio. Será estudada a expressão “peculiar interesse”, contida na Constituição anterior, e a “interesse local”, empregada na atual, além da observação de terem os Municípios perdido autonomia com os regimes ditatoriais.

Serão também estudadas as legislações que surgiram, como o Estatuto da Cidade, as mudanças no Código Florestal e a não recepção do Art. 10 da Lei 6938/81, sendo observada a correspondência entre a competência municipal, a possibilidade de democracia participativa com as novas prescrições legais e os menores custos para a obtenção da informação, fatores que contribuem para evitar o predomínio de um grupo de pressão.

Será também observado que os Municípios ainda não estão suficientemente organizados para promover o licenciamento, como demonstrou pesquisa realizada pelo

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, bem como será elaborado um quadro que demonstra a existência ou não de órgãos e legislações específicas sobre meio ambiente nos municípios da Baixada Santista.

Ao final, será relatada a pesquisa jurisprudencial realizada através do *site* do Conselho da Justiça Federal<sup>6</sup>, no período de 1991 a 2005, que possibilita a visualização dos critérios utilizados pelos Tribunais Regionais Federais na decisão de conflitos entre a União e os Estados para a realização do licenciamento ambiental. Também serão analisadas, textualmente, algumas dessas decisões obtidas pela pesquisa e outras proferidas pelos Tribunais Estaduais, reveladoras da competência municipal para a análise do licenciamento ambiental, sendo ainda exposta outra decisão, não avaliada pela pesquisa, que pode ser considerada inovadora em termos de competência para o licenciamento ambiental.

A pesquisa jurisprudencial não teve como objetivo demonstrar que o Poder Judiciário seria a instituição adequada para solucionar os conflitos estudados, mas sim observar os critérios utilizados judicialmente para a solução dos conflitos entre os entes federados.

Com o aprofundamento de todos estes temas, o trabalho objetiva demonstrar a relação que há entre as teorias dos grupos de interesse, as teorias para a solução dos conflitos de competência entre os entes federados no decorrer do procedimento administrativo de licenciamento ambiental e as novas doutrinas/ legislações que preconizam uma democracia participativa, buscando contribuir para a interpretação e aplicação das leis já existentes, a fim de tentar diminuir a influência de um grupo de pressão e os conflitos entre os entes federados.

---

<sup>6</sup>Decisões dos Tribunais Regionais Federais, disponíveis em:<<http://www.daleth.cjf.gov.br/jurisp/juris.asp>>. Acessado em 03/10/2005.

## **2. Interesse Ambiental: Características e disciplina.**

Na década de 70, o chamado Clube de Roma, acolhendo uma preocupação que surgia na Europa e nos Estados Unidos, encomendou um estudo a uma equipe multidisciplinar do Massachusetts Institute of Technology, que resultou no livro *The limits of growth*, o qual teve grande influência na primeira Conferência Mundial do Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, no ano de 1972<sup>7</sup>, conferindo o direito ao homem de viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado a categoria de Direito Humano de “terceira geração”.

A primeira Conferência das Nações Unidas sobre o tema Meio Ambiente, em Estocolmo, acarretou uma forte mudança do pensamento até então reinante, pois invocou uma interdependência entre a proteção ambiental com os demais direitos fundamentais, como demonstra o seu item 1:

O homem é ao mesmo tempo criatura e criador do meio ambiente, que lhe dá sustento físico e lhe oferece a oportunidade de desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. A longa e difícil evolução da raça humana no planeta levou-a a um estágio em que, com o rápido progresso da Ciência e da tecnologia, conquistou o poder de transformar de inúmeras maneiras e em escala sem precedentes o meio ambiente. Natural ou criado pelo Homem, é o meio ambiente essencial para o bem-estar e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, até mesmo o direito à própria vida.

---

<sup>7</sup> NUSDEO, Fábio. *Curso de economia- Introdução ao direito econômico*. 3. ed. São Paulo: RT, 2001, p. 27.

Tornando-se um dos direitos humanos de “terceira geração”, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado adquire a característica de interesse difuso. Este último passa a ser estudado na Itália, por Denti, Cappelletti, Proto Pisani, Vigorotti e Trocker, os quais discutiram seus aspectos fundamentais, como a indeterminação da titularidade, a indivisibilidade do objeto, o fato de serem próprios de uma sociedade de massa e resultarem de conflitos desta, serem também carregados de relevância política e capazes de transformar conceitos jurídicos estratificados- como a responsabilidade civil pelos danos causados no lugar da responsabilidade civil pelos prejuízos sofridos, como a legitimação, a coisa julgada, os poderes e a responsabilidade do juiz e do Ministério Público, o próprio sentido da jurisdição, da ação, do processo, bem como observaram a mudança no sentido da concepção de interesse público.<sup>8</sup>

Em 1981, o Direito Processual brasileiro, a partir da teoria italiana, começou a construir um sistema de tutela jurisdicional dos interesses coletivos e difusos. A Lei 6.938/81 estabeleceu a legitimação do Ministério Público às ações de responsabilidade civil e penal pelos danos causados ao meio ambiente. Em 1985, a Lei 7.347 disciplinou a ação civil pública destinada à tutela do meio ambiente e do consumidor. E, finalmente, o Código de Defesa do Consumidor veio ampliar o âmbito de incidência da Lei da Ação Civil Pública, determinando a aplicação desta a todos os interesses difusos e coletivos, bem como criando uma nova categoria de direitos ou interesses denominada “*direitos individuais homogêneos*”.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Defesa do meio ambiente em juízo como conquista da cidadania*. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br/revista/numero9/artigo15.htm>>. p.02. Acesso em 26/06/2005.

<sup>9</sup>Idem, p.04.

A Constituição Federal de 1988 incorporou essa evolução e, dentre outras disposições importantes, elevou o meio ambiente a *status* constitucional, dedicando-lhe um Capítulo próprio (Capítulo VI, do Título VIII).

Salienta-se que a Carta Magna, além de incorporar as tendências internacionais na defesa do meio ambiente, foi fruto da mobilização social, das mudanças econômicas e do surgimento de novas forças políticas no Brasil, no final dos anos 70, as quais provocaram uma total mudança na atitude governamental então reinante, fundamentada na exploração capitalista do espaço urbano, tratando as políticas urbanas nacionais como sub-produtos do regime econômico imposto em 1964.<sup>10</sup>

Dentre as disposições constantes no Capítulo dedicado ao Meio Ambiente, a Constituição Federal definiu o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, outorgando-lhe a natureza de “bem de uso comum do povo” e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ainda a responsabilidade do cidadão e do Poder Público pela sua defesa e preservação (Art.225, “caput”). Isso faz com que a função ambiental pública se diferencie das demais funções estatais, que são exclusivamente desempenhadas pelo Estado.<sup>11</sup>

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público a função institucional de defesa de todos os interesses difusos e coletivos, permitindo a ampliação, por Lei, desta legitimação ativa, a teor do artigo 129, inciso III e seu § 1º. Em seu artigo 5º, inciso XXI, o texto constitucional dispõe sobre a representação judicial e extrajudicial das entidades associativas para a defesa de seus próprios membros.

---

<sup>10</sup> FERNANDES, Edésio. *Law and Urban Change in Brazil*. Avebury: Vermont, 1995, p. 17.

<sup>11</sup> GRAU, Eros. Proteção do Meio Ambiente. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, vol.702, 1994, p.261.

Garantindo maior amplitude à tutela ambiental, há também a determinação constitucional de que a preservação do meio ambiente seja feita no interesse não só das presentes, como também das futuras gerações. Assim, entende-se<sup>12</sup> que foi estabelecido um dever não apenas moral, mas também jurídico e de natureza constitucional, para as gerações atuais transmitirem esse ‘patrimônio’ ambiental às gerações que nos sucederem e nas melhores condições do ponto de vista ecológico.

Essas previsões constitucionais merecem especial atenção. Em relação ao bem ambiental em si (*macrobem*<sup>13</sup>), caracterizado pela Constituição Federal de 1988 como de “uso comum do povo”, o Direito Civil, o Direito Administrativo e a Economia trouxeram importantes previsões.

Observa-se que o Código Civil em vigor, nos seus Artigos 99 e 103 caracterizam os bens de uso comum do povo, “*tais como rios, mares, estradas, ruas e praças*” como bens públicos inalienáveis, cuja utilização pode ser gratuita ou retribuída, “*conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.*”

Leis especiais contemplam a característica pública do bem ambiental, através da utilização da expressão “patrimônio público.” Assim, o § 1º, do artigo 1º, da lei 4.717/65 considera como patrimônio público os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. O artigo 2º, inciso I, da Lei 6.938/81 também qualifica o meio ambiente como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo.

---

<sup>12</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, vol. 706, 1994, p.13.

<sup>13</sup> MORATO LEITE, José Rubens. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: RT, 2000, p.86.

As expressões “bens públicos” ou “patrimônio público” designam “*os bens pertencentes a entes estatais, para que sirvam de meio ao atendimento imediato e mediato do interesse público e sobre os quais incidem normas especiais, diferentes das normas que regem os bens privados.*”<sup>14</sup>

Essas normas consubstanciam o poder de polícia do Estado que, segundo DI PIETRO<sup>15</sup>:

compreende a regulamentação do uso, a fiscalização e a aplicação de medidas coercitivas, tudo com duplo objetivo de conservação da coisa pública (coibindo e punindo qualquer espécie de ação danosa por parte dos administrados) e de proteção dos usuários (garantindo-lhe a fruição do bem público de acordo com a sua destinação); no exercício desse encargo, que constitui verdadeiro poder-dever do Estado, a Administração não precisa necessariamente recorrer ao Poder Judiciário, pois dispõe de meios próprios de defesa do domínio público que lhe permitem atuar diretamente.

O procedimento administrativo de licenciamento ambiental, de importância central a este trabalho, retrata uma das possibilidades de exercício do poder de polícia estatal.

A atribuição de natureza pública ao bem ambiental, como verificado pelas prescrições acima, pode proporcionar uma conclusão no sentido de que esse bem seja sempre de titularidade estatal.

Porém, posicionamentos doutrinários evidenciam que o bem ambiental não pode mais ser simplesmente conceituado como bem público. Segundo MORATO LEITE<sup>16</sup>:

---

<sup>14</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998, p.258.

<sup>15</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas S/A, 2002, p.559.

<sup>16</sup> MORATO LEITE, José Rubens. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: RT, 2000, p.87.

Não se deve aceitar, desta forma, a qualificação do bem ambiental como patrimônio público, considerando ser o mesmo essencial à sadia qualidade de vida e, portanto, um bem pertencente à coletividade. Nestes termos, conclui-se que o bem ambiental (macrobem) é um bem de interesse público, afeto à coletividade(...)

SILVA<sup>17</sup>, no mesmo sentido, preceitua que “*os bens ambientais não são públicos nem particulares, são bens de interesse público.*”

Na economia, igualmente, o bem ambiental é conceituado como “*bem coletivo, comportando alguns aspectos ou características de exclusividade.*”<sup>18</sup>

A exclusividade pode ser observada no fato de muitos dos *microbens ambientais*<sup>19</sup> estarem inseridos em propriedades particulares, como as áreas de preservação permanentes estabelecidas pelo Código Florestal. Neste caso, o proprietário do terreno deverá sofrer todas as limitações estabelecidas pelas leis (tanto o Código Florestal- Lei 4771/65, quanto a Lei 9.985/2000, que estabeleceu as Unidades de Conservação, dentre outras).

Isso porque o bem ambiental, mesmo não podendo mais ser conceituado como público, principalmente em razão de não pertencer exclusivamente ao patrimônio público (titularidade), está sujeito ao poder de polícia estatal, que impõe, dentre outras coisas, limitações administrativas ao direito de propriedade.

---

<sup>17</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.84.

<sup>18</sup> NUSDEO, Fábio. *Curso de economia- Introdução ao direito econômico*. 3. ed. São Paulo: RT, 2001, p.40/41.

<sup>19</sup> MORATO LEITE, José Rubens. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: RT, 2000, p.86.

MEIRELLES<sup>20</sup> conceitua limitação administrativa como “*toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública, condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social*”.

A propriedade privada deverá, então, atender à função social em sua dimensão ambiental, temperando-se “*os exageros da concepção individualista de propriedade privada.*”<sup>21</sup> O proprietário continua com os atributos de usar, gozar, dispor e reaver, mas deve respeitar as normas ambientais. Entende-se, assim, que resta superada a dicotomia públicoX privado<sup>22</sup>.

O artigo 170, inciso III, inserido no capítulo constitucional reservado à ordem econômica e financeira, prevê o respeito à função social da propriedade como princípio, assim como a defesa do meio ambiente (inciso VI). Já o conteúdo do Art.1.228 do Código Civil em vigor relaciona a função social da propriedade com a proteção ambiental, expressando exatamente o que foi descrito acima:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

No que tange à função de proteção ambiental ser inerente ao Estado e aos cidadãos, conforme disposto na Carta Magna, serão feitas algumas ponderações.

---

<sup>20</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p.568

<sup>21</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no Direito Ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: ADCOAS, 2005, p. 196.

<sup>22</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no Direito Ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: ADCOAS, 2005, loc cit.

Já se verificou que a função estatal é exercida através de seu poder de polícia. No entanto, o Estado também protege o meio ambiente através da sua própria política pública ambiental.

Entretanto, há o entendimento<sup>23</sup> que, em se tratando especialmente de política pública ambiental, o Estado não vem exercendo muito bem a sua tutela ao meio ambiente, uma vez que a ação governamental isola o “setor ambiental” do governo dos demais mecanismos de gestão estatal, sendo nulo o poder dos órgãos ambientais sobre os seguidos pacotes agrícolas modernizantes, por exemplo.

FERNANDES<sup>24</sup> constata um outro problema na ação estatal. Segundo ele, os principais problemas vivenciados em nosso país são:

a capacidade institucional insuficiente das agências públicas para a implementação e monitoramento de programas, falta de coordenação entre os níveis de governo e mesmo no mesmo nível- das agências públicas, que freqüentemente operam a partir de uma lógica setorial, senão empresarial; problemas esses que têm sido agravados ainda mais pela falta crônica de recursos financeiros.

Já a atuação da sociedade na defesa do meio ambiente pode ocorrer de diversas formas.

MIRRA<sup>25</sup> sinteticamente preceitua as seguintes possibilidades de participação popular na defesa do meio ambiente, consoante o nosso sistema jurídico:

---

<sup>23</sup>ASCELRAD, Henri. Políticas ambientais e construção democrática. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (org.). *O Desafio da Sustentabilidade. Um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p.87

<sup>24</sup>FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental no Brasil: Confrontando a Questão Urbana. In: LIMA, André (org.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p.355.

<sup>25</sup>MIRRA, Álvaro Luiz Valery. A Ação Civil Pública Em Defesa Do Meio Ambiente: A Legitimidade Adequada dos Entes Intermediários Legitimados para a Causa. In: MILARÉ, Edis (coord.). *A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: RT, 2005, p.39.

(a) a participação popular nos processos de criação do direito ambiental- que se dá por intermédio da iniciativa popular nos procedimentos legislativos, pela realização de referendos sobre leis e pela atuação de representantes da sociedade civil em órgãos dotados de poderes normativos ou regulamentares, como o Conama (Conselho Nacional do meio Ambiente); (b) a participação popular na formulação e na execução de políticas públicas ambientais- que se dá pela atuação de representantes da sociedade civil em órgãos incumbidos da formulação de diretrizes e do acompanhamento da execução de políticas públicas ou por ocasião de plebiscitos sobre temas ambientais específicos e de audiências públicas, como aquelas destinadas à discussão de estudos de impacto ambiental; e (c) a participação judicial, que se concretiza na participação popular por intermédio do Poder Judiciário.

Judicialmente, qualquer cidadão tem a faculdade de ingressar com Ação Popular, nos moldes estabelecidos pela Lei 4.717/65. Pode também se associar e promover a denominada Ação Civil Pública, regradada pela Lei 7.347/85.

Tendo em vista que os cidadãos, ao lado do Estado, têm responsabilidade de proteger o meio ambiente, discute-se em que medida a tutela ambiental pode ocorrer no âmbito da economia, principalmente porque para *“equacionar o problema da escassez dos recursos naturais e da melhoria da qualidade de vida, mantendo o processo produtivo, procura a economia ambiental incorporar ao mercado o meio ambiente, adotando a teoria da extensão do mercado ( atribuição de preços) patrocinada por Ronald Coase<sup>26</sup>”* . Contrapõe-se a essa teoria Arthur C. Pigou, que adota a teoria da “correção do mercado”, cujo objetivo principal é a internalização das externalidades ambientais pela legislação.

Ambas as teorias visam à correção das externalidades negativas, também chamadas custos sociais, como as provocadas pela proteção ambiental, sendo consideradas um dos tipos de “falhas de mercado”. A externalidade negativa (custo social) caracteriza-se como um

---

<sup>26</sup> DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p.107.

custo que circula externamente ao mercado, incomensurados pela atribuição de um preço<sup>27</sup>. Atingem pessoas não identificáveis. A sua correção passa, portanto, pela internalização desse custo pelas fontes poluidoras. Teríamos, assim, como exemplos, uma lei estabelecendo que toda fábrica coloque um tipo de instalação para não poluir o meio ambiente e as leis sobre licenciamento ambiental, na medida em que, no licenciamento de determinada obra ou atividade, façam-se exigências no sentido da internalização de custos ambientais gerados.

A teoria de COASE<sup>28</sup>, em síntese, revela que os eventuais custos ambientais podem ser negociados entre os próprios indivíduos vizinhos, não havendo a necessidade da interferência estatal para a internalização dos mesmos, com a imposição de taxas, dentre outras medidas. Assim, se o gado de uma fazenda causar danos à plantação da fazenda vizinha, os proprietários das duas têm meios para, sozinhos, se comporem e encontrar uma solução.

Já a teoria de Pigou, nas palavras de DERANI<sup>29</sup>, defende que o Estado, no caso da falha de mercado:

deve introduzir um sistema de imposto, em caso de deseconomia externa (efeitos sociais negativos) e de subvenção ou incentivo, em caso de economia externa (efeitos sociais positivos) (...) A uma falha de mercado coloca-se o Estado como instituição à parte para corrigir suas lacunas e, então, assegurar um nível ótimo do mecanismo de mercado.

Ainda sob uma concepção econômica, há o entendimento<sup>30</sup> que o princípio do poluidor- pagador, insculpido no art. 4º., inciso VII, da Lei 6.938/81, que estabelece que a

---

<sup>27</sup> NUSDEO, Fábio. *Curso de economia- Introdução ao direito econômico*. 3a. ed. São Paulo: RT, 2001, p. 139 e 154.

<sup>28</sup> COASE, Ronald H. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, University of Chicago, 3, 1-44, October, 1960.

<sup>29</sup> DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p.108.

<sup>30</sup> Idem, p.131.

Política Nacional do Meio Ambiente visará: “ a 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”, está em consonância com a lógica do ótimo de Pareto<sup>31</sup>.

Isso porque o mercado atinge o seu grau ótimo quando consegue aliar a utilização de um recurso natural com a preservação da natureza, sendo definido um preço que possibilite essa situação, como prescrito acima<sup>32</sup>.

As peculiaridades abordadas acarretam algumas conseqüências para a própria determinação do interesse público, finalidade da atuação estatal, bem como enseja conflitos entre os grupos de interesse.

Os Itens seguintes analisarão essas duas conseqüências: a alteração no conceito de interesse público e o conflito entre os grupos de interesse.

## **2.1. A alteração no conceito de Interesse Público.**

A primeira conseqüência refere-se à conceituação do denominado “interesse público”.

No Estado Moderno a dicotomia entre público e privado não se relaciona com os mesmos valores que existiam nos períodos romanísticos, tampouco constitui um mero reflexo da superação do modelo social do feudalismo. A dicotomia assume maior relevância, uma vez

---

<sup>31</sup> Cf. POSNER, Richard A. *El analisis económico del derecho*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998 p.21, o sentido do ótimo de Pareto é considerar que em uma transação entre duas pessoas, ambas estarão plenamente informadas, não se afetando nenhum terceiro. O autor entende que é uma concepção muito austera de eficiência, impossível de aplicação no mundo real.

<sup>32</sup> DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p.131.

que é a fórmula que o poder político moderno encontra para se legitimar e para permitir a aceitação, a preservação e a reprodução do sistema sócio-econômico emergente.<sup>33</sup>

O Estado, então, exerce sua soberania de uma forma limitada pelas finalidades públicas e pelos interesses privados. Em outras palavras, o Estado age com unilateralidade e coercitividade, mas com a observância de limites para sua legitimação, com o objetivo de se garantir as finalidades públicas sem desrespeitar a esfera privada.

Nas palavras de CANOTILHO<sup>34</sup>: “*A soberania deve ser legítima; a legitimidade fundamenta a soberania. Podemos, dizer, de certo modo, que a questão da legitimidade é o lado interno da questão da soberania.*”

As finalidades públicas, por sua vez, englobam concepções universalizantes traduzidas em expressões como “bem comum”, “vontade geral” e “interesse público”.

Essas concepções genéricas e o papel fundamental que exercem na função político-estatal acarretam uma necessidade de melhor definição, sendo esta difícil de ser realizada, na medida em que se relacionam com a própria organização da sociedade e seus mais diversos anseios.

A definição do conceito de “interesse público” vem sofrendo transformações para se adequar a uma nova realidade. A noção clássica de interesse público, que se fundamentava na

---

<sup>33</sup> MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação Estatal e Interesses Públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002, p.46.

<sup>34</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1991, p.264

teoria publicista, no interesse direto e individualizado, é modificada para abranger outros tipos de interesses sociais.

A alocação e distribuição de riqueza econômica e de recursos propiciam a formação de interesses especiais que acabam conflitando com os interesses difusos.

Esses interesses especiais são representados por atores sociais bem organizados que se aglutinam para exercer uma “pressão” e fazer com que suas vontades sejam observadas.

Segundo MARQUES NETO<sup>35</sup>, tanto os interesses especiais quanto os difusos fazem parte da concepção de interesse público e são transindividuais. O que os diferencia é o fato de os interesses especiais serem sustentados e aglutinados em grupos de interesse, enquanto os difusos, mesmo que muitas vezes exigidos por movimentos sociais, *“podem apenas em alguma medida ser organizados em grupos de pressão.”*

Acredita-se que, ao se expressar nesse sentido, o autor acima citado aponta o problema referente à sub-representação dos interesses difusos. Estes dificilmente são exigidos por grupos, sendo que somente os interesses especiais, privados, seriam capazes de exercer uma “pressão.”

Com efeito, devendo o Estado observar o interesse público para exercer sua soberania, ele tem que se adaptar aos múltiplos interesses e, para isso, não pode assumir uma atitude passiva, como um mero árbitro, mas uma posição de implementador.

---

<sup>35</sup> MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação Estatal e Interesses Públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002, p.160

## 2.2. Os conflitos entre os grupos de interesse.

O conflito entre os grupos de interesse, delineado na própria conceituação do interesse público, é observado usualmente em questões ambientais. Nestas, há o conflito de interesses entre os envolvidos: o conflito entre os interesses daqueles que desejam empreender *versus* o interesse de outros em preservar o meio ambiente, como ainda será analisado.

Observando-se as doutrinas sobre a atuação dos grupos de interesse, encontra-se a Teoria da “Public Choice”, que ficou conhecida em 1986, quando James Buchanam ganhou o Prêmio Nobel em economia<sup>36</sup>. Esta teoria veio confrontar a análise feita pela teoria da legislação baseada no puro interesse público, sendo que, consoante os ensinamentos de NUSDEO<sup>37</sup>:

a escola iniciou-se com um grupo de economistas, ditos institucionalistas, pela sua preocupação em desenvolver modelos teóricos voltados a explicar o comportamento dos agentes econômicos sob o influxo de cenários institucionais diversos. A eles juntaram-se juristas e cientistas políticos, dando assim, impulso à chamada teoria econômica da legislação (...)

