



**UNISUL**

**UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA**

**LUIZ CLOVIS MELLO ZANELLA**

**A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS  
EFEITOS DA LEI COMPLEMENTAR 140/2011 NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Florianópolis

2013

**LUIZ CLOVIS MELLO ZANELLA**

**A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS  
EFEITOS DA LEI COMPLEMENTAR 140/2011 NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Direito da Universidade do Sul de Santa  
Catarina como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Solange Buschele de S. Thiago, Msc.

Florianópolis

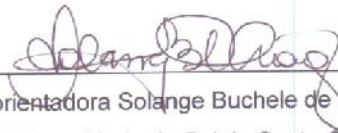
2013

**LUIZ CLOVIS MELLO ZANELLA**

**A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS  
EFEITOS DA LEI COMPLEMENTAR 140/11 NO LICENCIAMENTO  
AMBIENTAL**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Florianópolis, 27 de junho de 2013



Prof. e orientadora Solange Buchele de S. Thiago, MSc.  
Universidade do Sul de Santa Catarina



Prof. Adão Daniel da Silva, Esp.  
Universidade do Sul de Santa Catarina



Prof. Luiz Gustavo Lovato, MSc.  
Universidade do Sul de Santa Catarina

## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

### **A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS EFEITOS DA LEI COMPLEMENTAR 140/2011 NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de todo e qualquer reflexo acerca deste Trabalho de Conclusão de Curso.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Florianópolis, 05 de junho de 2013.

---

**LUIZ CLOVIS MELLO ZANELLA**

Agradeço a todos que tornaram esse trabalho possível. Em especial, a Mari e ao Tao, minhas fontes de inspiração. E com muito carinho, à memória do Luan que com sua luz, tem iluminado meus caminhos.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao corpo docente da Universidade do Sul de Santa Catarina pela dedicação, com ênfase a Professora Solange Buschele de S. Thiago que tornou possível a realização deste estudo, e a todos aqueles estão engajados na construção de um mundo melhor, em especial aos que diariamente desbravam os caminhos do conhecimento.

Felizmente, o pretérito jamais morre completamente para o homem. O Homem pode certamente olvida-lo, mas o guarda dentro de si. De fato, tal como se mostra em cada época, o homem é o produto e o resumo de todas as épocas anteriores. E se o homem sondar sua alma, poderá aí encontrar e distinguir essas diferentes épocas e o que cada uma delas lhe legou. (Fustel de Coulanges)

## RESUMO

A crise ambiental contemporânea reflete um modelo econômico que vem provocando danos ao meio ambiente numa escala sem precedentes, exigindo do poder público e da coletividade ações efetivas que visem prevenir e mitigar danos. Um dos pontos críticos de degradação ambiental é a crescente expansão demográfica, que vem provocando um significativo impacto no meio ambiente. Na Constituição Federal de 1988 o meio ambiente foi elevado à categoria de direito fundamental passando a integrar o patrimônio indisponível do indivíduo e da coletividade. A partir de uma visão sistêmica, de promoção do equilíbrio entre as demandas do crescimento econômico e a proteção do meio ambiente, vem sendo edificada a estrutura teórica e legal do direito ambiental tendo como norte a promoção da qualidade de vida das presentes e futuras gerações. O licenciamento e a fiscalização ambiental configuram importantes instrumentos de gestão ambiental à disposição do Poder Público diante de atividade ou empreendimento que possa causar significativo impacto no meio ambiente. A Lei complementar 140 de 08 de novembro de 2011, veio preencher um importante vazio legislativo, fixando normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. No entanto, são grandes os desafios para que a nova legislação tenha a necessária eficácia social, em especial no licenciamento e na fiscalização ambiental.