Ainda segundo os ensinamentos do autor acima<sup>38</sup>, de FARBER e FRICKEY<sup>39</sup>, a Teoria da “Public Choice” analisou a atuação dos grupos de interesse, dos políticos, dos dirigentes das agências, dos processos eleitorais e dos processos de elaboração das legislações, chegando, sinteticamente, às seguintes conclusões:

---

<sup>36</sup> FARBER, Daniel A; FRICKEY, Philip P. *Law and Public Choice. A Critical Introduction*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p.01.

<sup>37</sup> NUSDEO, Fábio. *Fundamentos para uma Codificação do Direito Econômico*. São Paulo:RT,1995, p. 120/121.

<sup>38</sup> Idem, p.121/122.

<sup>39</sup> Op. cit, p.22/23.

“Há uma procura por legislação e por regulamentação por parte dos grupos de interesse.”<sup>40</sup> Estes procuram “capturar” os dirigentes das agências ou os legisladores a fim de que os mesmos elaborem legislações que contemplem seus interesses. Os dirigentes das agências e os legisladores, por sua vez, os atendem a fim de receber uma remuneração, nem sempre pecuniária, podendo figurar sob a forma de popularidade ou apoio político.

Ainda que tenham uma noção do que seja interesse público, os políticos e os dirigentes das agências têm uma postura empresarial, buscando apenas a sua prosperidade, seus interesses econômicos.

Os processos eleitorais, em especial os baseados na maioria simples, não asseguram as preferências e valores da denominada “*vontade do povo*”.

FARBER e FRICKEY<sup>41</sup> ponderaram que a teoria econômica dos grupos de interesse também pode ser delineada pela chamada “*teoria da ação coletiva*” formulada por Mancur Olson. Segundo os autores, consoante os ensinamentos desta teoria, a ação política geralmente afetará a todos. Assim, por exemplo, todos são beneficiados pela melhora na segurança nacional, mas o esforço de cada pessoa para proteger a segurança nacional normalmente ocasiona um efeito infinitamente menor. Em virtude disso, o indivíduo irá tentar “pegar uma carona” (*free-ride*) nos esforços dos outros, não contribuindo para a defesa nacional, enquanto é beneficiado pelas ações do demais. A existência desses *free-riders* impossibilita a organização de grupos grandes para a promoção ou proteção dos bens públicos e faz com que a atividade política seja dominada por grupos pequenos, defensores de seus próprios interesses.

---

<sup>40</sup> NUSDEO, Fábio. Ibid., p. 121.

<sup>41</sup> FARBER, Daniel A; FRICKEY, Philip P. *Law and Public Choice. A Critical Introduction*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p.23.

A conduta dos “*free-riders*” é observada pela atitude da maioria dos indivíduos que, cientes das peculiaridades dos interesses difusos, permanecem inertes, esperando que os outros tomem alguma atitude.<sup>42</sup>

Há uma consciência de que o ato de manter-se inerte não acarretará quaisquer custos, pois mesmo assim a ação do outro também o beneficiará. Essa atitude pode resultar em uma sub-representação dos interesses difusos.

Essas conclusões da “Public Choice” chocaram a comunidade acadêmica, os políticos e os setores da opinião pública, em razão do seu negativismo e agressividade. Os próprios autores FARBER e FRICKEY<sup>43</sup> criticam a teoria em virtude de a mesma não considerar a possibilidade de estar envolvida alguma ideologia, como a nazista ou de outros grupos, bem como por ela não considerar a razão que leva cada indivíduo a ir deliberadamente votar, ainda que isto demande tempo e dinheiro.

Porém, com o tempo, a teoria abrandou-se, passando a se preocupar com os “(...) *esquemas analíticos e institucionais voltados a contrabalançar os defeitos e falhas do funcionamento do setor público, evolução que, diga-se de passagem, correspondeu em grande parte, à contribuição dos juristas que se aproximaram da mesma escola.*<sup>44</sup>”

Assim, as conclusões obtidas pela teoria não deveriam mais ser encaradas sempre como verdadeiras, mas garantiriam um norte para quem procura interpretar certas leis, a atuação dos grupos de interesse ou dos políticos e dirigentes das agências. O objetivo da teoria passa a ser o de encontrar formas para deter ou minimizar as condutas descritas acima.

---

<sup>42</sup> SALLES, Carlos Alberto de. *Execução Judicial Em Matéria Ambiental*. São Paulo: RT, 1999, p.129.

<sup>43</sup> FARBER, Daniel A; FRICKEY, Philip P. *Law and Public Choice. A Critical Introduction*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p.23/24.

<sup>44</sup> NUSDEO, Fábio. *Fundamentos para uma Codificação do Direito Econômico*. São Paulo: RT, 1995, p.124.

A teoria de KOMESAR<sup>45</sup> traz novos enfoques à “Public Choice” na análise da organização da atuação dos grupos de interesse no processo político, observando que a influência de um determinado grupo está relacionada com os custos para obtenção da informação, o número de pessoas que o compõem e o grau de engajamento entre elas.

Segundo esse autor, os grupos seguem tendências majoritárias ou minoritárias (“*two force model*”). As tendências majoritárias seriam mais dispersas, enquanto as minoritárias, mais concentradas. Essas tendências majoritárias representariam a defesa do interesse difuso, que sofreria com a ocorrência dos “*free-riders*” (caronas), já descritos acima.

No entanto, observa-se que alguns subgrupos podem atuar como “catalisadores” e passar a influenciar a maioria para que se mobilizem. Assim, minorias podem influenciar a maioria para agir da maneira que almejam, favorecendo seus interesses próprios, em detrimento do interesse difuso.

As duas teorias descritas acima demonstram que os grupos podem ser mais atuantes com o objetivo único de defender um interesse particular (da minoria). Assim, existe sempre o perigo de que cada um dos grupos envolvidos participe mais das audiências públicas, acione o Judiciário ou interfira na elaboração de normas, sob a alegação e aparência de estar sendo defendido um interesse geral, quando na verdade o predomínio é de um interesse particular.

No decorrer do processo administrativo de licenciamento ambiental, os indivíduos se articulam e argumentam que a obra irá trazer empregos, não será impactante, reduzirá o déficit habitacional, dentre outros, a fim de defender a possibilidade de implantação do

---

<sup>45</sup>KOMESAR, Neil K. *Imperfect Alternatives- Choosing Institutions in Law, Economics, and Public Policy*. United States of America: The University of Chicago Press, 1994, p.54/97.

empreendimento e a decisão favorável. Assim, ao lado dos empreendedores juntam-se sindicatos de trabalhadores, políticos que desejam mostrar à população que o seu Município/Estado está promovendo o desenvolvimento.

Já em relação ao meio ambiente, há uma maior dificuldade de articulação do interesse consubstanciado na proteção ambiental, ainda que existam ONG'S, setores da sociedade civil e o Ministério Público atuando.

Percebe-se também que os grupos de interesse utilizam a mídia para lograrem seus êxitos, exercendo uma pressão junto aos órgãos ambientais e ao Governo, no intuito de compeli-los a tomar decisões menos restritivas.

Matéria publicada no jornal “O Estado de São Paulo”, que tem como título “Travamento ambiental”<sup>46</sup>, demonstra claramente isso.

Sua redação faz uma severa crítica à longa duração dos processos de licenciamento ambiental, à atuação do Ministério Público, à ação dos ecologistas, à demora do Judiciário em resolver as controvérsias. Transmite-se ao leitor a impressão de que o licenciamento exigido está constituindo um sério entrave ao desenvolvimento.

No nível do Poder Judiciário há também a articulação dos grupos de interesse, como se denota do seguinte exemplo: Um grupo de moradores de certo Bairro, reunido em uma associação, ingressa com uma Ação Civil Pública com a finalidade de impedir a construção de um empreendimento na vizinhança.

---

<sup>46</sup> VIVAN, Danilo. Travamento Ambiental. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 24 jan. 2005. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br>>. Acessado em 25/01/2005.

Na ação, o grupo utiliza como argumento o fato de que a obra irá afetar irremediavelmente o meio ambiente. Entretanto, na realidade, esse grupo possui um objetivo próprio, qual seja, o de impedir que um empreendimento desvalorize seus imóveis.

No processo de elaboração normativa igualmente é observada a atuação dos grupos de interesse. Serão analisadas, abaixo, duas normas pátrias que demonstram essa atuação.

No Brasil, até 1995, o procedimento de autorização para a entrada de produto contendo OGM- Organismos geneticamente modificados era estabelecido pela Lei 8.974/95. Esta Lei, dentre outros preceitos, dispunha que os Ministérios referidos no seu artigo 7º. deveriam exigir a juntada dos pareceres dos países exportadores, além de observar a exigência do § 1º., do artigo 8º., que dizia:

Os produtos contendo OGM destinados à comercialização ou industrialização, provenientes de outros países, só poderão ser introduzidos no Brasil, após o parecer prévio conclusivo da CTNBIO e a autorização do órgão de fiscalização competente, levando-se em consideração pareceres técnicos de outros países, se disponíveis.

Como é sabido, no centro das questões sobre os transgênicos estava a soja transgênica. O plantio e o consumo de transgênicos estava vetado desde 1998, quando a empresa multinacional Monsanto tentou registrar a “Roundup Ready”, a sua soja resistente ao herbicida “Roundup”.

Antes da concessão do registro, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) e o Greenpeace ingressaram com uma ação judicial e conseguiram impedir a autorização do registro para a comercialização. Entretanto, apesar da proibição, muitos agricultores continuaram a usar sementes de soja transgênica contrabandeadas da Argentina, onde a

produção de transgênicos é liberada. Pela proximidade com o país vizinho, o Rio Grande do Sul tornou-se o Estado com o maior número de plantações transgênicas clandestinas, mas elas existem em outros, como o Paraná e também na Região Centro-Oeste.<sup>47</sup>

Em virtude dessa situação, apesar do acionamento do Judiciário para impedir a utilização da soja transgênica, o Executivo passou a editar Medidas Provisórias liberando a sua comercialização, como a Medida Provisória 131, de 25 de setembro de 2003, convertida na Lei 10.814/2003, que liberava a comercialização da safra de 2004 e a Medida Provisória 223/2004, convertida na Lei 11.092/2005, que liberava a comercialização da safra de 2005.

Em 24 de março de 2005 foi promulgada a Lei 11.105/2005- Lei de Biossegurança, que trouxe novos preceitos em relação aos Organismos Geneticamente Modificados. O processo legislativo de elaboração dessa Lei foi conturbado, sendo que a Ministra do Meio Ambiente apoiava o substitutivo que estava tramitando na Câmara dos Deputados, não apoiando o aprovado no Senado, pois aquele garantia maior poder ao IBAMA para decidir sobre o uso de produtos geneticamente modificados.<sup>48</sup>

Entretanto, o Senado conseguiu manter seu substitutivo e a Lei 11.105/2005 foi promulgada, sendo que grande parte de seus dispositivos (Artigo 6º., inciso VI, 10, 14, inciso IV, VIII, XX, §1º. a 6º., 16, §1º., inciso III, § 2º. a 7º., 30, 35 a 37) são objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3510, ajuizada pelo Procurador-Geral da República em Maio de 2005 e que está em trâmite no Supremo Tribunal Federal.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup>PASCHOAL, Guto. *O Impasse dos Transgênicos no Brasil*. Disponível em: <[www.comciencia.br/reportagens/genetico/gen05.shtml](http://www.comciencia.br/reportagens/genetico/gen05.shtml)>. Acessado em: 06/01/2006.

<sup>48</sup> RIBEIRO, Cristiane. *Marina Silva reitera defesa de substitutivo à Lei de Biossegurança.*. Disponível em: <[www.brasiloste.com.Br/noticia/1231/transgenicos-substitutivo](http://www.brasiloste.com.Br/noticia/1231/transgenicos-substitutivo)>. Acessado em: 06/01/2006.

<sup>49</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)>. Acessado em: 06/01/2006.

Essa ação possui várias ONG'S e organizações da sociedade civil na qualidade de “amicus curiae” e até a data da consulta realizada no *site* do Supremo Tribunal Federal, não havia sido sequer julgado o seu pedido Cautelar.

Em síntese, a ADIN- Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3510, questiona a ausência na Lei 11.105/2005 da previsão constitucional da competência comum dos entes federados para a realização do licenciamento ambiental, uma vez que esta função passa a ser exercida apenas pela CTNBIO- Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, que também passa a deliberar sobre os casos em que o OGM é causador de significativa degradação ambiental, a fim de exigir ou não o EIA/RIMA. Segundo os termos utilizados na ação, isso “*causa a quebra do Sistema Nacional do Meio Ambiente*”.<sup>50</sup>

Já em trâmite a ADIN supracitada, foi regulamentada a Lei 11.105/2005, através do Decreto 5.591/2005, e escolhidos os membros da CTNBIO, que é constituída por “27 (*vinte e sete*) cidadãos brasileiros de reconhecida competência técnica, de notória atuação e saber científicos” designados pelo Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, nos termos do art.11 da Lei 11.105/2005. O Greenpeace e as organizações da entidade civil ligadas à “Campanha por um Brasil Livre de Transgênicos” criticaram o favorecimento de pesquisadores ligados às empresas de biotecnologia nesta nova composição da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio).<sup>51</sup>

Em outra situação, apesar de não haver a comprovação de qual grupo de interesse predominou, observa-se ter a Resolução 279/2001 do Conama criado um procedimento mais

---

<sup>50</sup>GREENPEACE. *Ação Direta de Inconstitucionalidade*. Disponível em:<[www.greenpeace.org.br/transgenicos/pdf/adin.pdf](http://www.greenpeace.org.br/transgenicos/pdf/adin.pdf)>. Acessado em: 10/01/2006.

<sup>51</sup>GREENPEACE. *Nova CTNBio favorece interesses da indústria de biotecnologia*. Disponível em:<<http://www.greenpeace.org.br/consumidores/noticia.php?c=2489&PHPSESSID=70e5416ecd6df6f3c3b9e1576f783a9e>>. Acessado em: 19/01/2006.

simples que o EIA- Estudo de Impacto Ambiental, denominado RAS- Relatório Ambiental Simplificado, para analisar a instalação de linhas de transmissão de energia elétrica, gasodutos, oleodutos, usinas termoeletricas e usinas hidroeletricas “de pequeno potencial de impacto.”

MACHADO<sup>52</sup>, analisando essa Resolução, concluiu ter sido fixado um prazo muito curto para o licenciamento ambiental (sessenta dias), bem como que a não exigência do EIA/RIMA acarretou sua inconstitucionalidade. Segundo ele, somente o EIA/RIMA possui a metodologia adequada para constatar se o impacto ambiental é significativo ou não.

ACKERMAN, ELLIOTT e MILLIAN<sup>53</sup> constataram a atuação dos grupos de interesse para a proteção de seus interesses individuais no cenário do Poder Legislativo dos Estados Unidos da América, comparando-a com o “Dilema do Prisioneiro”.

O “Dilema do Prisioneiro” ilustra o comportamento egoísta do ser humano. Trata-se de um tipo de jogo teórico no qual dois prisioneiros que cometeram um crime juntos são colocados em celas separadas, sem possibilidade de comunicação, sendo que cada um deles prefere aceitar a proposta do promotor de confessar o crime para ser libertado, ainda que isso agrave a pena do outro.

Os autores acima observaram que duas importantes legislações ambientais, a que trata sobre a poluição ocasionada por veículos, de 1965, e a que controla a qualidade do ar, de

---

<sup>52</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 255

<sup>53</sup> ACKERMAN, Bruce A et al. *Toward a Theory of Statutory Evolution: The federalization of Environmental Law*. In: REVESZ, Richard L. *Foundations of Environmental Law and Policy*. New York: Foundation Press, 1997, p. 211.

1967, foram promulgadas em razão da organização dos grupos que refletiam os interesses das indústrias e não os interesses ambientais.

Entretanto, estes grupos não agiram com o intuito de preservar o meio ambiente. Ao observarem serem as leis estaduais muito rígidas, procuraram seus “conhecidos” políticos em Washington para que estes influenciassem o Congresso a elaborar leis mais benéficas aos seus interesses, as quais seriam impostas a todo o território nacional.

ROSE-ACKERMAN<sup>54</sup> também analisou, dentre outros aspectos, a influência dos produtores locais na elaboração das leis, mas chegou a uma conclusão diferente daquela dos autores acima, no que tange à descentralização administrativa. Segundo a autora, a influência dos grupos é mais facilmente exercida em âmbito local. Assim, ao contrário do explanado pelos autores acima, não haveria a necessidade de ir até o nível federal para conseguir a influência política, pois essa é mais facilmente obtida em nível local.

A mesma autora também argumenta que alguns defensores da descentralização governamental enfatizam a vantagem de as menores unidades de governos estarem mais “próximas do povo”, o que faria com que o poder local observasse suas necessidades. No entanto, essa assertiva não constitui a verdade, já que o governo federal tem elaborado mais legislações que satisfazem os anseios da própria comunidade local. A autora conclui dizendo que em nível federal há maior possibilidade do controle democrático, já que há maior acesso às informações. E, finalmente, ela apregoa que uma regulação nacional uniforme pode

---

<sup>54</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. *Controlling Environmental Policy. The limits of Public law in Germany and the United States*. Yale: University Press, 1995, p.37/54.

produzir uma economia de escala para firmas privadas que atuam no comércio interestadual, reduzindo as desigualdades provenientes das regulações estaduais e municipais.<sup>55</sup>

O que fica evidente da leitura desses trabalhos é que existe a possibilidade de haver influência dos grupos de interesse em todos os níveis do governo, local ou federal no processo de elaboração das normas ambientais, devendo ser encontrados mecanismos para tentar reduzir essa influência.

Esses mecanismos devem garantir maior acesso às informações e possibilitar a participação efetiva da sociedade.

SALOMÃO FILHO<sup>56</sup> assevera que a difusão do conhecimento econômico aos grupos interessados e a efetiva representação dos mesmos no processo normativo das “Agências” é imprescindível ao desenvolvimento do país, além de evitar a prevalência de um determinado grupo de pressão.

Os novos movimentos sociais, inclusive, vêm combatendo a dependência burocrática estatal e cada vez mais incentivam a consciência dos indivíduos para que se associem em busca de ideais comuns e participem das tomadas de decisões estatais, objetivando uma democracia participativa<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> ROSE ACKERMAN, Susan. *Rethinking the progressive agenda: the reform of the American regulatory state*. United States: The Free Press, 1992, p. 166 e 172.

<sup>56</sup> SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (org.). *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo:Malheiros,2002, p.61/62.

<sup>57</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma reinvenção solidária e participativa do estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo/Brasília: UNESP/ENAP,1999, p. 264/264.

FERNANDES<sup>58</sup> também defende essa democracia participativa ao prescrever que: “há uma necessidade fundamental de que os mecanismos tradicionais de representação democrática sejam combinados com formas mais efetivas de participação direta no processo decisório e na gestão urbana.”

DALLARI<sup>59</sup> possui entendimento semelhante:

Um aspecto importante a ser considerado, é que a democracia tem, entre suas principais características assegurar as condições necessárias para que as pessoas participem intensamente das decisões sobre assuntos de seu interesse (...)

JACOBI<sup>60</sup> assevera que a cidadania ativa introduz uma linha mais democrática na administração da coisa pública, sendo que os instrumentos jurídicos devem criar mecanismos que a assegurem. Esses mecanismos representam o que TELLES<sup>61</sup> denomina:

invenção histórica que depende de espaços públicos democráticos nos quais a pluralidade das opiniões se expressa, nos quais os conflitos ganham visibilidade e as diferenças se representam nas razões que constroem os critérios de validade e legitimidade dos interesses e aspirações defendidos como direitos.

Observa-se que a participação da sociedade também é importante para controlar a atuação estatal. O Estado, ainda que deva possuir uma atitude de implementador, com o propósito de garantir a proteção do meio ambiente e tutelar o bem comum ambiental,

---

<sup>58</sup> FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental no Brasil: Confrontando a Questão Urbana. In: LIMA, André (org.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 357.

<sup>59</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Meio Ambiente e Município. In: PHILIPPI JR. Arlindo, et al. (ed.). *Meio Ambiente, Direito e Cidadania*. São Paulo: Signus, 2002, p.36.

<sup>60</sup> JACOBI, Pedro Roberto. *Ampliação da Cidadania e Participação- Desafios na Democratização da Relação Poder Público- Sociedade civil no Brasil*. 1996. Tese de Livre Docência defendida na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/48/tde-25102005-105004>>. Acessado em 10/01/2006.p.19

<sup>61</sup> TELLES, V. Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos. In: DAGNINO, E (org.). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. p.91-102 apud Idem, p.20.

enquanto empreendedor, pode ser responsável pelos maiores danos ambientais. Percebem-se atuações estatais antagônicas, que devem ser controladas, e uma das formas desse controle é o exercido pela população.

O nosso ordenamento pátrio e o Direito Internacional vêm abrindo canais formais para que a sociedade participe dos processos decisórios relacionados ao meio ambiente, como ainda será estudado.

O procedimento administrativo de licenciamento ambiental, tão importante para a promoção do desenvolvimento sustentável, deveria constituir um mecanismo capaz de dirimir os conflitos estudados, uma vez que, em alguns casos, possibilita a participação popular. No entanto, essa capacidade fica comprometida na medida em que, além da existência dos conflitos entre os grupos de interesse, há sérias indefinições quanto à distribuição de competência dos órgãos estruturados para a sua realização, bem como problemas para se alcançar a efetividade da participação da sociedade, como ainda será abordado.

Ressalva-se que não será objeto do trabalho a proposição de novas normas substantivas sobre a matéria, mas sim a análise e discussão sobre a interpretação e a aplicação das principais normas ambientais relativas ao licenciamento ambiental, especialmente em relação à participação popular e à competência dos entes federados. Antes de se adentrar nestes dois principais pontos de análise, será estudado o licenciamento ambiental em si, sua natureza jurídica e procedimento legal, sendo também enfocadas importantes discussões doutrinárias.

### **3. O Procedimento Administrativo de Licenciamento Ambiental.**

#### **3.1. Natureza jurídica**

Todo o procedimento administrativo de licenciamento ambiental retrata o poder de polícia estatal na defesa do meio ambiente que, consoante o artigo 170, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, tornou-se um princípio a ser observado pela ordem econômica.

O fato de o licenciamento ambiental retratar o poder de polícia encontra fundamento na doutrina administrativista e na definição expressa pelo Código Tributário.

DI PIETRO<sup>62</sup> afirma que: *“Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.”*

O Código Tributário Nacional, em seu Art. 78, conceitua o poder de polícia da seguinte forma:

considera-se poder de polícia a 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 e coletivos.

---

<sup>62</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas S/A, 2002, p. 111.

O exercício do poder de polícia conceituado no Código Tributário é fato gerador das chamadas taxas, conforme se depreende da análise do artigo 145, inciso II da Constituição Federal e artigo 77 do referido Código.

Consoante entendimento doutrinário<sup>63</sup>, o poder de polícia em sentido amplo divide-se em dois grupos: um relativo aos atos normativos em geral: decretos, resoluções, portarias e instruções; e outro relativo aos atos administrativos e operações materiais.

Neste segundo grupo, que compreende medidas preventivas, enquadra-se a licença ambiental, dentre outras. Isto porque o procedimento administrativo de licenciamento ambiental, que resultará ou não na concessão da licença, possui um caráter preventivo, na medida em que avalia a execução de obra ou atividade antes de seu início, como será mais detalhadamente estudado.

Importante ser considerado que o ato administrativo denominado “licença ambiental” possui como atributos principais a auto-executoriedade e a presunção de legitimidade, sendo que cabe à Administração Pública, diretamente, exigir as obrigações de fazer e não fazer, não dependendo de qualquer outro posicionamento judicial ou administrativo para tanto.

Outra característica do ato administrativo é a possibilidade de ser vinculado ou discricionário, dependendo da margem de atuação que a lei atribui ao ente estatal.

O critério principal da distinção entre atos vinculados e discricionários refere-se à possibilidade de opção oferecida pela Lei à Administração Pública. Se inexistente, o ato é vinculado, do contrário, o ato será discricionário.

---

<sup>63</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas S/A, 2002, p.113.

Neste aspecto, autores<sup>64</sup> vêm entendendo que a licença ambiental possuiria a natureza jurídica de verdadeira autorização, em determinados casos, tais como quando se autoriza a instalação de uma banca de jornal em área verde pública ou o uso de motosserra. Nestes exemplos verifica-se a precariedade e a discricionariedade desses tipos de atos administrativos e, assim, os mesmos não poderiam receber a denominação de “licença”, mas sim de “autorização”.

Isso porque a *“autorização é ato administrativo discricionário e precário mediante o qual a autoridade competente faculta ao administrado, em casos concretos, o exercício ou a aquisição de um direito, em outras circunstâncias, sem tal pronunciamento, proibido.”*<sup>65</sup>

Há outros casos, no entanto, que aqueles mesmos autores citados consideram que o ato é vinculado, devendo ser considerado como licença propriamente dita. Seria o caso das licenças para a construção de uma obra, por exemplo.

Nessa situação, desde que o interessado tivesse preenchido os requisitos previstos em lei, ele teria o direito subjetivo de ver o seu empreendimento aprovado, iniciando a sua implantação.

MEDAUAR<sup>66</sup> tem o mesmo entendimento abordado acima. Nesse sentido:

A licença é ato administrativo vinculado pelo qual o poder público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, possibilita-lhe a realização de atividades ou de fatos materiais, vedados sem

---

<sup>64</sup>FINK, Alonso et al. *Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental*. São Paulo: Forense Universitária, 2000, p.10/12.

<sup>65</sup>CRETELLA JÚNIOR, José. *Manual de Direito Administrativo*. 2.ed. Rio de Janeiro:Forense, 1979, p. 239.

<sup>66</sup>MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 2. ed. São Paulo:RT, 1998, p.353

tal apreciação. A licença supõe apreciação do poder público no tocante ao exercício de direito que o ordenamento reconhece ao interessado; por isso não pode ser negada quando o requerente atende a todos os requisitos legais para sua obtenção. Uma vez expedida, traz o pressuposto da definitividade, embora possa estar sujeita a prazo de validade e possa ser anulada ante ilegalidade superveniente. A licença se desfaz, ainda, por cassação, quando o particular descumprir requisitos para o exercício da atividade, e por revogação, se advier motivo de interesse público que exija a não realização da atividade licenciada, cabendo, neste caso, indenização ao particular.

No entanto, devido ao fato de o procedimento de licenciamento propiciar em seu trâmite a expedição de várias licenças: a prévia (LP), a de instalação (LI) e a de operação (LO), há também a posição doutrinária de que a natureza jurídica de todas as licenças ambientais é a de autorização.

Neste sentido é o ensinamento de MACHADO<sup>67</sup> o qual, além de evidenciar esta precariedade da licença ambiental, analisa como a Lei 6.938/81 e a Constituição Federal também propiciaram a visão da natureza jurídica de autorização. Assim, cita o Art 170 da Carta Magna, os artigos 9º. e §1º. do Art. 10 da Lei 6.938/81, sendo que esses últimos demonstram a possibilidade de revisão da licença.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo analisou da mesma forma a questão, quando da avaliação da Lei 6938/81, pronunciando-se dessa forma <sup>68</sup>:

O exame dessa lei revela que a licença em tela tem natureza jurídica de autorização, tanto que o §1.º de seu art. 10 fala em pedido de renovação de licença, indicando, assim, que se trata de autorização, pois, se fosse juridicamente licença, seria ato definitivo, sem necessidade de renovação.

---

<sup>67</sup>MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 11. ed. São Paulo:Malheiros, 2003,p. 258

<sup>68</sup> TJSP, 7.ª C., AR de Ação Civil Pública 178.554-1-6, rel. Des. Leite Cintra, j. 12.5.1993. *Revista de Direito Ambiental* n.01- janeiro- março de 1996, São Paulo:RT, p.201.

O Tribunal Regional da 3<sup>a</sup>. Região exarou entendimento no mesmo sentido do Tribunal paulista, caracterizando a licença ambiental como um ato administrativo discricionário.<sup>69</sup>

MILARÉ<sup>70</sup> observa essa divergência sobre a natureza jurídica da licença ambiental da seguinte forma:

A resposta a tão intrigante questionamento só pode ser satisfatoriamente encaminhada se nos convenceremos, na linha da mais moderna doutrina, de que, na realidade, não há atos inteiramente vinculados ou inteiramente discricionários, mas uma situação de preponderância, de maior ou menor liberdade deliberativa do seu agente.

No caso do licenciamento ambiental, sem negar à Administração a faculdade de juízos de valor sobre a compatibilidade do empreendimento ou atividade a planos e programas de governo, sobre suas vantagens e desvantagens para o meio considerado etc., importa enfatizar que o matiz que sobressai, aquele que lhe dá colorido especial, é o da subordinação da manifestação administrativa ao requerimento do interessado, uma vez atendidos, é claro, os pressupostos legais relacionados com a defesa do meio ambiente e com o cumprimento da função social da propriedade. Em outros termos, fundamentalmente a capacidade decisória da Administração resume-se ao reconhecimento formal de que os requisitos ambientais para o exercício da propriedade estão preenchidos.

Não há se falar, portanto em equívoco do legislador na utilização do vocábulo licença, já que disse exatamente o que queria (*lex tantum dixit quam voluit*). O equívoco está em se pretender identificar na licença ambiental, regida pelos princípios informadores do Direito do Ambiente, os mesmos traços que caracterizam a licença tradicional, modelada segundo cânon do Direito Administrativo, nem sempre compatíveis. O parentesco próximo não induz, portanto, considerá-las irmãs gêmeas.

Não obstante todas as posições evidenciadas, o que se deve observar é que a Administração Pública ao tomar as suas decisões não pode se olvidar da legalidade dos

---

<sup>69</sup> CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Agravo de Instrumento - 25103. Processo: 95030252342, UF: SP, Órgão Julgador: Sexta Turma. Data da decisão: 14/06/2000. Disponível em <<http://www.daleth.cjf.gov.Br/Jurisp/Juris.asp>>. Acessado em 03 de outubro de 2005.

<sup>70</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência e glossário*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 485 e 486.

motivos, das regras de competência e de forma, além do fim almejado, que é o interesse público, não importa seja discricionário ou vinculado o seu ato.

Assim, ainda que se entenda que o ato da administração pública em expedir uma licença ambiental seja discricionário e a mesma se reveste do caráter de uma autorização, isso não implica em outorgar irrestrita liberdade ao administrador, pois este deve sempre motivar legalmente suas decisões e ter como objetivo o interesse público. A nomenclatura “licença” ou “autorização” não deve interferir na apreciação judicial a respeito da legalidade dos motivos ensejadores da expedição de uma determinada licença.

Ao Poder Judiciário, por imposição constitucional, foi conferido o dever indeclinável de anular qualquer ato atentatório ao ordenamento jurídico vigente, principalmente quando violar direito garantido constitucionalmente, porquanto *"a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito."* (art. 5º, XXXV, da Carta Política)

A Súmula 473 do STF é bem clara:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e **ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.**”(grifo nosso).

O denominado poder discricionário, evidentemente, não é ilimitado e visa, sobretudo, proporcionar à Administração a adoção da melhor providência diante de um caso concreto, sempre alicerçado no interesse público almejado pela norma jurídica que lhe deu origem.

Com efeito, mesmo que se trate de ato discricionário, é possível a intervenção do Judiciário quando evidenciado algum desvirtuamento da finalidade abarcada pela decisão do administrador (desvio de poder), bem como o extrapolamento dos parâmetros nela preestabelecidos. É à norma, portanto, que cabe estabelecer, diante de uma situação concreta, a área limítrofe de atuação da Administração Pública, mais ou menos dilatada.

Neste sentido, MELLO<sup>71</sup> afirma que:

Assim como ao Judiciário compete fulminar todo comportamento ilegítimo da Administração que apareça como frontal violação da ordem jurídica, compete-lhe, igualmente, fulminar qualquer comportamento administrativo que, a pretexto de exercer apreciação ou decisão discricionária, ultrapassar as fronteiras dela, isto é, desbordar dos limites de liberdade que lhe assistiam, violando, por tal modo, os ditames normativos que assinalam os confins da liberdade discricionária.

DI PIETRO<sup>72</sup>, por sua vez, aponta que:

com relação aos atos discricionários, o controle judicial é possível, mas terá que respeitar a discricionariedade administrativa nos limites em que ela é assegurada à Administração Pública pela lei.(...) A rigor, pode-se dizer que, com relação ao ato discricionário, o Judiciário pode apreciar os aspectos da legalidade e verificar se a Administração não ultrapassou os limites da discricionariedade; neste caso, pode o Poder Judiciário invalidar [por ilegalidade] o ato, porque a autoridade ultrapassou o espaço livre deixado pela lei e invadiu o campo da legalidade.

Ainda segundo os ensinamentos da autora, sempre há a possibilidade de verificação dos motivos que ensejaram o ato administrativo discricionário, segundo a teoria dos motivos determinantes, que retrata o surgimento no direito brasileiro de uma forte tendência de

---

<sup>71</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 827.

<sup>72</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14. ed., São Paulo: Atlas, 2002, p. 209.

ampliação do controle judicial.<sup>73</sup> Essa submissão à motivação é uma importante garantia na definição da decisão que venha a prevalecer como adequada ao interesse público, pois impede, em tese, atos administrativos imotivados pró- empreendimento ou pró- ambiente.

Portanto, torna-se secundária a caracterização das licenças ambientais como atos vinculados ou discricionários, uma vez que ambos podem ser invalidados pelo Poder Judiciário, o qual tem por função indelével a proteção do princípio da legalidade.

As disposições legais sobre o licenciamento ambiental além de refletirem o poder de polícia estatal também demonstram a função do Estado de regular a economia, uma vez que este impõe regras para as atividades econômicas, a fim de proporcionar um equilíbrio na relação entre os agentes e de promover os objetivos públicos.<sup>74</sup>

O conceito de “regulação econômica”, delineado acima, é amplo, possuindo três concepções, segundo MOREIRA<sup>75</sup>:

(a) em sentido amplo, é toda forma de intervenção do estado na economia, independentemente dos seus instrumentos e fins; (b) num sentido menos abrangente, é a intervenção estatal na economia que não a participação direta na actividade económica, equivalendo, portanto, ao condicionamento, coordenação e disciplina da actividade económica privada; (c) num sentido restrito, é somente o condicionamento normativo da actividade económica privada (por via de lei ou outro instrumento normativo).

O procedimento administrativo de licenciamento ambiental retrata a regulação econômica estatal de duas formas: pela atuação estatal consistente na elaboração das leis e

---

<sup>73</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14. ed., São Paulo: Atlas, 2002, p. 210.

<sup>74</sup>MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e Administração Pública.*, Coimbra: Livraria Almedina, 1997, p.34.

<sup>75</sup>Idem, p. 35.

pela aplicação e execução destas através de seus órgãos, que são os membros do SISNAMA-Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Serão estudados, em seqüência, o procedimento legal do licenciamento ambiental, as situações em que o Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA) são exigidos, as possibilidades de participação popular, bem como a competência dos entes federados para proceder ao licenciamento ambiental.

### **3.2. Procedimento Legal.**

Em relação aos aspectos legais específicos sobre o licenciamento ambiental, observa-se que este se consubstancia em um instrumento de aplicação da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei 6.938/81, o qual exige do empreendedor a observância de certas diretrizes para a instalação de suas obras ou atividades passíveis de provocar degradação ambiental.

O Poder Público através de um processo administrativo próprio, que seguirá obrigatoriamente as prescrições gerais da Constituição Federal, da Lei 6.938/81, seu respectivo Decreto 99.274/90, das Resoluções Conama 01/86 e a 237/97, bem como demais normas específicas dos entes federados competentes (que deverão observar as normas gerais acima ou serem mais restritivas), irá examinar os projetos, proceder a estudos para, ao final, expedir a licença ambiental.

É certo que o licenciamento ambiental deve também observar outras disposições não tão específicas sobre o meio ambiente, como o Plano Diretor obrigatório para cidades com mais de 20 (vinte) mil habitantes (§ 1º, do Artigo 182, da Constituição Federal) e as Leis que tratam sobre o uso e ocupação do solo urbano. Deverá avaliar, de igual forma, outros instrumentos definidos no artigo 9º. da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, como o zoneamento ambiental (inciso II), regulamentado pelo Decreto 4.297/2002, que em seu Art. 2º. o conceitua como:

Instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, que estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Existem certos tipos de licenciamento ambiental que estão previstos em normas jurídicas específicas. Exemplos dessas são a Resolução Conama 23/94, que trata sobre o licenciamento ambiental da exploração de petróleo e gás natural; as Resoluções Conama 9/90 e 10/90, sobre o licenciamento de atividades de mineração e a Resolução Conama 349/2004, sobre o licenciamento de ferrovias, dentre outras.

Caso a instalação da obra ou atividade seja potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, serão exigidos o estudo prévio de impacto ambiental e seu respectivo relatório, antes da concessão da licença prévia (LP). Os dois passarão, então, a fazer parte do procedimento administrativo de licenciamento ambiental, que será melhor detalhado a seguir.

Isso porque a Carta Magna de 1988 foi responsável por elevar o Estudo de Impacto Ambiental a *status* de matéria constitucional, sendo que o inciso IV, do § 1º., do Art. 225 expressamente preceituou que incumbe ao Poder Público, para assegurar a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, “*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.*”

O Artigo 6º. da Lei 6.938/81, por sua vez, estruturou o SISNAMA-Sistema Nacional do Meio Ambiente da seguinte forma:

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; 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; VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

A Resolução Conama 237/97 trata especificamente do processo administrativo de licenciamento ambiental e, em seu Art. 1º., assim definiu o 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.

A mesma Resolução também preceitua que o licenciamento ambiental se desenvolverá em três fases sucessivas, sendo que a cada uma dessas fases corresponderá um tipo de licença.

A primeira fase tem um caráter preliminar, sendo que o empreendedor irá planejar a sua atividade e manifestará a sua intenção de realizar a obra. Serão elaborados os estudos de viabilidade do projeto. Observada a necessidade de elaboração de EIA/RIMA, o mesmo será elaborado nesta fase do licenciamento.

Analisados, discutidos e aprovados todos os estudos pertinentes, será expedida a Licença Prévia (LP), passando-se à segunda fase.

Nesta segunda fase será produzido o Projeto Executivo. Trata-se de um processo mais detalhado no qual serão fixadas as prescrições de natureza técnica, capazes de compatibilizar a instalação do empreendimento com a proteção ambiental. Sendo aprovado esse Projeto Executivo, é expedida a Licença de Instalação (LI), que possibilita o início da implantação do empreendimento.

Observa-se que, até esse ponto, foi autorizada apenas a implantação do empreendimento, mas não o seu funcionamento.

Na terceira e última fase o órgão ambiental irá vistoriar a atividade e verificar se todas as exigências anteriormente feitas estão sendo cumpridas. Constatando-se a regularidade da obra, será expedida a Licença de Operação (LO), que possibilitará o início da atividade.

Cada uma dessas licenças possui um prazo máximo de duração definido no artigo 18 da Resolução Conama 237/97 que, como as demais prescrições, deverá ser observado pelas legislações dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA. No Estado de São Paulo os prazos das licenças são previstos nos artigos 8º. a 10 da Resolução SMA 54 de 30/11/2004.

O inciso I, do artigo 18, da Resolução Conama 237/97 preceitua que o prazo de validade da Licença Prévia (LP) não poderá ser superior a 5 (cinco) anos. O inciso II, do mesmo artigo estabelece o prazo máximo de 6 (seis) anos de validade para a Licença de Instalação (LI) e o seu inciso III, o mínimo de 4 (quatro) anos e o máximo de 10 (dez) para a Licença de Operação (LO).

O artigo 19, da Resolução Conama 237/97, também possibilita ao órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, 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 de licença; III – superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.”*

A Resolução 237/97, em seu artigo 12, retrata ainda a possibilidade de ser exigida apenas um desses tipos de licença, dependendo do projeto que está sendo analisado, bem como possibilita a instituição de um procedimento mais simplificado, como fez o Estado de São Paulo através do RAP (Relatório Ambiental Preliminar).

O Relatório Ambiental Preliminar-RAP foi estabelecido pela Resolução Estadual SMA 54, de 30 de novembro de 2004, que em seu artigo 2º., inciso IV, o define como:

estudos técnicos e científicos elaborados por equipe multidisciplinar que, além de oferecer instrumentos para a análise da viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade, destinam-se a avaliar sistematicamente as conseqüências das atividades ou empreendimentos considerados potencial ou efetivamente causadores de degradação do meio ambiente, em que são propostas medidas mitigadoras com vistas à sua implantação.

Convém ser ressaltado que todo o procedimento ambiental é analisado por técnicos que fazem parte do órgão ambiental e devem seguir criteriosamente as regras legais e técnicas, sob pena de cometerem alguns dos crimes tipificados nos artigos 66 a 69 da lei 9.605/98.

### **3.2.1. Atividades e Empreendimentos sujeitos ao EIA/RIMA.**

Apesar de o artigo 225, inciso IV, da Constituição Federal, ter exigido a elaboração do EIA/RIMA- Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório para a instalação de obras e atividades (públicas ou privadas) potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, propiciando um vasto campo em que poderá ser exigido esse estudo, o art. 2º. da Resolução Conama 01/86 trouxe um rol exemplificativo de empreendimentos em que obrigatoriamente o estudo é exigido.

Alguns desses empreendimentos são: estrada de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento, ferrovias, portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos, aeroportos, oleodutos, dentre outros.

Além desse rol trazido pela Resolução 01/86 do Conama, outras normas dispõem, ainda, sobre atividades e empreendimentos sujeitos ao EIA/RIMA. Podemos apontar como exemplos a Lei 6.803/80, que em seu artigo 10, §§ 2º. e 3º, obrigou o EIA/RIMA para aprovação da delimitação e autorização da implantação de instalações nucleares, bem como a Lei 4.661/88, que instituiu o Plano Nacional do Gerenciamento Costeiro e estabeleceu em seu artigo 6º. a obrigatoriedade de realização de estudo prévio de impacto ambiental para o licenciamento do parcelamento e remembramento do solo e da construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades suscetíveis de causar alterações das características naturais da Zona Costeira.

Tendo em vista que a Constituição Federal traz um conceito jurídico indeterminado, traduzido na expressão “obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental”, caso a obra não esteja elencada no artigo 2º. da Resolução Conama 01/86 ou nas demais legislações específicas, caberá primeiramente aos técnicos do órgão ambiental analisar a necessidade de exigência ou não do EIA/RIMA e, após, ao Poder Judiciário, caso seja provocado.

Conceitos jurídicos indeterminados, no ensinamento de GRAU<sup>76</sup>, são aqueles: “(...) *cujos termos são ambíguos ou imprecisos- razão pela qual necessitam ser completados por quem os aplique*”; são “*conceitos carentes de preenchimento com dados extraídos da realidade.*” O mesmo autor salienta que todo conceito jurídico indeterminado expressa uma significação sempre determinável devendo-se, para isso, partir da enunciação do contexto em que ele está inserido, pelo recurso, inclusive, à consideração de dados da realidade histórico-

---

<sup>76</sup> GRAU, Eros Roberto. *Direito, Conceitos e Normas Jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 72.

social e das concepções políticas predominantes até chegar-se à finalidade prevista para a utilização do conceito, sendo certo que há somente uma solução justa.

Apontar a existência de uma única solução justa para o conceito jurídico indeterminado “potencialmente causadora de significativa degradação ambiental”, significa que ou o conceito se dá ou não. Vale dizer, ou se está diante de situação a determinar a exigência do Estudo de Impacto Ambiental ou não. Segundo o autor<sup>77</sup> enquanto a *“discricionariedade é essencialmente uma liberdade de eleição entre alternativas igualmente justas ou entre indiferentes jurídicos, (...) a aplicação de conceitos indeterminados é um caso de aplicação da lei”*

Neste sentido, ENTERRÍA<sup>78</sup> ensina que a peculiaridade dos conceitos jurídicos indeterminados consiste em que, em uma situação concreta, diferentemente da discricionariedade, não pode haver mais que uma solução adequada, não havendo possibilidade de meio-termo. O processo de aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados é um processo regrado porque não admite mais de uma solução justa, sendo resultado da interpretação e aplicação da lei. Assim, cabe perfeitamente a fiscalização jurisdicional.

DI PIETRO<sup>79</sup> observa a situação de uma outra forma. Segundo ela, não se pode afirmar que em todos os casos a utilização de conceitos jurídicos indeterminados implica em discricionariedade à Administração Pública. Porém, tendo em vista que a Administração Pública deverá se valer de parecer técnico para avaliar se a obra ou atividade são

---

<sup>77</sup> GRAU, Eros Roberto. *Direito, Conceitos e Normas Jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p.74.

<sup>78</sup> ENTERRÍA, Eduardo García de. *La lucha contra las inmunidades del poder*. 3 ed. Madri: Editorial Civitas, 1995, p.34.

<sup>79</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001, p.131/132.

potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, a sua decisão deverá ser vinculada a esse parecer.<sup>80</sup>

Não há dúvida que o Judiciário poderá avaliar a decisão da Administração Pública. CAPPELLETTI<sup>81</sup> faz uma importante ponderação, neste sentido, ao expressar que “inevitavelmente, o tribunal investido da árdua tarefa de atuar a Constituição é desafiado pelo dilema de dar conteúdo a enigmáticos e vagos preceitos, conceitos e valores (tarefa, claro está, altamente criativa)”.

Também deve sempre prevalecer uma solução *in dubio pro natura*, viabilizando a participação popular e melhor preservando os interesses ambientais, com a realização do EIA/RIMA. Essa assertiva baseia-se no princípio democrático determinado pela Constituição em matéria ambiental e no princípio da precaução. Ademais, como anteriormente estudado, os motivos que levaram o órgão estatal a decidir sobre a exigência ou não do EIA/RIMA são também suscetíveis de apreciação judicial segundo a teoria dos motivos determinantes.

Esta teoria dos motivos determinantes pode ser utilizada para o entendimento de a decisão do EIA/RIMA vincular ou não o órgão administrativo ambiental. Se a decisão do EIA/RIMA for favorável ao empreendimento, fica claro que o órgão ambiental só poderá negar a emissão da licença caso, motivadamente, perceba alguma impropriedade no estudo e, se a decisão for negativa, da mesma forma, deverão ser expostos os motivos para a eventual concessão da licença (mais difícil). Em todos os casos, ainda que se entenda não haver

---

<sup>80</sup> Exemplo análogo dado por DI PIETRO, Op. cit. p.131, que relata a vinculação da autoridade pública ao laudo técnico para conceder a aposentadoria por invalidez.

<sup>81</sup> CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?*. Porto Alegre: Antonio Fabris Editores, 1999, p.68.

vinculação, os motivos da administração pública sempre poderão ser analisados pelo Poder Judiciário<sup>82</sup> (conforme estudado no Item 3.1).

Com a edição da Resolução Conama 237/97, iniciou-se um debate sobre ter o seu artigo 3º., parágrafo único, autorizado ou não os órgãos ambientais a dispensarem a realização do EIA/RIMA para as hipóteses previstas na Resolução Conama 01/86.

O artigo 3º., parágrafo único, da Resolução n. 237/97 assevera que: *“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.”*

No entanto, esse não é o entendimento que prevalece na doutrina. Como bem acena MIRRA<sup>83</sup>:

Essa norma do artigo 3º., parágrafo único, da Resolução n. 237/97, não pode haver a menor dúvida, deve ser interpretada em consonância com o disposto no art. 2º. da Resolução n. 001/86, de tal sorte que a sua aplicação se restringe aos casos em que esta última não impõe a exigência do EIA/RIMA.