Palavras-chave: Constituição. Meio Ambiente. Licenciamento. Fiscalização. Lei Complementar 140/11.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 A PROTEÇÃO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....</b>	<b>16</b>
<b>3 PRINCÍPIOS CONSTITUTIVOS DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE.....</b>	<b>25</b>
3.1 PRINCÍPIO DO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DA PESSOA HUMANA.....	27
3.2 PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO .....	28
3.3 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO .....	29
3.4 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO.....	31
3.5 PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL.....	32
3.6 PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR .....	32
3.7 PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO .....	34
3.8 PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE .....	34
<b>4 A COMPÊTENCIA ADMINISTRATIVA COMUM DOS ENTES FEDERATIVOS E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA LEI COMPLEMENTAR 140/2011 .....</b>	<b>36</b>
4.1 ATUAÇÃO SUPLETIVA .....	41
4.2 ATUAÇÃO SUBSIDIARIA .....	42
4.3 OS INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO E AÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS. .....	43
<b>5 LICENCIAMENTO AMBIENTAL .....</b>	<b>46</b>
5.1 A FISCALIZAÇÃO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL .....	54
5.2 A COMPETENCIA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARQUE HOTEL MARINA PONTA DO CORAL NO MUNICIPIO DE FLORIANOPOLIS .....	57
<b>6 CONCLUSÕES .....</b>	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>66</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo parte da premissa que a crise ambiental contemporânea reflete um modelo econômico baseado na exploração massiva de recursos naturais, que vem provocando danos ao meio ambiente numa escala sem precedentes. Fenômenos como efeito estufa, ilhas de calor, inversão térmica, chuvas ácidas, lixo, camada de ozônio, entre outros, fazem parte de uma lista de problemas ambientais que exigem cada vez mais a intervenção do Estado.

Essa estrutura econômica, política e social posta em prática pela sociedade humana, tem um alto custo ambiental, demandando parcela expressiva do erário público para sanear eventos decorrentes desta realidade.

Na opinião de Pedrinha (2010, p.101), “acompanhamos uma tensão existente no Estado em seus dois papéis desempenhados: a promoção do desenvolvimento e a proteção do meio ambiente”.

Portanto, é de fundamental importância consolidar a ideia de que o meio ambiente para oferecer aos seres vivos as condições essenciais para sua sobrevivência e evolução, requer do poder público e da coletividade, ações efetivas para sua preservação.

Nesse contexto, Cavalcanti afirma que:

O meio ambiente, e também a sociedade, são entidades naturais, no sentido que independem do propósito humano, o primeiro tendo uma existência autônoma que precede ao aparecimento da segunda. Assim, o sistema econômico, que é uma ferramenta da sociedade, não passa de um subsistema aberto do ecossistema, precisando dele vitalmente como fonte supridora de recursos e como espaço onde faz os lançamentos dos dejetos resultantes das atividades produtivas e de consumo. (1996, p.319)

A velocidade em que a sociedade humana retira do meio ambiente a matéria prima utilizada para produção massiva de bens de consumo para atender uma demanda em escala global, e a quantidade de dejetos que são devolvidos ao meio ambiente de forma inadequada, exige cada vez mais a intervenção do Estado, buscando prevenir ou mitigar os danos decorrentes dessa cultura de consumo.

Intervenções dessa natureza exigem um planejamento que pondere a conexão entre os sistemas naturais e criados pelo homem, para então, desenvolver ações de caráter transdisciplinar para trabalhar a questão ambiental de forma adequada.

Nesse sentido Capra diz que:

Quanto mais estudamos os principais problemas de nossa época, mais somos levados a perceber que eles não podem ser entendidos isoladamente. São problemas sistêmicos o que significa que estão interligados e são interdependentes (1996, p. 23).

Diante do atual contexto, se torna necessário pensar outra forma de sociedade, que não seja estruturada sobre um sistema de produção de bens de consumo de massa e na exploração intensiva de recursos naturais e nem seja politicamente fragmentada pela cultura do individualismo.

Importa dizer, que a mudança de paradigma impõe numa nova concepção de mundo, pois as transformações somente ocorrerão na medida em que se perceba que complexidade dos fenômenos sociais transcendem doutrinas isoladas da realidade, pois conforme Capra:

A visão cartesiana mecanicista do mundo tem exercido uma influencia poderosa sobre todas as nossas ciências e, em geral, sobre a forma de pensamento ocidental. O método de reduzir fenômenos complexos a seus componentes básicos e de procurar os mecanismos através dos quais estes componentes interagem tornou-se tão profundamente enraizados em nossa cultura que tem sido amiúde identificado com o método científico (1998, p.226).

Assim, os conflitos da sociedade contemporânea pertinentes à sustentabilidade da vida humana, têm suscitado indagações e reflexões das diversas áreas do conhecimento. Um dos pontos críticos de degradação ambiental tem sido a crescente expansão demográfica, que vem provocando um significativo impacto no meio ambiente, e se constituindo um importante fator das agendas ambientais dos Governos do mundo todo.

O crescimento populacional em escala global vem acarretando uma demanda cada vez maior de espaços urbanos, nesse sentido Dupas nos diz que:

No caso do Brasil, fortes alterações de dinâmica populacional levaram o país a uma dramática urbanização nesse último meio século. As cidades brasileiras passaram de 12 para 130 milhões de pessoas, constituindo um dos maiores processos de deslocamento populacional da história mundial (2000, p.216).

Essa questão relativa à ocupação do solo em decorrência da expansão demográfica e a consequente pressão sobre recursos naturais não esta restrita ao Brasil, pois conforme Tiezzi (1988, p. 171), na Itália em 10 anos, três milhões de hectares cerca de 1/10 da Itália de territórios produtivos foram eliminados por prédios, obras de urbanização, obras viárias, aterros sanitários, depósitos para matérias de construção.

No Brasil, de acordo com Farias (2005, p.30), no ano de 1950 o país era tipicamente rural, sendo que 63,8% da população habitava a zona rural, enquanto, 36,2% da população viviam em área urbana. Em 1996, a taxa de população urbana passou a ser de 78,36%%. Ainda de acordo com Farias:

O Brasil apresenta um quadro de certa gravidade, com tendência a piorar, no que se refere à concentração populacional. Apesar do grande território, a população habita poucos e grandes centros e há crescente migração no sentido campo-cidade, fato que mais agrava a situação (2005, p.29).

Assim, se torna cada vez mais necessária a adoção de instrumentos legais para garantir que medidas preventivas de preservação ambiental, sejam compatíveis com o desenvolvimento sustentável. De acordo com Marin e Marim (2012, p.66), as cidades também devem estar inseridas nesse contexto de desenvolvimento sustentável, na medida em que a preocupação ambiental urbana sugere cuidados na constituição dos espaços.

Nesse aspecto, o direito ambiental vem edificando uma nova estrutura teórica e processual frente aos novos desafios que se apresentam, oferecendo desta forma, os meios legais para a equalização dos distintos interesses que se manifestam a partir dos diversos atores sociais. Conforme Milaré:

Compatibilizar meio ambiente com desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares a cada contexto sociocultural, político, econômico e ecológico, dentro e uma dimensão tempo/espaço (2007, p.62).

Com a finalidade de equacionar questões desta natureza os instrumentos políticos e jurídicos normativamente estruturados, possibilitam que o poder público regule a ação do poder econômico no meio ambiente. A ação mais enérgica do Estado na preservação do meio ambiente é matéria consolidada na

Conferência das Nações sobre o Ambiente Humano de 1972, na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 e na Carta da Terra de 1997, e também, na Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, o licenciamento e a fiscalização ambiental configuram importantes instrumentos para regulação das atividades que possam causar significativos impactos no meio ambiente, sendo atos relevantes do poder público para a preservação ambiental.

Na visão de José Afonso da Silva:

É por isso é que a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente hão de construir uma preocupação do Poder Público e, conseqüentemente, do Direito, porque ele forma a *ambiência* na qual se move, desenvolve, atua e se expande a vida humana (2003, p. 21).

Nesta perspectiva, as implicações jurídicas deste direito acabam refletindo em outras áreas do direito, tais como do direito da propriedade, civil, administrativo, processual, dentre outras. As limitações na utilização da propriedade como, por exemplo, áreas de preservação permanente e reserva legal, são conseqüências da consolidação deste direito ao meio ambiente, indivisível e ao mesmo tempo de todos.

Nesse contexto, foi editada a lei complementar n° 140 em 08 de novembro de 2011, regulamentando os incisos III, VI, VII e caput do art. 23, que fixou as normas relativas à competência administrativa comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações de proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, alterando também o art. 10 a Lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981.

A LC 140/11 estabeleceu também, as Comissões Tripartites e Bipartites, cujo objetivo é fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os Entes Federativos.