E o mesmo autor conclui, dizendo:

Ou seja: solicitado o licenciamento ambiental de atividade não arrolada no art. 2º. da Resolução n. 001/86 e não constatado o caráter potencialmente impactante do empreendimento- pois, do contrário, como visto, o EIA será ainda assim exigível-, competirá ao órgão ambiental, por força do disposto no art. 3º., parágrafo único, da Resolução n. 237/97, definir, então, quais estudos (diversos do EIA) se farão necessários ao exame da viabilidade do projeto. Para as hipóteses de licenciamento ambiental de atividades listadas no art. 2º. da Resolução n. 001/86, diversamente, a prévia elaboração e

---

<sup>82</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental- Aspectos da Legislação Brasileira*. 2.ed.São Paulo:Juarez de Oliveira, 2002, p.87.

<sup>83</sup> Idem, p. 53.

aprovação do estudo de impacto permanece inafastável, sem possibilidade de dispensa pelo órgão ambiental.

### **3.3. As possibilidades de Participação Popular.**

O conceito de participação popular relacionada ao desenvolvimento apenas surgiu no vocabulário de especialistas no final dos anos 70, quando começou a ser empregada em resoluções e tratados adotados no âmbito das Nações Unidas-ONU.<sup>84</sup>

Segundo a visão dos especialistas que trabalhavam na Unsrud<sup>85</sup>, a participação popular garantiria a redistribuição do poder, com a efetiva possibilidade de se zelar pelos interesses dos menos favorecidos.

No entanto, a Agenda 21 constitui o primeiro documento formal que estabeleceu como condição para a promoção do desenvolvimento sustentável a participação pública, em diferentes momentos e instâncias.

Na realidade, a Agenda 21 foi aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro, em 1992, e traça um plano de ação abrangente a ser implementado pelos governos participantes até o século XXI. Não é um documento com vínculos legais, de caráter mandatário, que imponha obrigações a seus signatários, dependendo de cada um colocá-lo em prática ou não<sup>86</sup>: trata-se da usualmente denominada *soft law*.

---

<sup>84</sup> FURRIELA, Rachel Biderman. *Democracia, cidadania e proteção do Meio Ambiente*. 1.ed. São Paulo: Annablume, 2002, p.30.

<sup>85</sup> United Nations Research Institute for Social Development- Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social.

<sup>86</sup> SOARES, Guido S. *Direito Internacional do Meio Ambiente*. São Paulo: Atlas, 2001, p.68.

Em se tratando de participação pública, a Agenda 21 enfatiza a participação popular de pessoas pobres, mulheres, indígenas, jovens, idosos e deficientes, em diferentes níveis de gestão, mas principalmente nos grupos comunitários locais, sempre com o objetivo de se promover o desenvolvimento sustentável.

Conclui-se, pelas prescrições da Agenda 21, que o desenvolvimento sustentável só poderá ser promovido com a incorporação da participação pública em processos de gestão dos recursos ambientais. Essa participação englobaria as tomadas de decisão governamental.

Os Municípios brasileiros também passaram a elaborar as chamadas “Agenda 21 local”. O processo de construção da Agenda 21 Local de Santos iniciou-se a partir do "Programa Comunidades Modelo" (PCM) promovido pelo ICLEI – International Council for Local Environmental Initiatives. O Município de Santos se inscreveu no processo de seleção do Programa no início de 1994, através da elaboração de documento onde estavam caracterizados os aspectos físicos, econômicos, sociais, ambientais, o potencial de desenvolvimento, e também registrados vários programas implementados na época.

O processo de construção da Agenda 21 Local de Santos teve início efetivo com a realização do primeiro seminário que ocorreu em novembro de 1994 e contou com a participação de técnicos da administração municipal, ONGs, ambientalistas, conselhos municipais, universidades, cooperativistas, movimentos populares e outros setores da sociedade civil, sendo que sua criação foi oficializada com a publicação no *Diário Oficial do Município* em 27 de junho de 1996.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> DO CARMO, Sílvia de Castro. *Câmara e Agenda 21 Regional - Para uma Rede de Cidades Sustentáveis - A Região Metropolitana da Baixada Santista*. 2004. Tese de Mestrado do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia/Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos. São Paulo. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/baixada/bs001.htm>>. Acessado em 10/01/2006.

Interessante também apontar a existência de formulações da Agenda 21 regional da Baixada Santista. Sobre esse assunto, convém primeiro mencionar que a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) foi criada oficialmente em julho de 1996 através da Lei Complementar nº 815 e é formada por nove municípios paulistas: Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, São Vicente, Santos, Cubatão, Guarujá e Bertioga. Por iniciativa de algumas organizações da sociedade civil foi realizado em junho de 2001 o "I Congresso Nacional de Consciência Ambiental – Construindo a Agenda 21 Regional", com o objetivo primordial de mobilizar os órgãos públicos e a sociedade civil organizada, para a elaboração e implementação de ações integradas, com vistas ao desenvolvimento sustentável da RMBS. Após esse Congresso, houve outras reuniões, sendo deliberadas formas de ação e forma de composição dos membros para a discussão dos assuntos relacionados à proteção do meio ambiente.<sup>88</sup>

Para o estudo sobre os ordenamentos que garantem a participação popular, se faz necessário observar que na 4ª Conferência Ministerial da série “Meio Ambiente para a Europa”, conhecida como a Conferência de Aarhus, realizada em 21 de abril de 1998, na Dinamarca, foi discutida e aprovada importante Convenção que trata sobre a participação popular, mais especificamente sobre “Acesso à Informação, à Participação Pública em Processos Decisórios, e à Justiça em Matéria Ambiental.”Esta Convenção foi assinada pelos Estados membros da Comunidade Européia.

---

<sup>88</sup>DO CARMO, Sílvia de Castro. *Câmara e Agenda 21 Regional - Para uma Rede de Cidades Sustentáveis - A Região Metropolitana da Baixada Santista*. 2004. Tese de Mestrado do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia/Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos. São Paulo. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/baixada/bs001.htm>>. Acessado em 10/01/2006, p.100.

Segundo FURRIELA<sup>89</sup> a Conferência de Aarhus “*é uma das normas mais completas e atuais sobre o tema da participação pública na gestão do meio ambiente e processos relacionados que refletem amplo debate fomentado pela ONU.*”

A Conferência de Aarhus dispõe expressamente, em seu artigo 6º, como os países membros deverão agir para observar a participação pública.

O mesmo artigo 6º prevê, dentre outras coisas, que sempre que houver um determinado processo de tomada de decisão, o público interessado deverá ser informado em sua fase inicial, em forma e tempo adequados, sobre os seguintes aspectos: a atividade proposta e qual o aspecto a ser decidido; a natureza da decisão a ser tomada; a autoridade pública responsável pela tomada de decisão e todo o procedimento a ser adotado.

Todo o procedimento de participação pública deverá incluir prazos razoáveis. Os empreendedores, antes de iniciar o empreendimento, deverão propiciar as informações necessárias e participar de discussões com a sociedade. Essas informações deverão ser também disponibilizadas pelo órgão que analisa e expede as licenças cabíveis.

A Conferência de Aarhus também preceitua que o público poderá apresentar, por escrito, ou no decorrer da audiência pública, os seus comentários e opiniões, sendo certo que estas deverão ser sopesadas na decisão final.

A nossa legislação desde 1986, com o advento da Resolução 01/86 do Conama e, depois, com a Resolução Conama 09/87, já previa a participação popular no decorrer do Estudo de Impacto Ambiental. Inclusive, algumas de suas disposições se assemelham às contidas na Conferência de Aarhus, mas esta é bem mais detalhada, em razão de garantir o direito de informação à população em tempo suficiente e o direito desta de apresentar, no

---

<sup>89</sup>FURRIELA, Rachel Biderman. *Democracia, cidadania e proteção do Meio Ambiente*.1.ed., São Paulo: Annablume, 2002, p. 38.

decorrer das audiências, seus comentários e opiniões, devendo ser estes considerados para a tomada de decisão.

A Resolução Conama 01/86, em seu artigo 11, já previa algumas disposições sobre a realização de audiência pública no decorrer do Estudo de Impacto Ambiental, mas o seu conteúdo deixava claro que a mesma seria facultativa, o que seria obrigatória era a publicidade do RIMA-Relatório de Impacto Ambiental, como se observa:

Artigo 11 - Respeitado o sigilo industrial, assim solicitado e demonstrado 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 órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive no 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 órgão 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** (grifo nosso).

Entretanto, a Resolução Conama 09/87 veio disciplinar de forma mais aprofundada a audiência pública, modificando a total conveniência da administração em realizá-la.

Consoante o artigo 2º. da Resolução Conama 09/87, *“Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública”*.

Interessante que o § 2º., do artigo 2º., da Resolução Conama 09/87 dispõe que no caso de haver a solicitação acima e o órgão estadual não promover a audiência pública, a licença concedida não terá validade.

Nota-se que a Constituição Federal de 1988 expressamente prevê a participação popular, em seu inciso IV, do § 1º, do Art. 225. Este dispositivo preceitua incumbir ao Poder Público, para assegurar a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, “*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*”(grifo nosso).

A Resolução Conama 237/97 também preceitua, em seu art. 20, que o órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA só poderá proceder ao licenciamento ambiental caso possua um Conselho com caráter deliberativo e participação social.

O Estado de São Paulo e alguns de seus municípios já possuem seus Conselhos Ambientais, sendo que estes vêm observando, em sua composição, a participação da sociedade. Serão analisadas as composições do CONSEMA- Conselho Estadual do Meio Ambiente e do CADES- Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Município de São Paulo.

Estes conselhos têm a função de propor normas, avaliar a política de meio ambiente, dentre outras, sendo que uma das atribuições do CADES é avaliar e pronunciar-se sobre Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) no âmbito do Município de São Paulo (art. 3º, inciso III, do Decreto Estadual 33.804, de 17 de Novembro de 1993).

Em relação à composição do CONSEMA, que foi instituído pelo Decreto nº 20.903, de 26 de abril de 1983, e alterado pelos Decretos nº 23.710, de 26 de julho de 1985, nº 24.932, de 24 de março de 1986, nº 27.924, de 08 de dezembro de 1987, nº 28.623, de 27 de julho de

1988, nº 29.636, de 10 de fevereiro de 1989, nº 30.555, de 03 de outubro de 1989, nº 34.644, de 14 de fevereiro de 1992, nº 35.913, de 26 de outubro de 1992, e nº 37.522, de 24 de setembro de 1993, segundo o art. 1º. do seu Regimento Interno, a participação popular está prevista na sua composição e nas reuniões.<sup>90</sup>

Há a presença da população na composição do CONSEMA, conforme os incisos do Art 4º.do seu regimento Interno, que dispõem:

Artigo 4º - O Conselho Estadual do Meio Ambiente é presidido pelo Secretário do Meio Ambiente e integrado pelos seguintes membros:

(...)

XIX-um representante da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP;

XX-um representante do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado de São Paulo - CREA;

XXI-um representante da Associação Paulista de Municípios - APM;

XXII-um representante da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB;

XXIII-um representante de um dos Sindicatos dos Trabalhadores Urbanos de São Paulo;

XXIV-um representante da Universidade de São Paulo - USP;

XXV-um representante da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP;

XXVI-um representante da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP;

XXVII-um representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC;

XXVIII-um representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB/SP;

XXIX-um representante da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES;

XXX-seis representantes eleitos pelas entidades com tradição na defesa do meio ambiente regularmente cadastradas na Secretaria do Meio Ambiente;

(...)

§ 2º - Os representantes a que aludem os incisos XIX a XXX, bem como os respectivos suplentes, serão designados pelo Governador do Estado mediante indicação dos órgãos ou entidades representativas.

---

<sup>90</sup> SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Disponível em <[http://www.ambiente.sp.gov.br/Consema/reg\\_interno.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/Consema/reg_interno.pdf)> Atualizado em 22 de setembro de 1998, com os ajustes impostos pelos últimos decretos que, entre outras coisas, alteraram sua composição e com os acréscimos aprovados pela Del. Consema 19/98. Acessado em: 19/01/2006.

Além dos membros acima, o supracitado artigo prevê outros pertencentes aos órgãos da Administração centralizada e descentralizada do Estado e mais um representante do Ministério Público. Assim, além dos 17 (dezesete) elencados supra, há mais 17 (dezesete) membros, funcionários do Estado e mais um representante do Ministério Público Estadual, sendo que todos são nomeados pelo Governador do Estado.

A forma como ocorre a reunião desses membros está prevista no Artigo 16 e seguintes do Regimento Interno do CONSEMA.

O CADES- Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Município de São Paulo prevê a participação popular através do Decreto Estadual 33.804, de 17 de Novembro de 1993<sup>91</sup>. Os incisos do artigo 4º., a seguir, estatuem:

Art.4º - O conselho será presidido pelo Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente integrado pelos seguintes membros:

(...)

XVII - 1(um) representante das Universidades sediadas no Município de São Paulo;

XX-1(um) representante do setor industrial;

XXI - 1(um) representante do setor comercial;

XXII-1(um) representante das Centrais Sindicais;

XXIII-1(um) representante do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado de São Paulo;

XXIV - 3(três) representantes das organizações não Governamentais - ONG's, com tradição na defesa do meio ambiente;

XXV - 1(um) representante da ordem dos Advogados do Brasil - OAB, Seção de São Paulo;

XXVI - 1(um) representante escolhido entre os indicados pelas seguintes entidades: Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB, Instituto de Engenharia - IE e Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES, sediados em São Paulo.

§ 1º - Participarão das reuniões do Conselho, na qualidade de observadores especiais, sem direito a voto, 1(um) representante da Guarda Civil Metropolitana e 1(um) representante da Polícia Florestal e de Mananciais, indicados pela respectiva autoridade superior, bem como seus suplentes.

---

<sup>91</sup>PREFEITURA DE SÃO PAULO. Disponível em: < [www.portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/meio\\_ambiente/cades0001](http://www.portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/meio_ambiente/cades0001) >. Acessado em: 19/01/2006.

Além dos 10 (dez) membros acima, há mais 13 (treze) que pertencem aos quadros da administração municipal, 2 (dois) da administração estadual e 1 (um) representante do Ministério do Meio Ambiente. Consta-se, então, que não há equivalência entre o número de membros da administração pública e os da sociedade civil.

Da mesma forma que os Conselhos acima, o próprio CONAMA-Conselho Nacional do Meio Ambiente, que é um órgão deliberativo e consultivo do SISNAMA-Sistema Nacional do Meio Ambiente, deve proporcionar a participação popular. As competências do CONAMA estão previstas no Art. 7º., do Decreto 99.274/90 e Art. 8º., da Lei 6.938/81 sendo que, dentre elas, se evidencia a estabelecida no seu inciso I, que é: *“estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (...)”*

A participação popular no CONAMA se observa através da sua composição (Art. 5º., inciso VIII, do Decreto 99.274/90):

21 (vinte e um) representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo 2 (dois) representantes de entidades ambientalistas de cada uma das Regiões Geográficas do Brasil; 1(um) representante de entidade ambientalista de âmbito nacional; 3(três) representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República; 1 (um) representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental-ABES; 1(um) representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana(...); 1(um) representante da área rural, indicado pela Confederação dos Trabalhadores na Agricultura-CONTAG; 1(um) representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais-CNPT/IBAMA; 1(um) representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil-CAPOIB; 1(um) representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC;1 (um) representante do Conselho Nacional de

Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares-CNCG; 1(um) representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza-FBCN.

Além da participação popular, há a presença de outros participantes, como representantes do Governo estadual e municipal. Já o Art. 6º., do Decreto 99.274/90 estabelece como se realizam as reuniões de seus membros para a tomada de decisão.

O Estatuto da Cidade- Lei 10.257/2001 também trouxe várias prescrições que versam sobre a necessidade da população participar da elaboração do Plano Diretor e de os Municípios proporcionarem uma gestão democrática, conforme ainda se estudará mais detalhadamente.

Para se garantir essa participação popular, a legislação pátria também estabeleceu o direito à educação ambiental, que deverá ser desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente em todos os níveis e modalidades do ensino formal, consoante o disposto na Lei 9.795/99.

Em 2003, percebe-se mais uma evolução legislativa com a finalidade de proporcionar efetividade à participação popular. Foi promulgada a Lei 10.650/2003, que garante a qualquer cidadão obter dos órgãos integrantes do SISNAMA-Sistema Nacional do Meio Ambiente as informações ambientais que almejem.

Ainda que a legislação pátria e internacional tenha avançado muito na defesa da participação popular, os espaços para os debates públicos, previstos no ordenamento jurídico ambiental, devem promover a efetivação desta participação, não bastando apenas a previsão normativa.

Essa efetiva participação popular só será atingida ao serem concretizados dois outros direitos<sup>92</sup>: a) o direito à informação, compreendido no recebimento da informação, no momento adequado, na profundidade necessária e com clareza suficiente e; b) o direito de ser ouvido, sendo as opiniões levadas em consideração nas tomadas de decisão. Prescrições já expressamente contidas na Convenção de Aarhus.

No caso em concreto do licenciamento ambiental pesquisado por CAMARGO<sup>93</sup>, que ainda será objeto de maior detalhamento, a audiência pública ocorreu 12 meses após a entrada do processo, antes mesmo de o DAIA- Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental estadual expedir seu parecer sobre o EIA/RIMA. Após a realização da audiência pública, o processo foi analisado por outros órgãos estaduais para, então, ser concluído (o que não ocorreu em virtude da concessão de liminar em Ação judicial).

Percebe-se que essa audiência pública não se realizou no momento adequado, não sendo garantida a efetiva participação popular, vez que não foi assegurada informação suficiente e, conseqüentemente, a possibilidade de formulação de opiniões a respeito.

MATTOS<sup>94</sup> analisou a forma como é exercida a participação pública especificamente na ANATEL- Agência Nacional de Telecomunicações, obtendo interessantes informações sobre a sua efetividade, bem como conclusões que podem ser utilizadas para o licenciamento ambiental. Em princípio, constatou que a Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/97)

---

<sup>92</sup>MILARÉ, Edis; BENJAMIM, Antonio Herman V. *Estudo prévio de impacto ambiental: teoria, prática e legislação*. São Paulo:RT, 1993, p. 120.

<sup>93</sup>CAMARGO, Ricardo Luiz. *O órgão ambiental e o processo de licenciamento de empreendimentos energéticos: uma Avaliação da Atuação do Estado segundo o referencial da autonomia inserida*. 2003. Tese do Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia (PIPGE) da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.iee.usp.br>>. Acessado em 02/02/2005.

<sup>94</sup>MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Agências reguladoras e democracia: participação pública e desenvolvimento. In: CALIXTO FILHO, Salomão (org). *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002, p.204.

prevê três mecanismos de participação pública direta: as consultas públicas, as audiências públicas e o procedimento de denúncia, sendo que, segundo o autor, “*a consulta pública é o principal mecanismo de participação pública no processo decisório da ANATEL. Isso porque ele está diretamente associado à função normativa da agência*” e está previsto em seu próprio Regimento Interno.

A fim de visualizar a efetividade dessa participação pública, o mesmo autor realizou uma pesquisa empírica focada nas consultas públicas realizadas pela ANATEL, nos anos de 1997 a 2001, concluindo que a participação ficou concentrada nos grupos representantes do segmento específico de telecomunicações, havendo pequena participação dos órgãos governamentais e dos partidos políticos. Também concluiu que não houve a participação de associações ou órgãos de tutela ao consumidor, como os Procons<sup>95</sup>.

E, finalmente, o autor concluiu que<sup>96</sup>:

o problema da legitimidade democrática da atuação de burocracias estatais independentes está, por um lado, vinculado às garantias jurídicas de participação pública existentes e à institucionalização de tais garantias, na forma de mecanismos de participação no plano da administração pública. Contudo, por outro lado, depende do grau de participação efetiva de representantes dos interesses de todos os setores da sociedade.

Já na Audiência pública promovida pelo IBAMA em 27 de janeiro de 2006, em Salvador, ocorreu um outro problema a obstar a efetiva participação popular. O seu objeto era a discussão do Projeto de Integração do Rio São Francisco.

---

<sup>95</sup>MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Agências reguladoras e democracia: participação pública e desenvolvimento. In: CALIXTO FILHO, Salomão (org). *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002,p.227/228.

<sup>96</sup> Idem, p.229.

No entanto, a discussão sequer ocorreu. Quando o representante do Governo Federal começou a apresentar o Projeto, especificando quantos metros cúbicos de água serão retirados, dentre outros fatores, foi interrompido por manifestantes contrários ao Projeto (estudantes, representantes de Ong's, ambientalistas e políticos) que, juntamente com faixas e apitos, tumultuaram o local, fazendo com que houvesse o encerramento da audiência pública. Agora, o órgão federal não tem mais certeza da plena realização das outras audiências agendadas.<sup>97</sup>

Diante de todas essas questões, a efetiva participação popular, aliada ao direito de informação e de opinião, nas audiências públicas realizadas no decorrer do processo administrativo de licenciamento ambiental depende da representatividade de todos os grupos sociais envolvidos. Além disso, é necessário que esses grupos estejam dispostos a realmente participar.

Pode-se apontar, também, que a determinação da competência dos entes para o licenciamento confere maior grau de segurança jurídica ao procedimento, o que contribui para o maior engajamento dos grupos direta ou indiretamente interessados no licenciamento de determinado projeto. Essa questão é objeto do item abaixo.

### **3.4- A Competência dos entes federados para proceder ao licenciamento ambiental.**

As competências ditadas pela Constituição Federal, em matéria ambiental, dividem-se em duas: competência para legislar e competência administrativa ou material, as quais

---

<sup>97</sup> BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/saofrancisco/noticias/noticia.asp?id=740>>. Acessado em 25/01/2006.

atribuem aos entes determinadas funções, dentro das particularidades de um sistema federativo<sup>98</sup>.

A Constituição Federal de 1988 distingue as competências legislativas em:- exclusiva, quando é atribuída a um ente, com a exclusão dos demais; - privativa, quando é designada a um ente certo, mas permite a delegação; concorrente e suplementar<sup>99</sup>.

A União possui competência exclusiva, conforme o art. 21, XIX e XX, para “*instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso*”, bem como “*instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos*” .

O artigo 22, da Constituição Federal de 1988 retrata a competência privativa da União. Dentre os incisos enumerados neste artigo, há o que se refere às águas (inc. IV), às jazidas, minas e outros recursos naturais (inc. XII) e o que trata de atividades nucleares de qualquer natureza (inc. XXVI).

As matérias enumeradas nessa competência privativa da União podem ser objeto de delegação aos Estados, através de Lei Complementar (Art. 22, Parágrafo único da Constituição Federal).

A União juntamente com os Estados e o Distrito Federal possuem competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, florestas, caça, pesca, fauna, conservação

---

<sup>98</sup>Nesse sentido ver: FREITAS, Vladimir Passos. *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*. 2. ed. São Paulo: RT, 2002, p.56 e MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência e glossário*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p.348.

<sup>99</sup>SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p.481.

da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, bem como responsabilidade por dano ao meio ambiente e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 24, I, VI, VII, VIII).

No âmbito dessa legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º.), sendo que isso não exclui a competência suplementar dos Estados (art. 24, § 2º.), nem a possibilidade destes exercerem a competência legislativa plena para atender às suas necessidades, quando inexistir lei federal sobre normas gerais (art. 24, § 3º.). É certo que, neste último caso, com a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende-se a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária (art. 24, § 4º.).

As normas gerais estabelecidas pela União devem conter princípios, sem tratar sobre situações particularizadas, como ocorre com o Código Florestal (Lei 4.771/65), sendo que seu objeto (florestas) está constitucionalmente dentro das disposições que tratam sobre a competência concorrente (artigo 24, inciso VI). Os detalhes a respeito de seus preceitos devem estar inseridos nas leis estaduais<sup>100</sup> ou municipais, quando for o caso.

Os preceitos sobre o licenciamento ambiental contidos na Lei 6.938/81 e nas Resoluções do Conama 01/86 e 237/97 também podem ser considerados como normas gerais, que deverão ser observadas pelas legislações estaduais e municipais. Estas, no entanto, podem ser mais restritivas e ainda tratar, por exemplo, de assuntos que se insiram na competência ditada constitucionalmente. Assim, por exemplo, os Estados poderão legislar sobre assuntos

---

<sup>100</sup> FREITAS, Vladimir Passos. *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*. 2. ed. São Paulo: RT, 2002, p.59.

de seu interesse próprio, sempre respeitando as normas gerais, se houver, ou exercendo a sua competência plena, se não houver tais normas.

MACHADO<sup>101</sup> completa a assertiva acima, dizendo que:

A União está obrigada a inserir na norma geral o conteúdo dos acordos, tratados ou convenções internacionais já ratificados, depositados e promulgados no Brasil, como, evidentemente, guardar fidelidade à Constituição em vigor.

O Município possui competência privativa para legislar sobre os assuntos de interesse local (art. 30, inciso I), inclusive suplementando as normas estaduais e federais (art. 30, inciso II). No caso desta competência suplementar municipal, devem ser respeitados os parâmetros gerais preexistentes contidos nas legislações federais e estaduais, caso eles existam.

Em matéria de competência administrativa ou material, que retrata o poder de polícia dos entes<sup>102</sup>, a Carta Magna foi expressa em caracterizar como competência comum de todos os entes a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como a preservação das florestas, fauna e flora (art. 23, incisos VI e VII).

O próprio art. 225 da Constituição Federal também preceitua que cabe ao Poder Público (União, Estados e municípios) o dever de defender e preservar o meio ambiente.

---

<sup>101</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.96.

<sup>102</sup> FREITAS, Vladimir Passos. *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*. 2. ed. São Paulo: RT, 2002, p.56 e MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência e glossário*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p.348.

Neste contexto, fica explícito que a competência administrativa foi conferida a todos os entes, que as implementará utilizando os instrumentos previstos nas legislações, dentre eles, o licenciamento ambiental previsto no art. 9º., IV, da Lei 6.938/81.

Em outras palavras, o texto constitucional expressou que o poder de polícia ambiental pode ser exercido por todos os entes, sempre com a observância das competências constitucionais para legislar. Todo o procedimento administrativo de licenciamento ambiental deverá ser fundamentado em normas, sendo que os entes, ao promulgá-las, deverão observar as competências legislativas previstas na Constituição Federal.

A Competência comum deveria traduzir segundo CRETELLA JÚNIOR<sup>103</sup>:

uma cooperação administrativa, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento do equilíbrio e do bem-estar, em âmbito nacional, entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o exercício de funções concomitantes e contínuas que incidem sobre as matérias constantes dos incisos I a XII do art. 23 da Carta Política de 1988, o auxílio recíproco disciplinado por normas veiculadas por lei complementar federal.

Entretanto, a competência comum, na prática, proporciona diversos problemas, sobretudo no que tange à competência comum dos entes para proceder ao licenciamento ambiental.

FARIAS<sup>104</sup> aborda bem esse problema, expressando que:

não raro, os administrados são submetidos a intermináveis embargos e interdições provocadas por mal-resolvidos conflitos de competência administrativa, com indesejáveis reflexos patrimoniais e não patrimoniais

---

<sup>103</sup>CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. v. 4. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 1740.

<sup>104</sup>FARIAS, Paulo José Leite. *Competência Federativa e Proteção Ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999, p.313.

para a coletividade como um todo. Na raiz de tais problemas, frequentemente, encontra-se, em questionamento, determinada atividade antrópica permitida e licenciada por um órgão - a princípio competente para tanto- e censurada por outro. O fulcro de tais conflitos, em regra, está circunscrito à adequada inteligência do conceito da competência comum e ao uso prevalente que se reconhece ao princípio da supletividade ou subsidiariedade, no que concerne aos conflitos ocorrentes entre Estados e União.

Aponta-se, para uma possível solução dessas controvérsias, a aplicação do princípio da subsidiariedade combinado com a chamada “regra de ouro” para a realização do princípio democrático na Federação.

O princípio da subsidiariedade, tal como abordado por FARIAS<sup>105</sup>, assegura, em linhas gerais, que as decisões serão tomadas no nível político mais baixo possível. Sendo assim, primeiramente seria analisada a competência licenciatória do Município. Se houvesse a verificação de que este não poderia licenciar, por falta de um Conselho municipal, por exemplo, passar-se-ia à possibilidade do Estado e, após, à União, se necessário.

HORTA<sup>106</sup> afirma que o princípio da subsidiariedade possui concepções remotas, que tiveram início na Antiguidade, nos ideais de Aristóteles; no século XIV, nas obras de Dante Alighieri, que foi o primeiro teorizador da subsidiariedade, na sua obra clássica “Monarchia”; nas formulações internacionalistas de Francisco de Victoria e Francisco de Suarez; e, mais recentemente, ainda no plano de princípio da filosofia social, sem a normatividade de regra jurídica, na relevantíssima contribuição da doutrina social da Igreja, com seu aprofundamento nas Encíclicas Rerum Novarum, Quadragésimo Anno, Centesimus Anno e Mater et Magistra. Contemporaneamente, o princípio da subsidiariedade tornou-se regra de direito comunitário,

---

<sup>105</sup> FARIAS, Paulo José Leite. *Competência Federativa e Proteção Ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999, p.319

<sup>106</sup> HORTA, Raul Machado. Federalismo e o princípio da subsidiariedade. *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais*. 10. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003. Disponível em <<http://www.iamg.org.br/site/revista/02.htm>>. Acessado em: 24 de abril de 2005.

pois foi expressamente previsto no Tratado sobre a União Européia, de 07 de fevereiro de 1992.

A denominada “regra de ouro” é assim definida por BASTOS<sup>107</sup>:

nada será exercido por um poder de nível superior, desde que possa ser cumprido pelo inferior. Isto significa que só serão atribuídas ao governo federal e ao estadual aquelas tarefas que não possam ser executadas senão a partir de um governo com esse nível de amplitude e generalização. Em outras palavras, o Município prefere ao Estado e à União. O Estado, por sua vez, prefere à União.

Parte da doutrina tem adotado um outro interessante parâmetro para dirimir o conflito dos entes: o critério da predominância de interesses, utilizado pela própria Constituição para estabelecer as competências nela enumeradas.

Segundo SILVA<sup>108</sup>, através da leitura da Constituição Federal de 1988, 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 caberão à União aquelas matérias e questões de predominante interesse nacional ou regional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de interesse estaduais e aos Municípios os assuntos de interesse local.

Pelo princípio da predominância do interesse há que ser observado quais interesses o empreendimento predominantemente irá afetar: interesses locais, estaduais ou nacionais, para então se definir o ente licenciador competente.

---

<sup>107</sup> BASTOS, Celso. *Comentários à Constituição do Brasil*. Vol.I, São Paulo: Saraiva, 1988, p. 416.

<sup>108</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p.480.

MUKAI<sup>109</sup> sintetiza o princípio da predominância do interesse da seguinte forma:

A verdade é que o interesse da coletividade local deve prevalecer sobre o geral, desde que dentro do parâmetro lembrado por Celso Bastos. Ou seja, se o bem afetado tem maior repercussão na necessidade local e menor na necessidade geral, deve prevalecer a proteção da primeira.

Esse critério de predominância do interesse não encontra qualquer correspondência com a titularidade do bem, devendo ser analisada a área de influência do empreendimento. A própria Lei 6.938/81 e a Resolução Conama 237/97 utilizaram em parte esse critério.

O §4º, do Artigo 10, da Lei 6.938/81 prescreve que compete ao IBAMA o licenciamento de atividades e obras em geral com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, mas não define esses impactos, nem as competências estaduais e municipais.

Em relação ao IBAMA, o “caput” do Artigo 10 da Lei 6.938/81 também observa o caráter supletivo que pode ter o seu licenciamento, caso o Estado não licencie ou o seu procedimento administrativo de licenciamento seja insatisfatório. A jurisprudência do Item 3.4.3. irá explicitar esse licenciamento supletivo.

A Resolução 237/97, que tratou especificamente sobre o licenciamento ambiental, tentou encontrar uma solução para as controvérsias que permeiam a “competência comum”, através da delimitação da competência de cada ente (arts. 4º. a 6º.), destacando, ainda, que o licenciamento deveria ser feito em um único nível de competência (Art. 7º.).

---

<sup>109</sup> MUKAI, Toshio. *Direito Urbano-Ambiental Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002,p.93.

Essa Resolução poderia solucionar vários atritos existentes hodiernamente, proporcionando maior segurança jurídica aos cidadãos, mas ela vem sendo questionada.

MACHADO<sup>110</sup> suscita a inconstitucionalidade dos seus artigos 4º. a 7º., invocando que o CONAMA não poderia ter atribuído competência aos entes, vez que isso seria matéria objeto de lei complementar (artigo 23, parágrafo único da Constituição Federal), bem como ter havido uma violação direta aos artigos 8º. e 10 da Lei 6.938/81.

MILARÉ<sup>111</sup> critica a referida Resolução dizendo que:

Se assim é, se a competência licenciatória dos três níveis de governo dimana diretamente da Constituição, não pode o legislador ordinário estabelecer limites e condições para que qualquer um deles exerça sua competência implementadora na matéria. Daí a eiva de inconstitucionalidade da Resolução CONAMA 237/97 que, a pretexto de estabelecer critérios para o exercício da competência a que se refere o art. 10 da Lei 6.938/81 e conferir o licenciamento a um único nível de competência, acabou enveredando por seara que não lhe diz respeito, usurpando à Constituição competência que esta atribuiu aos entes federados.

Essa crítica ao licenciamento ser realizado em um único nível de competência, como previsto na Resolução Conama 237/97, sob o fundamento de que se estaria contrariando a competência comum constitucional dos entes federados, não é defendida por FIGUEIREDO<sup>112</sup>, que acredita que a Resolução 237/97 é constitucional e deve ser aplicada. Segundo ela:

---

<sup>110</sup>MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 258

<sup>111</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência e glossário*. 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p.489.

<sup>112</sup>FIGUEIREDO, Lucia Valle. Discriminação Constitucional das Competências ambientais. Aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, n. 35-ano 9- Julho/Setembro, São Paulo: RT, 2004, p.54.

(...) a Resolução 237/97 do CONAMA, estribada na Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, explicita as competências da União, Estados e Municípios (artigos 4º, 5º e 6º).

Temos, pois, a União, o Distrito Federal, os Estados federados e os Municípios outorgando licenças ambientais, dependendo do campo de abrangência. Todavia, entendemos que a licença não será outorgada por mais de um dos entes. Apenas o campo de abrangência ou competência será diferenciado, quando se tratar de âmbito nacional (União), regional (Estados), quando ultrapassarem os limites do Município ou em outras circunstâncias apontadas nos artigos 4º e 5º da Resolução, e, finalmente, ao Município nas hipóteses de possibilidade de impacto apenas local.

O licenciamento em um único nível de competência deve ser avaliado sob aspectos administrativistas, os quais proporcionam uma nova abordagem.

O fato de um ente federado expedir uma licença ambiental, depois de observados todos os trâmites legais, acarreta algumas conseqüências jurídicas.

A licença passa a constituir um ato administrativo que só poderá ser revogado, por motivo de conveniência e oportunidade, pelo ente que a expediu, ou anulado, por infração às normas legais, pelo próprio ente ou pelo Poder Judiciário<sup>113</sup>.

Assim, não cabe ao ente federado, que não concorda com a competência licenciatória do outro, simplesmente desconsiderar a licença expedida e autuar uma obra já licenciada, por exemplo, ainda que na legislação desse ente federado haja previsão acerca do licenciamento ambiental.

Essa autuação afetaria, igualmente, o Art. 19 da Constituição Federal que prescreve que *“é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios recusar fé aos documentos públicos”*.

---

<sup>113</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 297 e 598.

Caso o ente federado entenda que a mesma é inválida pelo vício da competência, deve procurar a guarida do Poder Judiciário, não podendo invocar apenas a não aplicação do artigo 7º. da CONAMA 237/97 e a competência comum prevista constitucionalmente.

Outra questão discutida doutrinariamente é o fato de a Resolução 237/97 ter estabelecido a competência do IBAMA para o licenciamento de empreendimentos e atividades localizadas ou desenvolvidas no mar territorial, na plataforma continental, na zona econômica exclusiva, em terras indígenas e em unidades de conservação de domínio da União (art.4º., inciso I), em razão da titularidade destes bens, desvirtuando-se do parâmetro da predominância do interesse.

As palavras de MIRRA<sup>114</sup> demonstram o entendimento desta doutrina:

Nessa linha de entendimento, tem-se sustentado, com razão, que o fato de a degradação ambiental atingir bens de domínio da União, como o mar territorial, as praias, os rios interestaduais, as cavernas e sítios arqueológicos e pré-históricos, os recursos minerais (art. 20, III, VI, IX, X da CF), os exemplares da fauna silvestre (art. 1º., caput, da Lei n. 5.197/67) e aquática (art. 3º. do Decreto- lei n. 221/67) ou as áreas naturais abrangidas por unidades de conservação federais- Parques, Reservas, Estações Ecológicas etc-, não é suficiente para caracterizar o interesse jurídico apto a viabilizar a intervenção da União no processo movido para a obtenção da responsabilização civil do degradador. Isso porque, como analisado anteriormente, o dano ambiental significa a lesão ao meio ambiente, como bem incorpóreo, qualificado juridicamente como bem de uso comum do povo (art. 225, caput, da CF), e aos elementos corpóreos e incorpóreos que o integram- os denominados bens ambientais-, os quais receberam tratamento legal específico, devido a sua função ecológica e ambiental, como recursos ambientais (art. 3º., V, da Lei n. 6.938/81), sendo, em quaisquer dos casos, na sua dimensão coletiva, como interesses difusos, bens pertencentes à coletividade, independentemente da titularidade do domínio reconhecida sobre o elemento material específico atingido(...)

---

<sup>114</sup>MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira Ltda, 2002, p. 156.

Outro posicionamento no sentido de que a competência do licenciamento ambiental não pode ser avaliada segundo a titularidade do bem e sim pela predominância do interesse é encontrado no Parecer Jurídico elaborado pela Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente ao IBAMA, intitulado PARECER 312/CONJUR/MMA/2004.<sup>115</sup>

A Consultoria Jurídica elaborou o Parecer a fim de estudar e encontrar uma solução jurídica para o conflito positivo de competência entre o IBAMA e a FATMA/SC, órgão ambiental estadual, para a realização do licenciamento ambiental do Estaleiro Aker Promar, no Município de Navegantes/SC.

A Procuradoria Jurídica da referida Fundação Estadual entendia ser de competência do órgão estadual o licenciamento do empreendimento em questão, tendo em vista que seus impactos ambientais diretos não ultrapassavam os limites do Estado de Santa Catarina.

A Gerência Executiva do IBAMA/SC, contrariamente, posicionou-se no sentido de que o citado empreendimento deveria ser licenciado pelo IBAMA, em razão de os impactos ambientais da atividade serem extensíveis ao mar territorial, bem da União.

O Parecer analisa todo o ordenamento jurídico ambiental e, baseando-se no critério da predominância do interesse e até mesmo das disposições constantes na Resolução CONAMA 237/97, acabou trazendo interessantes conclusões:

- a) o meio ambiente é bem de uso comum do povo, não sendo de propriedade da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

---

<sup>115</sup> BRASIL, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/licenciamento/pdf/par312conjur.pdf>>. Acessado em 22/06/2005.

A preservação do meio ambiente interessa a toda a coletividade, não apenas às entidades políticas; b) o licenciamento ambiental é um procedimento de controle prévio das atividades potencialmente causadoras de impacto sobre o meio ambiente. Desta feita, o licenciamento ambiental não concede o direito à exploração de bens de titularidade do Poder Público; c) cabe ao Poder Público no ato da concessão do direito de explorar bens de titularidade zelar pelo seu domínio. A concessão/permissão de tal uso de bem do Poder Público não autoriza o cessionário a violentar as leis que preservam a natureza.d) a titularidade do bem afetado pela atividade ou empreendimento não define a competência do membro do SISNAMA para realização do licenciamento ambiental. Tal critério contraria o art. 10 da Lei nº 6.938/81 e as disposições do CONAMA sobre o tema; e) o critério para definição do membro do SISNAMA competente para a realização do licenciamento ambiental deve ser fundado no alcance dos “impactos ambientais” da atividade ou empreendimento, conforme o regramento pela Resolução CONAMA nº 237/97.f) na presente questão, somente caberá ao IBAMA realizar o licenciamento ambiental do Estaleiro Aker Promar, no Município de Navegantes/SC caso esteja configurada alguma das hipóteses previstas no art. 4º da Resolução CONAMA nº 237/97.

Por este raciocínio, igualmente, não se pode considerar que a União é competente para licenciar os empreendimentos ou atividades que serão desenvolvidas na Mata Atlântica, por exemplo, apenas porque esta é considerada patrimônio nacional, de acordo com o § 4º., do artigo 225, da Constituição Federal.

O critério da predominância do interesse, aliado ao princípio da subsidiariedade, possui embasamento constitucional e doutrinário, devendo ser utilizado para a definição do ente que será competente para analisar cada empreendimento/atividade. Entretanto, se o ente competente for omissivo, caberá aos demais exercerem seu poder de polícia.

A utilização do critério da predominância do interesse e do princípio da subsidiariedade está, também, em consonância com a necessidade de se proporcionar a participação popular, tão almejada e prevista em nosso ordenamento, como já foi abordado. Isto porque evita a centralização de todos os procedimentos de licenciamento em um único ente e a influência de um grupo somente, proporcionando um maior acesso de todos os indivíduos às informações, o que é de vital importância, consoante os ensinamentos das

teorias sobre os grupos de interesse. Não há como negar que é muito mais fácil este acesso e o engajamento dos cidadãos para proteger o interesse difuso, quando a tomada de decisões aconteça em um nível de competência mais próximo dos indivíduos a serem afetados.

Outra consequência da utilização dessas teorias é o estabelecimento de critérios que podem evitar que os políticos busquem licenciar, sem qualquer fundamento, apenas aqueles empreendimentos vultuosos que lhe trarão mais benefícios e popularidade. Fator que também demonstra a necessidade de serem utilizados o critério da predominância do interesse e o princípio da subsidiariedade é a própria posição assumida pelo Município na Constituição Federal de 1988, tema que ainda será analisado.

Porém, ainda que se entenda que o critério da predominância do interesse deva ser respeitado, outro problema ainda subsiste: a constatação do interesse que predomina no licenciamento de determinado empreendimento/atividade.

Essa constatação só poderá ser firmada através do estudo ambiental. Este estudo é que poderá afirmar se o caso em análise afeta interesse “predominantemente” nacional, estadual ou local, para então se saber qual o ente competente, a União, o Estado ou o Município, respectivamente.

Nota-se que, para a definição do interesse predominante, o estudo ambiental deverá considerar os impactos diretos e indiretos do empreendimento, que constituem a área de influência do projeto, conforme dispõem os Artigos 5º e 6º. da Resolução Conama 01/86.

O inciso III, do Art. 5º. prescreve que o Estudo de Impacto Ambiental deverá *“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.”*

O Artigo 6º reforça a idéia contida no anterior, preceituando que o Estudo de Impacto ambiental desenvolverá “*o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, com a 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(...)*”, sendo que o seu inciso II expressa que o Estudo deverá abranger :

**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.(grifo nosso).

Contudo, não se devem confundir impactos diretos e indiretos com interesses diretos e indiretos.

Isso porque, como foi expresso, o bem ambiental possui a natureza de “bem de interesse público”. Assim, a sua proteção interessa a um número infinito de pessoas, espalhadas em todo o Universo.

Apenas para exemplificar essa assertiva, ao observarmos os interesses diretos e indiretos de uma fábrica que emite poluentes no ar atmosférico, constataremos que além da comunidade local (interesse direto), aqueles poluentes afetariam à camada de ozônio e, conseqüentemente, todos os habitantes da Terra (interesse indireto).

Ao afetar todos os habitantes do planeta, seria impossível avaliar o ente competente para analisar um empreendimento a ser implantado em território nacional. Neste caso, o empreendimento deveria ser licenciado por um órgão internacional, que não existe no momento, a despeito de todo o ordenamento jurídico pátrio.

Acreditar nesta possibilidade significa o mesmo que anular todo o processo de evolução social e legal que ocorreu em nosso país, incluindo a própria divisão de competência para julgamento de crimes ambientais e de responsabilidade civil que vem sendo firmada pelo Poder Judiciário.

Deve-se, então, avaliar se os impactos diretos e indiretos, caracterizadores da área de influência do empreendimento, retratam interesses predominantemente nacionais, regionais ou locais, definindo-se o ente competente para o licenciamento.

A pacificação das discussões acerca da competência licenciatória, a partir da utilização dos critérios da predominância do interesse e da subsidiariedade, assume ainda relevância ao avaliarmos que os principais problemas ambientais não estão relacionados à falta de uma legislação ambiental adequada, mas sim à aplicação desta.

Assim, a centralização dos procedimentos administrativos de licenciamento ambiental em um único ente federado, como o entendimento de que todo e qualquer desmatamento de áreas localizadas na Floresta de Mata Atlântica deve ser licenciado pela União, significa ignorar o cenário nacional de estagnação da administração pública.

No caso específico da Mata Atlântica, deve ser analisado ainda o Decreto-Federal 750/93, que prevê apenas a competência estadual para o licenciamento com a prévia anuência

do IBAMA, sem estabelecer a competência municipal, ainda que 3,4 mil municípios brasileiros estejam inseridos totalmente no domínio do bioma Mata Atlântica.<sup>116</sup>

O artigo 1º. do Decreto apregoa o seguinte:

Ficam proibidos o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica.  
Parágrafo único . Excepcionalmente, a supressão da vegetação primária ou em estágio avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica poderá ser autorizada, **mediante decisão motivada do órgão estadual competente, com anuência prévia do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)**, informando-se ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), quando necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, mediante aprovação de estudo e relatório de impacto ambiental.”(grifo nosso)

Além disso, o Decreto-Federal 750/93 regulamenta o disposto no art. 14, alíneas a e b, da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Mas, ao se analisar as referidas Leis, percebe-se que o Decreto não apenas as regulamentou, podendo ter exacerbado o seu poder.

Em relação à fragilidade organizacional em nosso país, a pesquisa realizada por CAMARGO<sup>117</sup> revela a situação vivenciada no Estado de São Paulo. Segundo esta pesquisa, o Estado de São Paulo, especialmente seu órgão DAIA- Departamento de Avaliação dos Impactos Ambientais, não vem conseguindo realizar o processo de licenciamento com a rapidez e eficiência necessária, especialmente no setor elétrico. Esta pesquisa constatou dados interessantes que serão a seguir expostos.

---

<sup>116</sup> SOS MATA ATLÂNTICA. Dado disponível em: <[http://www.sosmataatlantica.org.br/?secao=conteudo&id=5\\_2\\_2](http://www.sosmataatlantica.org.br/?secao=conteudo&id=5_2_2)>. Acessado em 06/09/2005.

<sup>117</sup>CAMARGO, Ricardo Luiz. *O órgão ambiental e o processo de licenciamento de empreendimentos energéticos: uma Avaliação da Atuação do Estado segundo o referencial da autonomia inserida*. 2003. Tese do Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia (PIPGE) da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.iee.usp.br>>. Acessado em 02/02/2005.