A pergunta que surge é: o regramento legislativo apresentado na Lei complementar 140/111, trouxe o esclarecimento necessário sobre a competência para o licenciamento e fiscalização ambiental entre os Entes Federativos, e mais, o licenciamento e a fiscalização ambiental configuram de fato importantes instrumentos de gestão ambiental à disposição do Poder Público?

Essa questão na maioria das vezes buscava resposta na esfera do poder judiciário. Assim, para que os propósitos do art. 23 da Constituição Federal se concretizem, é importante que além da definição da competência para o licenciamento ambiental os Entes Federativos efetivem as ações de cooperação, proporcionando desta forma uma proteção mais abrangente do meio ambiente.

Nessa perspectiva, a lei 140/11 veio com o objetivo fixar a competência administrativa comum dos Entes Federativos nas atividades de licenciamento de fiscalização ambiental, entretanto, alguns aspectos da referida Lei ainda não estão com o entendimento pacificado.

Nesse contexto, o presente estudo será fundamentado nas disposições constitucionais que colocam o meio ambiente como direito fundamental da pessoa, nos princípios que estruturam o direito ambiental, e no contexto Lei Complementar 140/11, abrangendo às áreas de Direito Constitucional, Direito Ambiental e Direito Administrativo.

Para tanto o presente estudo foi dividido em cinco capítulos, sendo esta introdução o primeiro capítulo.

O segundo capítulo terá como tema a proteção ambiental na Constituição Federal de 1988, abordando as garantias Constitucionais que dispõem sobre o direito ao meio ambiente saudável posto como direito fundamental da pessoa, conforme disposto no art. 225, caput:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1998).

No terceiro capítulo, serão analisados os princípios constitutivos do direito ambiental, com ênfase no princípio da natureza pública da proteção ambiental, já que esse princípio considera o meio ambiente como um valor a ser necessariamente assegurado e protegido para uso de todos. Conforme descrito no caput do artigo 225 da Constituição Federal, essa proteção é de responsabilidade do Poder Público e da coletividade, pois, “como direito subjetivo, o meio ambiente equilibrado passou a integrar o patrimônio indisponível do indivíduo e da coletividade, adquirindo a qualidade de direito fundamental” (LEITE, 2011, p.12).

No quarto capítulo, será analisada a competência administrativa comum dos Entes Federativos na Lei Complementar 140/11 que fixou as normas para a cooperação entre a União, Estados, DF e Municípios e também os instrumentos e ações de cooperação entre os entes federativos.

O quinto capítulo terá como foco o Licenciamento e Fiscalização Ambiental e as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 140/2011, e buscará mostrar se a nova norma possibilitará eliminar o conflito de competência entre os Entes da Federação.

A título de ilustração, nesse mesmo capítulo, será construído um histórico sintético do processo de licenciamento ambiental do projeto Parque Hotel Ponta do Coral, cuja competência para o licenciamento vem demandando intensa batalha judicial.

Por fim, o sexto e último capítulo será dedicado à conclusão deste estudo, onde será tecido um apanhado das considerações construídas ao longo da pesquisa, formando desta maneira, um juízo sobre a importância da proteção ambiental na Constituição Federal de 1988 e do licenciamento e fiscalização ambiental na consecução dos objetivos da política nacional de meio ambiente.

A técnica de pesquisa empregada foi à pesquisa bibliográfica, e teve como base o método dedutivo. Os materiais bibliográficos mais utilizados foram: livros, endereços eletrônicos, legislação brasileira, doutrina, jurisprudência artigos de periódicos e outros relevantes sobre o estudo.

## 2 A PROTEÇÃO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O meio ambiente é entendido como direito de terceira geração constituindo direito fundamental e vinculado à proteção do homem, incumbindo ao poder público obrigações ambientais. Na visão de Sampaio (2011, p.6), diante de uma nova categoria de direitos de titularidade já não mais necessariamente individuais, mas também coletiva, surge a noção de direitos e interesses metaindividuais, tipificados pelo ordenamento jurídico brasileiro, no art. 81, § único, incisos I, II e III da Lei 8.078/1990. Neste aspecto, Derani nos diz que:

O direito ambiental protegido no Estado Democrático de Direito é o direito normatizado, o que organiza os comportamentos sociais que devem ser estabelecidos para garantia e manutenção das formas de vida, já que é esta a essência da sociedade e direito fundamental do ser humano (1998, p.15).