A pesquisa acima baseou suas conclusões principalmente através da análise do licenciamento da CCBS – Central de Cogeração da Baixada Santista, iniciativa da Petrobrás, que é uma usina termelétrica a gás natural, projetada para se instalar em Cubatão – SP.

Foi constatado que a tramitação do processo para obtenção de LP (licença prévia) percorreu trinta meses. No total, até a obtenção da LI (licença de instalação) foram 38 meses, ou três anos e dois meses.

O Ministério Público durante o processo de LP promoveu sete solicitações de informações, grande parte delas apenas pedindo ao DAIA informações recentes sobre o empreendimento, não intervindo em nenhum momento. Sua participação efetiva ocorre depois que a SMA já expedira a LP, ou seja, 32 meses após a entrada do processo.

A audiência pública ocorreu 12 meses após a entrada do processo, antes mesmo de o DAIA expedir seu parecer sobre o EIA/RIMA. Antes mesmo da entrega do EIA/RIMA, o empreendedor, por meio da empresa de consultoria contratada, realizou intensa campanha de divulgação do empreendimento destacando os ganhos ambientais do empreendimento.

Outro ponto de relevância apontado pela pesquisa foi o total de meses em que o processo esteve também sendo analisado por outros órgãos estaduais, após a realização da audiência pública. No âmbito da Cetesb, foram 11 meses de análise das emissões da futura usina, sem considerar o tempo que o empreendedor gastou para responder aos questionamentos.

O Instituto Florestal necessitou de 14 meses para expedir parecer sobre o empreendimento.

Em 20/04/2001, o Ministério Público ingressou com uma ação contra o empreendimento, alegando os danos que as emissões de poluentes do empreendimento podem causar ao Parque Estadual da Serra do Mar e a toda a coletividade de Cubatão e da Baixada Santista. (Ação Civil Pública com Pedido de tutela antecipada).

O Ministério Público foi apoiado pela OAB (Cubatão e Santos), pela Federação Única dos Petroleiros (FUP), pelo Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Destilação e Refinação de Petróleo e Cubatão, Santos e São Sebastião, e pela ONG Coletivo Alternativa Verde-Cave. O Centro de Apoio Operacional ao Meio Ambiente elaborou um parecer técnico a pedido da Promotoria de Justiça de Cubatão, com base no EIA/RIMA e nas informações complementares.

A pesquisa verificou, também, que um dos problemas para a demora no trâmite do processo de licenciamento se consubstancia no fato de a Secretaria do Meio Ambiente não ser uma estrutura original criada para dar conta de uma nova demanda caracteristicamente singular. Houve uma opção pelo aproveitamento de órgãos já existentes.

Assim, reuniram-se num mesmo teto órgãos com estruturas de carreiras distintas que, sem uma nova estrutura de organicidade, ocasionou a formação de quadros diferenciados.

Aliado a isso, em face da escassez de funcionários no quadro fixo do DAIA, a contratação de autônomos tem sido a saída mais viável para o Departamento enfrentar a demanda por licenciamento, principalmente para a área de energia.

Essa situação revela uma grande rotatividade de funcionários no Departamento, já que a relação laboral dos autônomos é precária, ocorrendo por um curto período. Em seis meses apenas, por exemplo, um profissional atuaria no órgão ambiental e, depois, passaria a trabalhar com o empreendedor.

Essa alta rotatividade acarreta uma constante instabilidade do emprego e na ausência de posições/entendimentos comuns e pacíficos no órgão, o que faz com que cada “caso” seja detalhadamente estudado e que situações idênticas sejam decididas diferentemente.

Em seguida será analisado o Projeto de Lei Complementar n. 12/2003, de autoria do Deputado Sarney Filho, que almeja regradar a competência comum administrativa em matéria ambiental, atendendo ao prescrito no Parágrafo Único do artigo 23 da Constituição Federal.

O Projeto encontra-se desde 5/05/2005 na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) da Câmara dos Deputados para apreciação.

### **3.4.1. O Projeto de Lei Complementar n.12/2003.**

O Projeto de Lei Complementar n. 12/2003 inicia seu texto<sup>118</sup> simplificando a estrutura do SISNAMA- Sistema Nacional do Meio Ambiente.

As atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios vêm estabelecidas nos artigos 8º. a 10.

As competências firmadas pelo Projeto não estão em consonância com as disposições constitucionais e não conseguem elidir os problemas de competência hoje existentes, expostos anteriormente.

O referido Projeto simplifica a estrutura do SISNAMA, estabelecida pela Lei 6938/81, sem que haja qualquer justificativa para tanto.

O mesmo não respeita o princípio da predominância de interesses. Segundo as prescrições do seu art. 8º., XIV, “b” e “c”, o critério pela dominialidade do bem permanece, uma vez que se mantém o licenciamento pela entidade federal para atividades e empreendimentos desenvolvidos na plataforma continental, zona econômica exclusiva, que afete terras indígenas e em unidades de conservação da União.

O inciso XVII, do artigo 8º. também evidencia o critério da dominialidade, pois determina que cabe ao ente federal autorizar a supressão, total ou parcial, de florestas ou

---

<sup>118</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acessado em:15/08/2005. O texto completo está no Anexo C deste Trabalho.

demais formas de vegetação nativa situadas em áreas de preservação permanente ao longo de corpos d'água de domínio da União.

Da mesma forma, não foi garantida a autonomia municipal, pois se submete à delegação dos Estados, mediante convênio, o licenciamento de atividades de impacto local (art.10, IV), o que desrespeita o artigo 23, VI e VII e artigo 30, I da Constituição Federal e contraria também as prescrições do Ministério do Meio Ambiente, emolduradas na Conferência Nacional do Meio Ambiente.

Uma das teses aprovadas pela Conferência Nacional do Meio Ambiente, a qual discutiu propostas para a política ambiental no Brasil, é a necessidade de descentralização das ações dos entes.<sup>119</sup>

Administrativamente<sup>120</sup>, o conceito de descentralização é diferenciado do de desconcentração, uma vez que aquele é “*a distribuição de competências de uma para outra pessoa física ou jurídica*”, enquanto este é “*a distribuição de competência dentro da mesma pessoa jurídica.*”

Em virtude de o Município ter ganhado maior autonomia na Constituição Federal de 1988, o que pode ser considerado como recente, o item a seguir analisará especificamente a competência municipal.

---

<sup>119</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em:<<http://www.mma.gov.br/cnma/mma/>> Acessado em 25/08/2005.

<sup>120</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas. 2002, p. 349.

### **3.4.2. A competência municipal para o licenciamento à luz da Constituição Federal de 88 e seus reflexos para o ordenamento jurídico ambiental.**

No decorrer da história do Brasil pode se observar que o Município deteve uma posição de destaque em algumas Constituições, perdendo-a em outras, mas apenas em 1988 lhe foi proporcionada uma maior autonomia.

Percebe-se, também, que o Município tinha sua autonomia suprimida quando se instalava no país regimes ditatoriais, centralizadores do poder. A autonomia que se infere da leitura da Constituição Federal de 1934 foi tolhida pelo Estado Novo, com a Constituição de 1946 foi reafirmada a autonomia, novamente perdida com o regime militar.<sup>121</sup>

A autonomia estabelecida com as Constituições de 1967 e Emenda n. 1, de 1969, não era efetiva, sendo o Estado Brasileiro considerado como quase unitário.<sup>122</sup>

Na Constituição anterior à atual não havia um capítulo próprio que tratasse da competência municipal. O legislador só reconhecia a autonomia municipal para eleição e administração própria nos assuntos em que se evidenciasse o “peculiar interesse”.<sup>123</sup>

A Constituição Federal de 1988 resgata a autonomia municipal e reconhece formalmente o Município como integrante da Federação em seu Artigo 1º. e 18, dotando-o das seguintes capacidades: de auto-organização, auto-governo, capacidade normativa própria e auto-administração<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> Nesse sentido, vide Decreto-Lei 1.102, de 08.04.39 e Decreto -Lei 5.5551, de 21.05.1943. Ver também: SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. *Competência ambiental*. Curitiba: Juruá, 2005, p.69.

<sup>122</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Repatrição de competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991, p.48

<sup>123</sup> SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. Op. cit., p.70.

<sup>124</sup> SILVA, José Afonso da. *O Município na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p.8.

A capacidade de auto-organização se verifica pela elaboração pelo Município de sua própria lei orgânica e Plano Diretor. A capacidade de auto-governo, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores.

A capacidade normativa própria se observa das competências constitucionais já analisadas no Capítulo anterior, como a competência privativa do município para legislar sobre os assuntos de interesse local (art. 30, inciso I), para suplementar as normas estaduais e federais (art. 30, inciso II) e para executar a política urbana (art. 182).

O texto da Carta Magna de 1988 origina-se de diversos debates e sugestões lançadas nos Anais da Constituinte, dentre elas cita-se uma ponderação de grande interesse, que foi feita pela Associação Brasileira de Antropologia na Subcomissão de Cultura da Assembléia Nacional Constituinte<sup>125</sup>:

Em cidades, vilas e povoados é que desenvolvemos os nossos modos de vida. É aí que se plasma a nossa cultura e por onde circula a maior parte dos bens culturais. Cidades, vilas e povoados são o cenário, o ambiente e a arena onde se desenrolam as nossas histórias. Nesse sentido, a administração municipal desempenha (ou deveria desempenhar) papel preponderante no processo cultural. É necessário que a nova Constituição reconheça o verdadeiro lugar e função do Município e estabeleça princípios de organização tributária que permitam maior descentralização dos recursos públicos.

Conforme se salientou, a expressão “peculiar interesse” foi substituída em 1988, pela expressão “interesse local”(art. 30, inciso I).

Essa substituição de expressões foi analisada de duas formas diferentes pela doutrina.

---

<sup>125</sup>ANAIS da Constituinte, Brasília: Senado Federal, 1987. Suplemento ao n. 97, p. 212.

Há o entendimento no sentido que a utilização da terminologia “interesse local” acarretou uma redução da competência municipal, uma vez que se determinada questão interessar ao Estado-membro, este passa a deter a competência para apreciá-la. Essa posição entende que apenas o “peculiar interesse” significava preponderância e não exclusividade.<sup>126</sup>

O entendimento totalmente oposto sustenta que houve uma ampliação do âmbito de competência dos Municípios com a utilização da expressão “interesse local”, em razão de não haver mais a necessidade de se demonstrar o “peculiar interesse”, que seria mais específico.<sup>127</sup>

Na realidade, toda e qualquer discussão deve girar, hodiernamente, em termos de definição do que seja o “interesse local”, determinante da competência municipal.

Neste contexto, a definição estabelecida pelo doutrinador MEIRELLES<sup>128</sup> é muito elucidativa e encontra respaldo no próprio critério de predominância de interesse utilizado pela Constituição, como já foi analisado. Segundo ele:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos Municípios. Se exigisse essa exclusividade, essa privacidade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não 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.

---

<sup>126</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, v. 1, 1990, p.219.

<sup>127</sup> CARRAZZA, Roque. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 109.

<sup>128</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 99.

BASTOS<sup>129</sup>, com a mesma propriedade, também definiu o interesse local da seguinte forma: “*Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais.*”

A Carta Magna de 1988, ao garantir a autonomia municipal, acabou implementando e garantindo maior eficácia ao papel do Município para proceder ao licenciamento ambiental. Ela possibilitou uma nova interpretação às leis já existentes e o surgimento de novas legislações que garantem a autonomia municipal.

A Lei 6.938/81, em seu artigo 6º., já havia prescrito que o município integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA. No entanto, o seu art. 10, que trata especificamente sobre o licenciamento, não observa a competência municipal para realizar o licenciamento ambiental preconizada pela Constituição atual.

Já a Resolução Conama 237/97 admitiu a competência municipal, como já explanado, e em seu art. 20 prescreveu que o Município deve possuir um Conselho com caráter deliberativo e participação social (como o CADES em São Paulo/SP), e ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição, profissionais legalmente habilitados.

As disposições da Lei 10.257/2001- O Estatuto da Cidade- vieram regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais para a política urbana. O seu artigo 1º., Parágrafo único, assevera que a Lei “*estabelece norma de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.*”

---

<sup>129</sup> BASTOS, Celso. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988, p.124.

Em razão disso, o Estatuto da Cidade possibilitou, igualmente, um maior regramento ao texto constitucional do artigo 30, inciso VIII, que prevê a competência municipal para “*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo.*”

Além da disciplina de institutos expressamente referidos pela Carta Magna, como o IPTU progressivo (art. 7º.) e o parcelamento e a utilização compulsórios (arts.5º. e 6º.), a Lei 10.257/2001 inova ao criar o direito de superfície (arts.21-23), a outorga onerosa do direito de construir (arts 28-31), as operações urbanas consorciadas (arts. 32-34), a transferência do direito de construir (art.35) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (arts. 36-38), dentre outras, demonstrando o arrojo do legislador brasileiro, inspirado na legislação de países cujo direito urbanístico é mais desenvolvido, como a Espanha, a França e a Itália<sup>130</sup>. Inclusive, o Estudo de Impacto de Vizinhança é realizado durante o licenciamento ambiental, quando previsto na legislação municipal.

MACRUZ<sup>131</sup> assevera que o Estatuto da Cidade vem sendo considerado como:

a legislação infraconstitucional que oferece a oportunidade de prover as cidades de um instrumental de planejamento que deve ousar e inovar para a superação das dificuldades de ordem legal, institucional e técnica que, até então, se constituíram em grandes obstáculos à gestão urbana.

Dentre as várias importantes disposições do Estatuto da Cidade, serão objeto de melhor apreciação as relativas ao “Plano Diretor”, à gestão democrática da cidade e à

---

<sup>130</sup>COSTA, Regina Helena. Instrumentos tributários para a Política Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord). *Estatuto da Cidade -Comentários à Lei 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002, p.102.

<sup>131</sup>MACRUZ, João Carlos et al. *O Estatuto da Cidade e seus Instrumentos Urbanísticos*. São Paulo:Ltr, 2002, p.13.

estipulação do EIA/RIMA como instrumento da política urbana municipal. O Plano Diretor deverá ser avaliado quando do licenciamento ambiental e o EIA/RIMA também poderá fazer parte dele, como já abordado.

O Artigo 2º. do Estatuto, em seus incisos, evidencia que a política urbana deve ter como diretriz geral a garantia do direito a cidades sustentáveis. Isto significa a garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, aos transportes e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

O mesmo artigo alia essa garantia à necessidade da efetivação da gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O Plano Diretor foi retratado no Capítulo III do Estatuto que, em suas disposições, o conceituou como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 40), contemplando as hipóteses em que a sua elaboração é obrigatória.

Quanto ao Plano Diretor, é interessante ser observado que o referido artigo 40, em seu §4º., incisos I a III, assevera a necessidade de se garantir a promoção de audiências públicas no processo de elaboração do mesmo e na fiscalização de sua implementação. Os incisos também evidenciam a necessidade da garantia de publicidade dos documentos e informações produzidas, bem como o acesso de qualquer interessado a esses dados.

A Lei 10.257/2001 é tão enfática ao garantir a gestão democrática da cidade que, além dos preceitos acima, dedicou-lhe um capítulo específico (Capítulo IV).

No artigo 4º., inciso VI, do Estatuto houve ainda a estipulação do EIA/RIMA como instrumento da política urbana municipal, tornando clara a possibilidade de o município examiná-lo.

Por fim, será realizado um estudo acerca de alguns preceitos contidos na Lei 4.771/65-Código Florestal, principalmente após as alterações determinadas pela Medida Provisória 2.166/2001. A análise dessas alterações é importante na medida em que traduzem normas gerais que devem ser observadas pelos entes quando da realização do licenciamento ambiental.

O artigo 4º.da Lei 4.771/65, alterado pela Medida Provisória 2.166/2001, permitiu a supressão de vegetação em área de preservação permanente somente em caso de utilidade pública ou de interesse social, deixando expresso em seu § 2º que, em se tratando de área urbana, a autorização cabe ao órgão ambiental municipal e, em seu § 3º., que o órgão competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental. Percebe-se, neste último dispositivo, que não houve a delimitação da competência, devendo a mesma ser avaliada segundo os critérios constitucionais e legais.

Porém, esses novos dispositivos do Código Florestal constituem objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3540, proposta pelo Procurador-Geral da República e que está em trâmite no Supremo Tribunal Federal<sup>132</sup>.

Figuram nos autos do Processo, na condição de “amicus curiae”, os Estados do Mato Grosso do Sul, Amazonas, Minas Gerais, Bahia, Espírito Santo, a Confederação Nacional da Indústria e o Instituto Brasileiro de Mineração.

O Ministro-Presidente do STF, Nelson Jobim, em julho de 2005, concedeu liminar para suspender a eficácia do artigo 4º, *caput* e parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º do Código Florestal (Lei nº 4.771/65), os quais surgiram por força do disposto no artigo 1º da Medida Provisória nº 2.166/01.

Em 01/09/2005 o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) revogou a liminar, em decisão por maioria de votos (sete votos contra dois).

A decisão cautelar do Ministro Jobim foi colocada em pauta para referendo do Plenário, mas acabou prevalecendo o entendimento do relator do processo, Ministro Celso de Mello, que votou pela restauração da eficácia dos dispositivos impugnados.

O Ministro Mello afirmou que a Medida Provisória questionada não resultou, nos quatro anos de sua vigência, em efeitos lesivos ao patrimônio ambiental. Pelo contrário, explicou o relator, estabeleceu um círculo de proteção com o objetivo de permitir que o Poder

---

<sup>132</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acessado em: 20/06/2005 e ASSOCIAÇÃO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO. Disponível em: <<http://www.aasp.org.br>>. Acessado em: 02/09/2005.

Público exerça um controle sobre as atividades ou obras nas áreas de preservação permanente (APP).

Segundo Celso de Mello, a MP impôs, na redação dada ao *caput* do artigo 4º do Código Florestal, que a alteração ou supressão de vegetação de área de preservação permanente só pode ser autorizada pelo Poder Público em caso de utilidade pública ou interesse social e somente quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

Os ministros Eros Grau, Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Ellen Gracie, Sepúlveda Pertence e Nelson Jobim votaram com o relator pela derrubada da medida liminar.

O próprio Presidente do Supremo, ministro Nelson Jobim, reformulou seu voto para manter a validade da norma e salientou que: *"A preservação do ambiente ecologicamente equilibrado não significa a sua estagnação, significa sim que os atos de exploração não serão aqueles atos de exploração permitidos na forma do Direito Comum, mas sim na forma de uma série de medidas de preservação"*.

O Ministro Carlos Ayres Britto abriu a divergência e votou pelo referendo da liminar que impedia a retirada de vegetação das áreas de preservação permanente. O Ministro manifestou sua preocupação com os danos ambientais que, em sua avaliação, poderiam ser causados a partir da Medida Provisória, inclusive com a permissão para a devastação em áreas próximas a nascentes e mangues.

O Ministro Marco Aurélio acompanhou a divergência do ministro Ayres Britto, entendendo que em princípio a complexidade do tema não permitiria a discussão da matéria por meio de Medida Provisória, mas por meio de projeto de lei para ampla discussão no Congresso Nacional.

Percebe-se que os municípios assumem maior autonomia em nossa Constituição, sendo que as leis estudadas trazem imposições a fim de que os mesmos efetivamente propiciem a participação popular no processo de tomada de decisões. A efetividade da participação constitui um ideal na área ambiental a fim de minorar a prevalência de grupos de pressão, na medida em que propicia um maior acesso às informações e incentiva o engajamento dos indivíduos para a defesa do interesse difuso.

Não se nega que o engajamento de um ou mais grupos possa ser motivado por um interesse desfavorável ao meio ambiente, mas o que se quer evidenciar é a possibilidade de que os indivíduos, antes ficavam inertes em razão do “efeito carona”, comecem a agir em defesa do meio ambiente, tendo em vista que diminuem os custos para se obter as informações.

Ainda que a autonomia municipal tenha sido consagrada pela Constituição Federal e pelas Leis analisadas, pesquisa realizada em 2002 pelo IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística demonstra que os municípios brasileiros ainda não estão suficientemente equipados para assumir eficazmente a sua competência licenciatória, quadro este que precisa ser modificado.

A pesquisa constatou que apenas 6% das cidades têm órgão específico para cuidar do meio ambiente, trazendo mais dados relevantes<sup>133</sup>:

Foi constatado que o quadro institucional na grande maioria das cidades é frágil, com escassos órgãos exclusivamente dedicados à área ambiental, raras leis específicas sobre o tema, um pequeno e pouco qualificado conjunto de servidores para tratar do assunto e poucos recursos destinados a atacar problemas sérios como a contaminação da água, a poluição do ar e o assoreamento dos rios.

Em 2002, apenas cerca de 6% dos municípios possuíam secretarias encarregadas exclusivamente do meio ambiente. Em 26% das cidades a questão ambiental era tratada em secretarias conjuntas com outras áreas e em 36%, por organizações preexistentes, como um departamento.

Na divisão por regiões, o Sul era a que possuía o maior percentual de municípios com algum Órgão Municipal de Meio Ambiente (OMMA), fosse na forma de secretaria, departamento ou similar (82% das cidades), seguido pelo Centro-Oeste (79%), Norte (76%), Sudeste (63%) e Nordeste (60%).

Todas as cidades com mais de 500 mil habitantes possuíam algum Órgão Municipal de Meio Ambiente (OMMA), e 45% delas tinham secretarias exclusivas para a causa ambiental - proporção mais de seis vezes superior à média.

---

<sup>133</sup> BRASIL.Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Dados disponíveis em: <[http:// www. ibge. gov. br/ home/presidência/noticias/noticia\\_vizualiza.php?>](http://www.ibge.gov.br/home/presidência/noticias/noticia_vizualiza.php?>). Acessado em 05/09/2005.

Já entre os municípios com até 5 mil moradores, apenas 2% (1/3 da média nacional) tinham secretaria exclusiva para o meio ambiente e 49% não tinham nenhuma estrutura institucional ambiental.

Os servidores municipais para o meio ambiente representam 1,1% de todos os funcionários públicos. Cerca de 68% das cidades (3.759) disseram ter funcionários específicos para o meio ambiente, apenas 8,3 servidores em média, dos quais 6,2 (75%) eram estatutários ou celetistas. Além do quadro fixo, 13% do total de municípios contratavam terceirizados na área ambiental, com destaque para o Sul (22% das cidades) e Sudeste (15%).

Outro dado interessante é que em 2001 apenas 18% (987) dos municípios disseram ter recebido verba destinada exclusivamente às questões ambientais. As regiões Sudeste (com 28% dos municípios) e Sul (com 24%) tinham os maiores percentuais de cidades com acesso a esses recursos e o Nordeste, o menor (6%).

O Estado do Rio de Janeiro lidera: 50% dos municípios fluminenses (46) disseram ter obtido verba ambiental específica. Em seguida vêm Paraná, 47% (188) e Amapá, 44% (7).

Em 2002, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMAs) ainda estavam começando a ser implementados no Brasil, mas os Comitês de Bacia Hidrográfica estavam num estágio mais avançado. Neste ano, 1.895 (34%) dos municípios tinham CMMA e, desses, 1.451 (só 26% do total) tinham conselho ativo.

A proporção de conselhos ativos entre os municípios com até 5 mil habitantes foi menor que a média (16%), enquanto entre aqueles com mais de 500 mil moradores, foi de

73%. Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Goiás destacaram-se: cerca de 40% de seus municípios possuíam CMMA ativo.

A participação das cidades em Comitês de Bacia Hidrográfica, por sua vez, mobilizava 47% ou 2.604 delas, especialmente no Sudeste (82%) e Sul (50%). Os Municípios nordestinos com Agenda 21 superam a média do País.

A Pesquisa constatou que 53,1% dos municípios brasileiros, onde vivem quase 80% (78,5%) da população brasileira, tinham Conselho de Meio Ambiente ou Agenda 21 Local.

Em relação à Agenda 21, 1.652 municípios (30% do total) declararam contar com esse instrumento, embora a pesquisa tenha considerado a existência sempre que o processo tenha se iniciado, ainda que sem nenhuma formalização legal.

No Nordeste, a Agenda 21 está presente em 63,8% dos municípios, muito acima das demais regiões (Sudeste 15,8% e Sul 10,7%). Entre os Estados que têm taxa de implantação da Agenda 21 acima da média brasileira, apenas um, o Rio de Janeiro, não se encontra no Nordeste.

Por outro lado, entre os Estados com menor presença relativa de Agenda 21 estão São Paulo e Rio Grande do Sul. O resultado de São Paulo chama mais a atenção por se localizar bem abaixo dos demais Estados da região Sudeste.

Foi constatado que a grande presença da Agenda 21 no Nordeste está, possivelmente, associada à ação do Banco do Nordeste (BNB) que, em 1999, lançou o Programa Farol do Desenvolvimento.

Apenas metade dos municípios com Agenda 21 instalaram o Fórum. Cerca de 47,3% dos municípios com Agenda 21 tinham o Fórum da Agenda instalado, sendo que a proporção mais elevada é no Nordeste (54,9%) e a mais baixa, no Centro-Oeste (24,5%).

A ausência do Fórum nos municípios com Agenda 21 revela a falta de representação da comunidade, pois a principal missão dos fóruns é ser porta-voz da população durante o processo de formulação de políticas e de elaboração do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável.

O quadro abaixo, resultado de uma pesquisa realizada por DO CARMO<sup>134</sup> demonstra o nível de desenvolvimento dos órgãos, em termos ambientais, dos Municípios da Baixada Santista (até fevereiro de 2004):

<b>Municípios</b>	<b>Estrutura Municipal</b>	<b>COMDEMA</b>	<b>Código Ambiental</b>	<b>Plano Diretor de Meio-Ambiente</b>
Bertioga	Secretaria	Ativo	sim	Não
Cubatão	Secretaria	Inativo	em elaboração	Não
Guarujá	Diretoria	Inativo	em elaboração	Não
Itanhaém	diretoria <sup>1</sup>	Ativo	não	Não
Mongaguá	Secretaria	não possui	não	Não

<sup>134</sup>DO CARMO, Sílvia de Castro. *Câmara e Agenda 21 Regional - Para uma Rede de Cidades Sustentáveis - A Região Metropolitana da Baixada Santista*. 2004. Tese de Mestrado do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia/Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos. São Paulo. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/baixada/bs001.htm>>. Acessado em 10/01/2006.

Peruíbe	departamento <sup>1</sup>	Inativo	Não	Sim
Praia Grande	Diretoria	Inativo	não	Não
Santos	Secretaria	Ativo	em elaboração	Não
São Vicente	Diretoria	Inativo	não	Não

<sup>1</sup> diretoria ou departamento com funções equivalentes a uma Secretaria Municipal.

### 3.4.3. Jurisprudência sobre Competência Ambiental.

Para serem vislumbrados os critérios que são utilizados nas decisões dos Tribunais Regionais Federais sobre os conflitos de competência entre os entes federados para a realização do procedimento administrativo de licenciamento ambiental, realizou-se uma pesquisa jurisprudencial através do *site* do Conselho da Justiça Federal<sup>135</sup>.

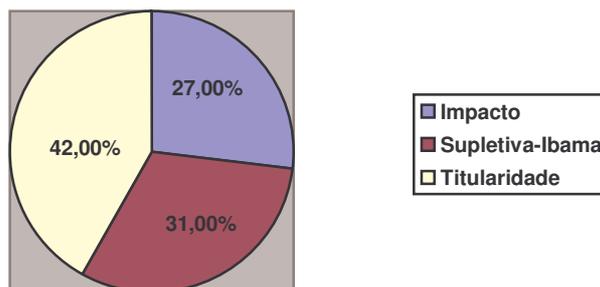
Segundo essa pesquisa jurisprudencial, concluiu-se que são três os critérios utilizados pelos Tribunais acima para a solução dos conflitos de competência entre a União e os Estados: o critério que analisa a titularidade do bem licenciado para definir o ente competente, o critério que entende que a atuação do Ibama deve ser realizada apenas supletivamente, quando não houver o licenciamento pelos demais entes e o critério que analisa a predominância do impacto causado pelo empreendimento.

As decisões analisadas foram prolatadas no período de 1991 a 2005 e totalizam 26 acórdãos específicos sobre o tema. Desses 26 acórdãos, 11 (42%) foram favoráveis ao critério da titularidade do bem para a determinação do ente competente; 08 (31%) evidenciaram a

<sup>135</sup>Decisões dos Tribunais Regionais Federais, disponíveis em:<<http://www.daleth.cjf.gov.br/jurisp/juris.asp>>. Acessado em 03/10/2005.

atuação do IBAMA apenas supletivamente e 07 (27%) determinaram a competência a partir da avaliação do impacto produzido.

O quadro abaixo esquematiza esses números encontrados.



Os dados encontrados pela pesquisa jurisprudencial atestam que não há um entendimento uniforme entre os Tribunais Regionais Federais, nem mesmo entre as Turmas do mesmo Tribunal. Além disso, observa-se que não há uma grande diferença numérica de utilização entre os critérios, nem uma preferência pelo licenciamento de um ou outro ente.

A seguir, serão expostas algumas das decisões analisadas pela pesquisa, começando pelo critério da titularidade.

A primeira decisão, que utilizou esse critério, avaliou a competência para o licenciamento em área inserida em Mata Atlântica<sup>136</sup>. Segundo ela, a Mata Atlântica tem a condição de patrimônio nacional, consoante o previsto no Art. 225, § 4º, da Constituição Federal, prevalecendo, assim, o interesse nacional ou da União, o que atrai a competência do IBAMA para a realização do licenciamento ambiental.

<sup>136</sup>CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Tribunal Federal da Quarta Região- RSE – Recurso em Sentido Estrito – 3155, Processo: 200204010212306 UF: SC, Órgão Julgador: Oitava Turma, Data da decisão: 17/07/2002, DJU em: 06/11/2002, pág. 725. Disponível em: <<http://www.daleth.cjf.gov.br/juris/juris.asp>>. Acessado em 03/10/2005.

No julgamento realizado pela Terceira Turma do Tribunal Federal da Quarta Região<sup>137</sup> também foi utilizado o critério da titularidade do bem, estabelecendo-se a competência do IBAMA para expedição da licença ambiental, uma vez que o impacto ambiental abrangia unidade de conservação do domínio da União. Sustentou-se que, nos termos do artigo 7º da Lei nº 9.985/2000, as unidades de uso sustentável são de conservação, pertencentes ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Assim, segundo o artigo 14 da aludida Lei, as Florestas Nacionais integram o grupo de Unidade de Uso Sustentável, administradas pela União, logo, o licenciamento ambiental deveria ser realizado pela União.

A Sexta Turma do Tribunal Federal da Primeira Região exarou o mesmo entendimento das decisões acima<sup>138</sup>, ao verificar o ente competente para o licenciamento da construção de Usina Hidrelétrica no Estado de Minas Gerais. Segundo os julgadores, o rio em que se realizaria o empreendimento (Araguari), na concepção da Constituição Federal, é um bem de domínio estadual, eis que se encontra inteiramente dentro dos limites do Estado de Minas Gerais, assim este deveria realizar o procedimento de licenciamento ambiental.

Em relação à utilização do critério que entende que o IBAMA deva licenciar supletivamente, será exposta uma decisão que bem o delinea, demonstrando os mesmos fundamentos das demais encontradas pela pesquisa.

---

<sup>137</sup> CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Agravo de Instrumento n.137252, Processo: 200304010131244, UF:RS Data da decisão: 17/06/2003.DJU em:09/07/2003, pág. 399. Disponível em:<<http://www.daleth.cjf.gov.br/jurisp/juris.asp>>. Acessado em 03/10/2005.

<sup>138</sup> CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. AG – Agravo de Instrumento – 200201000355592, Processo: 200201000355592 UF: MG, Órgão Julgador: Sexta Turma, DJU em: 1/9/2003, pág. 160. Disponível em:<<http://www.daleth.cjf.gov.br/jurisp/juris.asp>>. Acessado em 03/10/2005.

A decisão acima referida foi prolatada pela Terceira Turma do Tribunal Regional da Quarta Região<sup>139</sup> e analisava o licenciamento ambiental da obra de recuperação ambiental do rio Cachoeira/SC. Tinha sido emitido um laudo pelo órgão estadual do Meio Ambiente-FATMA, mas este foi considerado carente de informações necessárias à análise da potencialidade lesiva do empreendimento, não havendo indicação da necessidade de realização de Estudo de Impacto Ambiental ou de Relatório de Impacto Ambiental. Em razão dessa omissão, os julgadores entenderam ser imprescindível a atuação supletiva do IBAMA, consoante o Art. 10, “caput” da Lei 6.938/81.

Quanto ao critério do impacto, serão analisadas duas decisões. A primeira delas tratava de determinação do órgão competente para o licenciamento ambiental da Usina Termelétrica de Geração de Energia - UGE CARIOBA II.<sup>140</sup>

Os julgadores decidiram que o impacto era regional, uma vez que a construção da referida Usina envolvia a utilização de recursos hídricos do Rio Piracicaba (rio federal), do gás natural produzido pela GASBOL, cujo projeto estava sendo licenciado pelo IBAMA e destinava-se a atender cinco Estados-membros da federação, e ainda, o potencial de energia da usina hidrelétrica de Salto Grande.

---

<sup>139</sup> CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. AG- Agravo de Instrumento 400104439, Processo: 200404010368248, UF: SC, Data da decisão: 15/02/2005, DJU em :09/03/2005. Disponível em:<<http://www.daleth.cjf.gov.br/jurisp/juris.asp>>. Acessado em 03/10/2005.

<sup>140</sup> CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. AG – Agravo de Instrumento – 162230, Processo: 2002.03.00.036432-6 UF: SP, Órgão Julgador: Sexta Turma, DJU em:25/04/2005, pág.395. Disponível em:<<http://www.daleth.cjf.gov.br/jurisp/juris.asp>>. Acessado em 03/10/2005.

Os mesmos julgadores ponderaram que no ordenamento jurídico, o IBAMA é competente para o licenciamento ambiental de duas formas distintas: supletiva e privativamente. A competência privativa tem sua previsão no art. 10, §4º, da Lei 6.938/81, e diz respeito às "atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional".

Em virtude disso, decidiram que todo o procedimento fosse remetido ao IBAMA para que este se manifestasse no sentido de dar prosseguimento ao licenciamento, com o aproveitamento dos atos praticados até a expedição da Licença Prévia pela Secretaria do Meio Ambiente.

A outra decisão do Tribunal Federal da Terceira Região delimitou a competência para o licenciamento de uma Usina Hidrelétrica no Estado de São Paulo.<sup>141</sup> Os julgadores observaram que, como não foi efetivamente comprovada a alegação de o impacto ambiental ultrapassar o limite do Estado, apesar de a construção de hidrelétrica dar-se em rio que banha mais de um Estado, o órgão estadual deveria promover o licenciamento ambiental.

Essa decisão também traz um entendimento interessante a favor da aplicação da Resolução Conama 237/97:

A Resolução nº 237, que define as atribuições dos órgãos estaduais e federais de controle do meio ambiente, tem por fim evitar superafetação, quando desnecessário, de licenciamentos, até porque não se entende que em matéria de política ambiental ao órgão estadual atribua-se mais responsabilidade do que a que já tem.

---

<sup>141</sup> CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. AG – Agravo de Instrumento – 71846, Processo: 98030831372 UF: SP, Órgão Julgador: Terceira Turma, DJU em:30/10/2002, pág. 636. Disponível em: <<http://www.daleth.cjf.gov.br/jurisp/juris.asp>>. Acessado em 03/10/2005.

E, por fim, a mesma apresentou argumento desfavorável ao licenciamento segundo o critério da titularidade do bem:

Não se apresenta conducente à relevância do argumento jurídico, no momento, o simples fato de que o bem atingido seja de propriedade da União, porquanto não se interliga o domínio do bem com a necessidade de atuação dos órgãos encarregados da política ambiental, a qual pode ser circunscrita ao Município, ao Estado e à União, ou mesmo em concomitância.

Os mesmos julgadores avaliaram, igualmente, que não houve comprovação nos autos de que o impacto ambiental advindo do empreendimento ultrapassaria o limite do Estado de Minas Gerais. Observaram também que o Dec n. 99.274/90 referendou a descentralização da outorga do licenciamento ambiental, as delegando fundamentalmente aos órgãos estaduais competentes, ficando restrita a competência do IBAMA às questões relativas a atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional.

Como o empreendimento só causava impactos ao Estado, decidiram pela inexistência de ilegalidade na concessão da Licença Prévia concedida pelo órgão estadual, vez que foram obedecidos os trâmites legais.

Tendo em vista que as decisões federais utilizadas na pesquisa jurisprudencial não trataram sobre a competência municipal, mas apenas demonstraram os critérios para a solução do conflito entre Estado e União, serão apontadas duas jurisprudências de Tribunais estaduais que versaram sobre a possibilidade da competência do ente municipal para a promoção do licenciamento ambiental:

*“ O Município pode definir, em todo seu território, espaços territoriais e seus componentes a serem protegidos, sendo a alteração*

*e supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. Em conseqüência, poderá exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente, Estudo Prévio de Impacto Ambiental (TJSP – Ap. Civ. 166.501-1- Rel. Des. Evaristo dos Santos – j. 30.09.1992)*

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade – Impacto Ambiental – Estudos. É flagrante a inconstitucionalidade da Lei Municipal que quer afastar do Poder Público, no caso o Poder Público Municipal, o dever de realizar Estudos de Impacto Ambiental, visando a um meio ambiente saudável para a população, fugindo dos princípios que regem a Constituição. (TJRS – Pleno- ADIN 591001631- Rel. Des. João Aymoré Barros Costa – j. 17.06.1991 – jurisprudência TJRS, C. Civ., 1991,v.2, t.4, p.156-161)*

Finalmente, será observada uma situação inovadora ocorrida nos autos do Processo n.200361000257244, Apelação Cível n.990253, do Tribunal Federal da 3a. Região, julgado em 09/03/2005, que não se amolda aos critérios das decisões judiciais analisadas pela pesquisa jurisprudencial.

Os autos do Processo tratavam do licenciamento ambiental de trecho do Rodoanel Mário Covas, obra a ser executada no Estado de São Paulo. Na decisão recursal que analisou o efeito suspensivo, concedido em 1º. Grau, foi exposto o seguinte entendimento (confirmado pela r. sentença):<sup>142</sup>

(...) para que seja exercida a competência constitucional comum atribuída aos diversos níveis federativos, é imprescindível que, nas situações acima descritas, haja a participação efetiva dos órgãos ambientais federal estadual(ais) e municipal (ais) envolvidos no processo de licenciamento, cada qual atuando dentro de seus respectivas competências.

(...) Como não há hierarquia entre os interesses eventualmente conflitantes (federais, estaduais, municipais), é possível sustentar que cada nível de

---

<sup>142</sup>YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Ação Civil Pública: Judicialização dos Conflitos e Redução da litigiosidade. In: MILARÉ, Edis (coord). *A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: RT, 2005, p.132.

poder pode, dentro da sua respectiva esfera de competência e na defesa de seus respectivos interesses, impedir uma degradação ambiental que esteja sendo praticada ou permitida por outro nível, não concebendo, por exemplo, o licenciamento ambiental sem maiores exigências.

Após ter sido proferida a r. sentença, já em fase recursal, os entes federados conciliaram-se, com o auxílio do Ministério Público Federal, sendo o acordo homologado em juízo, com a extinção do Processo nos termos do artigo 269, inciso III do CPC.

Quando dessa homologação, foi ponderado que o duplo ou múltiplo licenciamento ambiental em diferentes esferas federativas foi reconhecido pela 1ª. Turma do Superior Tribunal de Justiça (REsp 588.022- SC, rel. Min. José Delgado, j. 17.02.2004).

#### **4. Conclusões**

A preocupação com a tutela ambiental surgiu internacionalmente e foi gradualmente incorporada ao nosso ordenamento pátrio, provocando modificações neste. Assim, a Constituição Federal de 1988 trata do Meio Ambiente em Capítulo próprio, com prescrições importantes. Outros ramos do Direito, em especial o Civil, o Processual Civil e o Administrativo amoldaram-se a essas modificações.

O interesse à proteção do meio ambiente passa a ser compreendido como um interesse difuso, fruto de uma sociedade de massa, cujo titular é indeterminado e o objeto é indivisível. O bem ambiental é previsto constitucionalmente como “bem de uso comum do povo”, o que faz com ele não se encaixe mais nas categorias pré-estabelecidas de público ou privado, estabelecidas pelo Direito Civil e Administrativo clássicos.

O bem ambiental “de uso comum do povo” (macrobem) é considerado um bem de “interesse público”, “coletivo”, que pode em alguns casos ser utilizado pelo particular, desde que este observe as limitações administrativas impostas pelo poder público através de leis, que retratam o poder de polícia estatal.

Assim, a propriedade, ainda que seja particular, deverá atender à função social em sua dimensão ambiental, pois se nela existirem os microbens ambientais (de interesse público), como áreas especialmente protegidas, o proprietário será obrigado a respeitar essas limitações prescritas nas leis.

Ademais, a Carta Magna inova ao expressar que a defesa do meio ambiente não é uma função apenas do Estado, mas também dos cidadãos.

Essas características apontadas acarretaram mudanças na definição do que constitui o interesse público e ocasionam conflitos entre os grupos de interesse. O interesse público também observa as modificações provocadas por esta nova tutela, incorporando em sua definição a existência de interesses especiais (privados) e de interesses difusos (meio ambiente), já propiciando uma idéia dos conflitos estudados pelas teorias dos grupos de interesse.

Essas teorias mostram como os grupos de interesse agem sempre com um motivo particular, sendo que nem sempre isso é claramente perceptível. O interesse difuso, quase sempre, acaba sendo sub-representado, vez que há a ocorrência também do chamado efeito carona (*free-riders*).

Um dos fatores interessantes apontados pela doutrina de Komesar é que o custo para a obtenção das informações e o engajamento entre os indivíduos são fatores a serem avaliados para a análise da atuação dos grupos de interesse.

A influência destes grupos, em questões ambientais, ocorrem de diversas formas, no licenciamento ambiental, no acionamento do Poder Judiciário e também no processo legislativo. Nestes cenários, sempre há o conflito entre os interesses dos grupos que almejam empreender *versus* os interesses dos grupos que almejam a preservação ambiental.

Muitos autores apontam a disponibilização da informação como mecanismo apto a diminuir a influência de um grupo, bem como a necessidade de se garantir a democracia participativa.

Após analisar essa literatura, o que ficou evidente é que devem ser criados mecanismos que assegurem a participação popular e a difusão do conhecimento, como uma forma de se tentar minimizar a influência de um grupo em especial, o que vem sendo observado pelas legislações, mesmo que não seja possível comprovar qual nível de governo é mais propício à influência dos grupos.

O licenciamento ambiental é, então, focado no trabalho, uma vez que ele é um instrumento indispensável ao desenvolvimento sustentável, retrata o conflito entre os grupos de interesse e propicia a participação da sociedade. Em virtude disso, muito do que foi abordado pelas teorias estudadas acaba refletido nas próprias normas que o disciplinam e na doutrina voltada às soluções para os conflitos entre os entes federados.

Assim, o trabalho, em um primeiro momento, estuda a natureza jurídica do licenciamento ambiental e o seu procedimento legal, enfocando os temas mais polêmicos, para então chegar aos seus pontos fundamentais, que são as possibilidades de participação popular e os conflitos entre os entes federados.

O capítulo que versa sobre as possibilidades de participação da sociedade confirma que o nosso ordenamento jurídico a observa no decorrer do procedimento de licenciamento ambiental, através da Resolução 01/86, 09/87, da criação dos Conselhos Ambientais, previstos na Resolução Conama 237/97 e na Lei 6.938/81. Entretanto, verifica-se que existem alguns fatores para que esta participação popular seja efetiva, como a correta disponibilização das informações, o momento das audiências públicas, a influência das opiniões para as tomadas de decisão, a representatividade dos grupos e a vontade dos indivíduos de realmente participar das audiências.

Após, o estudo das doutrinas que buscam uma solução para a definição de competência entre os entes federados evidencia que a teoria da predominância do interesse e o princípio da subsidiariedade devem ser aplicados, em razão de seus fundamentos constitucionais e por garantirem a participação da sociedade, o que é importante para evitar o predomínio de um grupo de interesse e a tentativa de se obter vantagens políticas. Relacionam-se, assim, as teorias sobre os grupos de interesse com as que resolvem os conflitos entre os entes federados.

Ademais, verifica-se que as doutrinas que solucionam os conflitos entre os entes federados também estão em consonância com a política pública ambiental nacional, que vem primando pela descentralização administrativa. Essa descentralização pode viabilizar a

realização mais eficaz do licenciamento pelos diferentes entes federados, num cenário nacional de estagnação das estruturas administrativas, evitando-se a sobrecarga de uma das esferas apenas.

Em razão desses elementos, tornou-se necessária a análise do Município na Constituição Federal de 1988 e seu reflexo para o ordenamento jurídico ambiental, sendo que este veio garantir a participação da sociedade, propiciando instrumentos para tanto, como ilustram as prescrições do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001.

Entretanto, ainda que existam essas regras, a pesquisa realizada pelo IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística demonstrou que os municípios não se prepararam para assumir a incumbência que agora lhes recai, no tocante à proteção ambiental. São poucos os que possuem legislação específica sobre o meio ambiente, Conselhos Ambientais, Secretarias específicas e Agenda 21 local.

No final do trabalho foi realizada uma pesquisa jurisprudencial que demonstrou não haver nos Tribunais Federais um entendimento uniforme acerca do critério de definição da competência para o licenciamento ambiental.

Havendo a primazia pela participação popular em nosso ordenamento e a necessidade de se evitar o predomínio de um grupo de interesse, conclui-se que os conflitos de competência entre os entes federados devem ser solucionados a partir de critérios que preconizem a participação e a difusão das informações. O critério da predominância do interesse e o princípio da subsidiariedade estão em consonância com a necessidade dessa participação da sociedade e da difusão da informação.

## Referências Bibliográficas

Acórdão do TJSP, 7.<sup>a</sup> C., AR de Ação Civil Pública 178.554-1-6, rel. Des. Leite Cintra, j. 12.5.1993. *Revista de Direito Ambiental* n.01- janeiro- março de 1996, São Paulo:RT.

ACKERMAN, Bruce A et al. Toward a Theory of Statutory Evolution: The federalization of Environmental Law. In: REVESZ, Richard L. *Foundations of Environmental Law and Policy*. New York: Foundation Press, 1997.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Repartição de competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

ANAIS da Constituinte, Brasília: Senado Federal, 1987. Suplemento ao n. 97.

ASCELRAD, Henri. Políticas ambientais e construção democrática. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (org.). *O Desafio da Sustentabilidade. Um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

ASSOCIAÇÃO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO. Disponível em: <<http://www.aasp.org.br>>. Acessado em: 02/09/2005.

BASTOS, Celso. *Comentários à Constituição do Brasil*. Vol.I, São Paulo: Saraiva, 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acessado em:15/08/2005.

BRASIL.Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Dados disponíveis em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_vizualiza.php?](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_vizualiza.php?)>. Acessado em 05/09/2005.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/licenciamento/pdf/par312conjur.pdf>>. Acessado em 22/06/2005.

BRASIL.Ministério da Integração Nacional. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/saofrancisco/noticias/noticia.asp?id=740>>.Acessado em 25/01/2006.

BRASIL.Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cnma/mma/>>.Acessado em 25/08/2005.