Nesse sentido, a garantia legal do direito a um ambiente ecologicamente equilibrado assegura, a todas as pessoas, valores como da dignidade da pessoa humana, da soberania, da cidadania, entre outros. Nesse contexto, Marchesan, Steigleder e Cappelli ao se referirem ao reconhecimento do meio ambiente como bem jurídico autônomo, conforme dispõe o art. 3º, inciso I da Lei 6938/81, dizem que:

Em razão disto, o meio ambiente deve ser interpretado como um bem jurídico unitário, a partir de uma visão sistêmica e globalizante, que abarca os elementos naturais, o ambiente artificial (meio ambiente construído) e o patrimônio histórico cultural, pressupondo-se uma interdependência entre todos os elementos que integram o conceito, inclusive o homem, valorizando-se “a preponderância da complementariedade recíproca entre o ser humano e o meio ambiente sobre a ultrapassada relação de sujeito e instrumentalidade” (2006, p.15).

Dessa maneira, temos a gênese dos direitos difusos em que a titularidade pertence a pessoas indeterminadas e se caracteriza pela indivisibilidade do bem jurídico. Nesse propósito o Ministro Celso de Melo diz que:

O direito a integridade do meio ambiente típico direito de terceira geração constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria



coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. (BRASIL, 1995).

Partindo deste ponto, a análise desse tema, terá como base a Constituição Federal de 1988, que definiu o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado como essencial ao futuro do homem, estabelecendo direitos e deveres para a sociedade civil e para o Estado, e ampliou o conceito normativo da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, ao dispor em seu Art. 225, que:

“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (Regulamento).

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; (Regulamento) (Regulamento).

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento).

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Regulamento).

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento).

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade. (Regulamento)

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

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

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e

sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas. (BRASIL, 1988)

Disposições com vistas à proteção do meio ambiente são encontradas em vários dispositivos da Constituição Federal, além do estabelecido no artigo 225. Como podemos observar no artigo 5º, inciso XXIII determinando que a propriedade deva atender a sua função social, ou então no inciso LXXIII do mesmo artigo que legitima qualquer cidadão para propor ação popular que vise anular ato lesivo [...] ao meio ambiente [...].

O artigo 23 por sua vez, diz que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: a proteção [...] das paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos, do meio ambiente e do combate da poluição em qualquer de suas formas. Além, da preservação das florestas da fauna e a flora.

No artigo 24, esta descrita à competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição e também sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente [...].

Nesse contexto, a Constituição Federal fixa no artigo 91, que o Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático. Foi estabelecido que compete ao Conselho de Defesa Nacional propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo.

No artigo 129, está disposto que é função institucional do Ministério Público a promoção do inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

A defesa ao meio ambiente foi incluída no artigo 170 como um dos princípios da ordem econômica, e estabeleceu o artigo 174, a necessidade de harmonização da atividade garimpeira com a preservação do meio ambiente. O artigo 186 diz que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, o aproveitamento racional e a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

.Como podemos ver, além de todas as previsões Constitucionais elencadas, muitos instrumentos legais de defesa do meio ambiente estão distribuídos em leis esparsas, editadas em diferentes tempos.

De acordo com Alves da Silva:

A tomada de decisão em preservar, degradar minimamente ou tentar reverter os danos impostos ao meio ambiente não depende exclusivamente de uma ação governamental, mas, em sua maior parte, transita necessariamente pela política preventiva estatal no intuito de fixar transparentemente os contornos e valores seguidos por cada nação (2011, p.230).

A partir da Constituição Federal de 1988 é que o meio ambiente passou efetivamente a ser um bem tutelado juridicamente. Na opinião de José Afonso da Silva:

A constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se dizer que ela é uma constituição eminentemente ambientalista. Assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos. Traz um capítulo específico sobre o meio ambiente, inserido no título da "Ordem Social" (capítulo VI do Título VIII). Mas a questão permeia todo seu texto, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional (2003, p. 46).