CAMARGO, Ricardo Luiz. *O órgão ambiental e o processo de licenciamento de empreendimentos energéticos: uma Avaliação da Atuação do Estado segundo o referencial*

*da autonomia inserida*.2003. Tese do Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia (PIPGE) da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.iee.usp.br>>.Acessado em 02/02/2005.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1991.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?*.Porto Alegre: Antonio Fabris Editores, 1999.

CARRAZZA, Roque. *Curso de Direito Constitucional Positivo*.8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

COASE, Ronald H. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, University of Chicago, 3, 1-44, October, 1960.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Disponível em:<<http://www.daleth.cjf.gov.br/Jurisp/Juris.asp>> .Acessado em 03 de outubro de 2005.

COSTA, Regina Helena.Instrumentos tributários para a Política Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord). *Estatuto da Cidade -Comentários à Lei 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Manual de Direito Administrativo*, 2.ed. Rio de Janeiro:Forense, 1979.

\_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição de 1988*. v. 4. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Meio Ambiente e Município.In: PHILIPPI JR. Arlindo, et al. (ed.). *Meio Ambiente, Direito e Cidadania*. São Paulo: Signus, 2002.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*.São Paulo: Max Limonad, 1997

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas S/A, 2002.

\_\_\_\_\_. *Discricionabilidade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed.São Paulo: Atlas, 2001.

DO CARMO, Sílvia de Castro. *Câmara e Agenda 21 Regional - Para uma Rede de Cidades Sustentáveis - A Região Metropolitana da Baixada Santista*. 2004. Tese de Mestrado do

Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia/Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos. São Paulo. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/baixada/bs001.htm>>. Acessado em 10/01/2006.

ENTERRÍA, Eduardo García de. *La lucha contra las inmunidades del poder*. 3 ed. Madri: Editorial Civitas, 1995.

FARBER, Daniel A; FRICKEY, Philip P. *Law and Public Choice. A Critical Introduction*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

FARIAS, Paulo José Leite. *Competência Federativa e Proteção Ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, v. 1, 1990.

FERNANDES, Edésio. *Law and Urban Change in Brazil*. Avebury: Vermont, 1995.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental no Brasil: Confrontando a Questão Urbana. In: LIMA, André (org.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no Direito Ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: ADCOAS, 2005.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Discriminação Constitucional das Competências ambientais. Aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, n. 35-ano 9- Julho/Setembro, São Paulo: RT, 2004.

FINK, Alonso et al. *Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental*. São Paulo: Forense Universitária, 2000.

FREITAS, Vladimir Passos. *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*. 2. ed. São Paulo: RT, 2002.

FURRIELA, Rachel Biderman. *Democracia, cidadania e proteção do Meio Ambiente*. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2002.

GRAU, Eros. Proteção do Meio Ambiente. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, vol.702, 1994.

\_\_\_\_\_. *Direito, Conceitos e Normas Jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

GREENPEACE. *Ação Direta de Inconstitucionalidade*. Disponível em: < [www. greenpeace. org. br/ transgenicos/ pdf/ adin. pdf](http://www.greenpeace.org.br/transgenicos/pdf/adin.pdf)>. Acessado em: 10/01/2006.

\_\_\_\_\_. *Nova CTNBio favorece interesses da indústria de biotecnologia*. Disponível em:<<http://www.greenpeace.org.br/consumidores/noticia.php?c=2489&PHPSESSID=70e5416ecd6df6f3c3b9e1576f783a9e>>. Acessado em: 19/01/2006.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Defesa do meio ambiente em juízo como conquista da cidadania*. Disponível em: <[http:// www.cjf.gov.br/revista/numero9/artigo15.htm](http://www.cjf.gov.br/revista/numero9/artigo15.htm)>. Acesso em 26/06/2005.

HORTA, Raul Machado. Federalismo e o princípio da subsidiariedade. *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais*. 10. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003. Disponível em <<http://www.iamg.org.br/site/revista/02.htm>>. Acessado em:24 de abril de 2005.

JACOBI, Pedro Roberto. *Ampliação da Cidadania e Participação- Desafios na Democratização da Relação Poder Público- Sociedade civil no Brasil*. 1996. Tese de Livre Docência defendida na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/48/tde-25102005-05004>>.Acessado em 10/01/2006.

KOMESAR, Neil K. *Imperfect Alternatives- Choosing Institutions in Law, Economics, and Public Policy*. United States of America: The University of Chicago Press, 1994.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MACRUZ, João Carlos et al. *O Estatuto da Cidade e seus Instrumentos Urbanísticos*. São Paulo: Ltr, 2002.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação Estatal e Interesses Públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Agências reguladoras e democracia: participação pública e desenvolvimento. In: CALIXTO FILHO, Salomão (org). *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 2. ed. São Paulo: RT, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_. *Direito Municipal Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência e glossário*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_; BENJAMIM, Antonio Herman V. *Estudo prévio de impacto ambiental: teoria, prática e legislação*. São Paulo: RT, 1993.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental- Aspectos da Legislação Brasileira*. 2.ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

\_\_\_\_\_. *Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira Ltda, 2002.

\_\_\_\_\_. A Ação Civil Pública Em Defesa Do Meio Ambiente: A Legitimidade Adequada dos Entes Intermediários Legitimados para a Causa. In: MILARÉ, Édís (coord.). *A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: RT, 2005.

\_\_\_\_\_. Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, vol. 706, 1994.

MORATO LEITE, José Rubens. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: RT, 2000.

MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e Administração Pública*. Coimbra: Livraria Almedina, 1997.

MUKAI, Toshio. *Direito Urbano-Ambiental Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

NUSDEO, Fábio. *Curso de economia- Introdução ao direito econômico*. 3. ed. São Paulo: RT, 2001.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos para uma Codificação do Direito Econômico*. São Paulo: RT, 1995.

PASCHOAL, Guto. *O Impasse dos Transgênicos no Brasil*. Disponível em: <[www.comciencia.br/reportagens/genetico/gen05.shtml](http://www.comciencia.br/reportagens/genetico/gen05.shtml)>. Acessado em: 06/01/2006.

POSNER, Richard A. *El analisis económico del derecho*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998 .

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Disponível em: < [www.portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/meio\\_ambiente/cades0001](http://www.portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/meio_ambiente/cades0001) >. Acessado em: 19/01/2006.

RIBEIRO, Cristiane. *Marina Silva reitera defesa de substitutivo à Lei de Biossegurança*. Disponível em: <[www.brasiloste.com.Br/noticia/1231/transgenicos-substitutivo](http://www.brasiloste.com.Br/noticia/1231/transgenicos-substitutivo)>. Acessado em: 06/01/2006.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Controlling Environmental Policy. The limits of Public law in Germany and the United States*. Yale: University Press, 1995.

\_\_\_\_\_. *Rethinking the progressive agenda: the reform of the American regulatory state*. United States: The Free Press, 1992.

SALLES, Carlos Alberto. *Execução Judicial Em Matéria Ambiental*. São Paulo: RT, 1999.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. In: SALOMÃO FILHO, Calixto(org.). *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo:Malheiros,2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma reinvenção solidária e participativa do estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo/Brasília: UNESP/ENAP,1999.

SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Disponível em <[http://www.ambiente.sp.gov.br/Consema/reg\\_interno.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/Consema/reg_interno.pdf)>. Acessado em: 19/01/2006.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. *O Município na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

\_\_\_\_\_. *Direito Ambiental Constitucional*.5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. *Competência ambiental*. Curitiba: Juruá, 2005.

SOARES, Guido S.*Direito Internacional do Meio Ambiente*. São Paulo:Atlas, 2001.

SOS MATA ATLÂNTICA. Disponível em: <[http://www.sosmataatlantica.org.br/?secao=conteúdo&id=5\\_2\\_2](http://www.sosmataatlantica.org.br/?secao=conteúdo&id=5_2_2)>. Acessado em 06/09/2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)>. Acessado em: 06/01/2006.

VIVAN, Danilo. Travamento Ambiental. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 24 jan. 2005. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br>>. Acesso em 25/01/2005.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Ação Civil Pública: Judicialização dos Conflitos e Redução da litigiosidade. In: MILARÉ, Edis (coord). *A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: RT, 2005.

## **ANEXO A- Resolução CONAMA 01/86**

RESOLUÇÃO CONAMA Nº 001, de 23 de janeiro de 1986

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 em 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.

XVII- projetos agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 há ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental.

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, com a 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 diagnóstico 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 órgão estadual competente ou pela SEMA do estudo do impacto ambiental e seu respectivo RIMA.

Artigo 11 - Respeitado o sigilo industrial, assim solicitado e demonstrado 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 órgão 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 órgão 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.

## **ANEXO B- Resolução CONAMA 237/97**

RESOLUÇÃO Nº 237 , de 19 de dezembro de 1997

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE -CONAMA as 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 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 causador de significativa degradação ao 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 n. 01, de 23 de janeiro de 1986.

## 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 condicionamento 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

## **ANEXO C- Projeto de Lei Complementar n. 12/2003**

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 12/2003

Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no que se refere às competências comuns previstas nos incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal.

O Congresso Nacional decreta:

## **CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Esta lei complementar fixa normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a competência comum em relação a proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora, nos termos do art. 23, incisos VI e VII e parágrafo único, da Constituição Federal.

Art. 2º São princípios para a cooperação definida no art. 1º:

I – a política ambiental deve ser única e permanente para todo o País e contemplar as particularidades regionais e locais;

II – a coletividade e o Poder Público são co-responsáveis pela gestão e conservação do meio ambiente;

III – a gestão e a conservação do meio ambiente são atividades de ordem pública e de interesse social;

IV – o Poder Público é obrigado a divulgar, de modo sistemático e periódico, para toda a coletividade, informações completas sobre a situação do meio ambiente em todo o território nacional;

V – a União atuará nos temas abrangidos por esta lei complementar, diretamente, nos casos de interesse nacional ou regional e, supletivamente, sempre que necessário à garantia do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado;

VI – os Municípios atuarão nos temas abrangidos por esta lei complementar nos casos de interesse exclusivamente local e, nos demais casos, sempre que necessário, em caráter preliminar, até a efetivação da atuação pelo ente federativo competente;

VII – os Estados e o Distrito Federal atuarão nos temas abrangidos por esta lei complementar em todos os casos não caracterizados como de interesse nacional, regional ou exclusivamente local.

## **CAPÍTULO II DO SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**

### **Seção I Disposições Gerais**

Art. 3º A cooperação definida no art. 1º será implementada por meio do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Art. 4º Constituem o SISNAMA:

I – os órgãos e entidades federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais responsáveis pela formulação e execução de programas e projetos ambientais e pelo controle e fiscalização de empreendimentos e atividades potencialmente causadores de poluição ou degradação do meio ambiente;

II – um órgão colegiado, de caráter nacional, com função normativa, deliberativa e consultiva, nos termos desta lei complementar.

Art. 5º O SISNAMA será coordenado, em nível nacional, pelo ministério responsável pela área ambiental.

Art. 6º O órgão colegiado a que se refere o inciso II do art. 4º será presidido pelo titular do ministério responsável pela área ambiental e terá sua composição definida em regulamento, garantida a representação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e de organizações não-governamentais cujos fins e atuação estejam diretamente ligados à proteção ambiental.

## **Seção II**

### **Das Competências**

Art. 7º Compete ao órgão colegiado a que se refere o inciso II do art. 4º:

I – estabelecer as normas a ele expressamente delegadas por leis federais e seus regulamentos;  
II – estabelecer a relação de empreendimentos e atividades potencialmente causadores de significativa poluição ou degradação do meio ambiente, para efeito de exigência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental;

III – avocar para a esfera federal o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente causadores de significativo impacto ambiental de caráter regional ou nacional;

IV – definir o conteúdo mínimo do Relatório Nacional de Qualidade do Meio Ambiente;

V – aprovar relação de espécies raras e ameaçadas de extinção no território brasileiro;

VI – proibir ou restringir a supressão ou o abate de espécies raras, ameaçadas de extinção ou imprescindíveis ao equilíbrio ecológico;

VII – definir áreas de importância ecológica nacional ou regional;

VIII – autorizar, respeitada a legislação estadual e municipal, a caça amadora ou desportiva de espécies da fauna terrestre brasileira, mediante ato normativo em que se fixem:

a) as espécies e o número de exemplares capturáveis;

b) as áreas e a época em que a caça poderá ser realizada;

IX – estabelecer, mediante ato normativo, nas águas de domínio da União:

a) períodos e áreas de reprodução ou de recomposição de estoques pesqueiros;

b) processos e equipamentos proibidos ou locais em que a pesca seja proibida;

c) tamanho mínimo de captura por espécie;

d) outras medidas necessárias à gestão dos recursos aquáticos vivos;

X – aprovar o zoneamento ambiental elaborado em bases nacional ou regionais;

XI – aprovar a caracterização física e biológica dos biomas brasileiros;

XII – determinar, em razão do descumprimento de norma ambiental ou obrigações estabelecidas em licença ambiental ou Estudo Prévio de Impacto Ambiental:

a) a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público federal;

b) a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito na área federal;

XIII – decidir, como última instância administrativa, em grau de recurso, sobre multas e outras sanções impostas pelos órgãos federais do SISNAMA;

XIV – homologar acordos que visem à transformação de penalidades pecuniárias decorrentes de infrações à legislação ambiental, impostas pelos órgãos federais do SISNAMA, em obrigações de executar medidas de interesse para a proteção ambiental;

XV – determinar, no caso de usinas nucleares e usinas geradoras de eletricidade de importância estratégica no nível regional ou nacional, medidas de emergência, incluindo a redução ou suspensão temporária ou definitiva de atividades, na ocorrência ou iminência de situações críticas de poluição ou degradação do meio ambiente;

XVI – assessorar os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais do SISNAMA no que se refere às políticas governamentais para o meio ambiente;

XVII – desempenhar outras competências previstas em lei.

Parágrafo único. A competência normativa do órgão colegiado de que trata este artigo não elide a regulação dos temas previstos neste artigo por meio de lei federal.

Art. 8º Compete aos órgãos federais do SISNAMA:

I – formular, executar e fazer executar, no nível nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente;

II – articular com os ministérios, órgãos e entidades da Administração Pública federal, as ações relacionadas à Política Nacional do Meio Ambiente, nos níveis nacional e internacional;

III – promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, relacionados à proteção e à gestão do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis;

IV – participar dos processos decisórios voltados à proteção e à gestão ambiental, em instâncias nacionais e internacionais;

V – articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à Política Nacional do Meio Ambiente;

VI – promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental e divulgar os resultados obtidos;

VII – implementar programas de gestão de bacias hidrográficas e de proteção de mananciais, compatibilizando a Política Nacional do Meio Ambiente e a Política Nacional de Recursos Hídricos;

VIII – organizar e manter, com a colaboração dos órgãos estaduais, do Distrito Federal e municipais competentes, o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

IX – elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional;

X – definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, nos termos da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação;

XI – promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente, nos termos da Lei da Política Nacional de Educação Ambiental;

XII – 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;

XIII – exercer o controle e a fiscalização relativos às normas ambientais;

XIV – efetuar o licenciamento ambiental de empreendimento ou atividade:

a) com significativo impacto ambiental regional ou nacional, assim reconhecido por decisão específica do órgão colegiado de que trata o inciso II do art. 4º;

b) desenvolvido em dois ou mais Estados, conjuntamente no Brasil e em país limítrofe, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva;

c) que afete terras indígenas ou unidade de conservação instituída pela União;

d) destinado a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilize energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações;

e) que envolva organismo geneticamente modificado;

f) militar, observada a legislação específica;

XV – efetuar o registro ou o licenciamento ambiental para a fabricação e comercialização de substâncias, produtos e equipamentos potencialmente causadores de poluição ou degradação do meio ambiente;

XVI – elaborar relação de espécies raras ou ameaçadas de extinção no território brasileiro;

XVII – autorizar a supressão, total ou parcial, de florestas ou demais formas de vegetação nativa situadas em áreas de preservação permanente ao longo de corpos d'água de domínio da União;

XVIII – autorizar ou licenciar a supressão de vegetação nativa e a exploração de recursos florestais:

a) em áreas que tenham importância ecológica nacional ou regional, assim declaradas por lei, regulamento ou decisão específica do órgão de que trata o inciso II do art. 4º;

b) que envolvam espécies cujo abate ou comercialização sejam proibidos ou restritos por lei, regulamento ou decisão específica do órgão de que trata o inciso II do art. 4º, em razão de serem raras, ameaçadas de extinção ou imprescindíveis ao equilíbrio ecológico;

XIX – autorizar a introdução no País de espécie exótica da fauna e da flora;

XX – autorizar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna em ecossistemas naturais;

XXI – licenciar a exportação para o exterior de exemplares de espécies da flora e fauna brasileiras, partes destes ou produtos deles derivados;

XXII – autorizar a caça ou a captura de espécimes da fauna silvestre, inclusive ovos e larvas, respeitada a legislação estadual e municipal, destinados a criadouros legalizados, controle de espécies consideradas nocivas à agricultura ou à saúde pública, e pesquisa científica;

XXIII – autorizar o funcionamento de criadouros da fauna silvestre;

XXIV – conceder registro para pescadores profissionais e embarcações de pesca;

XXV – conceder licença para o exercício da pesca amadora nas águas de domínio da União;

XXVI – fiscalizar a pesca nas águas de domínio da União;

XXVII – outorgar o direito de uso das águas de domínio da União;

XXVIII – classificar os corpos d'água de domínio da União;

XXIX – desempenhar outras competências previstas em lei.

Parágrafo único. Os órgãos federais competentes do SISNAMA poderão firmar convênios com os órgãos estaduais e municipais do SISNAMA para o desempenho das atribuições previstas neste artigo.

Art. 9º Compete aos órgãos estaduais e do Distrito Federal do SISNAMA:

I – executar e fazer executar, na área de sua jurisdição, a Política Nacional do Meio Ambiente;

II – estabelecer normas relativas a controle, manutenção e recuperação da qualidade ambiental, respeitada a legislação federal pertinente;

III – exercer o controle e a fiscalização relativos às normas ambientais;

IV – estabelecer normas e critérios para o licenciamento de empreendimentos e atividades potencialmente causadores de poluição ou degradação do meio ambiente, respeitada a legislação federal pertinente;

V – estabelecer a relação de empreendimentos e atividades potencialmente causadores de significativa poluição ou degradação do meio ambiente, para efeito de licenciamento ambiental e de exigência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, respeitada a relação estabelecida pelo órgão colegiado de que trata o inciso II do art. 4º;

VI – efetuar o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente causadores de poluição ou degradação do meio ambiente, salvo o previsto no inciso XIV do art. 8º;

VII – colaborar na coleta e organização dos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

VIII – elaborar o zoneamento ambiental em âmbito estadual, respeitado o zoneamento ambiental nacional e regional;

IX – definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, nos termos da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação;

X – promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente, nos termos da Lei da Política Nacional de Educação Ambiental;

XI – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem riscos para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

XII – implantar, em região metropolitana, medidas para circulação de veículos, reorientação do tráfego e revisão do sistema de transportes, com o objetivo de reduzir a emissão de poluentes;

XIII – implantar, nas áreas críticas de poluição, sistemas permanentes de acompanhamento dos índices de qualidade ambiental;

XIV – elaborar relação de espécies ameaçadas de extinção no respectivo território;

XV – conceder licença para o exercício da pesca amadora nas águas de seu domínio;

XVI – estabelecer, mediante ato normativo, nas águas de seu domínio, respeitadas as normas federais pertinentes:

a) períodos e áreas de reprodução ou de recomposição de estoques pesqueiros;

b) processos e equipamentos proibidos ou locais em que a pesca seja proibida;

c) tamanho mínimo de captura por espécie;

d) outras medidas necessárias à gestão dos recursos aquáticos vivos;

XVII – fiscalizar a pesca nas águas de seu domínio;

XVIII – outorgar o direito de uso das águas de seu domínio;

XIX – classificar os corpos d'água de seu domínio;

XX – autorizar a supressão, total ou parcial, de florestas ou demais formas de vegetação nativa situadas em áreas de preservação permanente nos casos não enquadrados no inciso XVII do art. 8º;

XXI – autorizar ou licenciar a supressão de vegetação nativa e a exploração de recursos florestais nos casos não enquadrados no inciso XVIII do art. 8º.

§ 1º A competência normativa dos órgãos estaduais do SISNAMA não elide a regulação dos temas previstos neste artigo por meio de lei estadual.

§ 2º Os órgãos estaduais e do Distrito Federal do SISNAMA poderão firmar convênios com os órgãos federais e municipais do SISNAMA para o desempenho das atribuições previstas neste artigo.

Art. 10. Compete aos órgãos municipais do SISNAMA:

I – executar e fazer executar, na área de sua jurisdição, a Política Nacional do Meio Ambiente;

II – exercer o controle e a fiscalização relativos às normas ambientais;

III – estabelecer normas relativas a controle, manutenção e recuperação da qualidade ambiental, respeitada a legislação federal e estadual pertinente;

IV – efetuar o licenciamento ambiental, em substituição ao órgão estadual do SISNAMA, no caso de empreendimento ou atividade cujo impacto ambiental circunscreva-se ao território do município, se assim for previsto por convênio com o órgão estadual;

V – colaborar na coleta e organização dos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

VI – elaborar o zoneamento ambiental em âmbito municipal, respeitado o zoneamento ambiental nacional, regional e estadual;

VII – definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, nos termos da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação;

VIII – promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente, nos termos da Lei da Política Nacional de Educação Ambiental;

IX – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem riscos para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

X – implantar, no perímetro urbano, medidas para circulação de veículos, reorientação do tráfego e revisão do sistema de transportes, com o objetivo de reduzir a emissão de poluentes;

XI – autorizar a supressão, total ou parcial, de florestas ou demais formas de vegetação nativa situadas em áreas de preservação permanente em área urbana, se assim for previsto com o órgão estadual.

§ 1º A competência normativa dos órgãos municipais do SISNAMA não elide a regulação dos temas previstos neste artigo por meio de lei municipal.

§ 2º Os órgãos municipais do SISNAMA poderão firmar convênios com os órgãos federais e estaduais do SISNAMA para o desempenho das atribuições previstas neste artigo, bem como integrar consórcios municipais com a mesma finalidade.

Art.11.Os órgãos integrantes do SISNAMA poderão editar, conjuntamente, atos administrativos com vistas ao desempenho das competências previstas nesta Seção.

### **Seção III**

#### **Do Sistema de Informações sobre Meio Ambiente**

Art.12. O Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente - SINIMA - tem como objetivos:

I - reunir, dar consistência e divulgar dados e informações sobre meio ambiente no Brasil;

II - fornecer subsídios para os planos, programas e ações dos órgãos integrantes do SISNAMA;

§ 1º É garantido o acesso aos dados do SINIMA a qualquer cidadão, nos termos do regulamento.

§ 2º Os órgãos integrantes do SISNAMA proverão todas as informações necessárias ao SINIMA.

Art. 13. Compõem o SINIMA:

I – as informações referentes a licenças e autorizações concedidas pelos órgãos do SISNAMA;

II – a legislação ambiental federal, estadual, do Distrito Federal e municipal e os atos normativos editados pelos órgãos do SISNAMA;

III – o Relatório Nacional de Qualidade do Meio Ambiente;

IV – o Cadastro Técnico Nacional de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

V – o Cadastro Técnico Nacional de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais;

VI – o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação;

VII – o Cadastro Nacional de Pesca;

VIII – outros cadastros incluídos por lei no SINIMA.

### **CAPÍTULO III**

#### **DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

Art. 14. Além das competências previstas no art. 7º, compete ao órgão colegiado de que trata o inciso II do art. 4º editar os atos normativos atualmente atribuídos a outros órgãos federais de meio ambiente por lei ou regulamento, resguardadas as competências de outros órgãos colegiados que integrem a estrutura do ministério responsável pela área ambiental.

Art. 15. Esta lei complementar entra em vigor noventa dias contados da data de sua publicação.