Nesse sentido, é importante ressaltar que as questões ambientais no ordenamento jurídico brasileiro, já faziam parte de uma série de princípios e regras, mas agora é parte integrante do texto constitucional. Essa condição advém da necessidade de ampliar as garantias de proteção ambientais ao universo humano.

A Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente - ASIBAMA ao questionar a inconstitucionalidade formal e material

da Lei Complementar 140/11, em Ação de Direta de Inconstitucionalidade, fez o seguinte manifesto:

A magnitude da crise ambiental foi escancarada há quase 40 anos na “Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano” realizada em junho de 1972, em Estocolmo, na Suécia. Na mesma época, o livro “Limites do Crescimento”, também conhecido como Relatório Meadows, chocou o mundo ao apresentar fundamentos científicos de que os recursos naturais da Terra eram comprovadamente finitos e que há limites claros para o crescimento da humanidade como: o crescimento populacional, o tamanho das reservas de recursos naturais, a capacidade de produção de alimentos, a poluição e a intensidade do consumo. (ASIBAMA, 2012)

Diante de tal situação, de acordo com Pedrinha (2010, p. 105) a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro patrocinada pela Organização das Nações Unidas e conhecida como Cúpula da Terra estabeleceu a obrigação dos Estados de promulgar leis visando à proteção da natureza, promover estudos e avaliações de impacto ambiental, entre outros.

Assim, a inserção no texto constitucional de normas relativas à proteção ambiental foi fruto da preocupação com a preservação do meio ambiente, matéria que vem tendo permanente atenção em todo o mundo, impondo ao legislador brasileiro a necessidade de estruturar uma legislação que possibilite a proteção eficaz do meio ambiente, inclusive relativizando o direito de propriedade, pois conforme o Ministro Celso de Melo:

O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. O acesso a terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. (BRASIL, 2004).

Desta forma, ao estabelecer no corpo da Constituição de 1988 a defesa e a promoção do meio ambiente, que anteriormente só tinham seus marcos legais espalhados em legislação esparsa, garantiu maior estabilidade à matéria.

Neste contexto, a pretensão legislativa vai ao encontro do alerta de Sarita Albalgi ao afirmar que:

O século XX testemunhou uma exploração dos recursos naturais em escala global sem precedentes, o que repercutiu sobre a deterioração física dos grandes componentes da biosfera, representando uma ameaça à existência e à perpetuação das diferentes formas de vida do planeta (1998, p.17).

Assim, diante do aumento da degradação ambiental que nas últimas décadas atingiu níveis alarmantes, em face de um contingente populacional que demanda cada vez mais recursos naturais, o legislador brasileiro teve que adotar uma nova postura frente aos desafios que surgiram. Determinou então, o poder Constituinte, que é dever do Poder Público e da coletividade a proteção e preservação do meio ambiente, e conseqüentemente surgiu a necessidade de elaboração de um arcabouço legal com vistas a proteção de todos os recursos naturais indispensáveis à existência da vida.

No entendimento de Silva:

O ambientalismo passou a ser tema de elevada importância nas Constituições mais recentes. Entra nelas deliberadamente como direito fundamental da pessoa humana, não como simples aspecto da atribuição de órgãos ou entidades públicas, como ocorria em Constituições mais antigas (2003, p.43).

Nesse cenário, o direito ambiental consagra o princípio da sadia qualidade de vida, fundamentando seu regramento no princípio da dignidade da pessoa humana, que permeia todo o texto constitucional brasileiro.

De acordo com Marin e Marin (2012, p 71), o artigo 186 da Constituição Federal, ao tratar da função social da propriedade, traz a ideia de sustentabilidade, abarcando como requisito fundamental a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do ambiente. Essa tutela ambiental promovida pela Constituição Federal de 1988 compreendeu que não era possível atender a função social da propriedade diante do direito absoluto de propriedade.

Sabemos que vida é um direito fundamental, mas só atinge sua plenitude com as necessárias garantias sociais, econômicas e ambientais. O equilíbrio do meio ambiente pressupõe a qualidade da vida com dignidade, desta forma, impondo ao Poder Público enquanto gestor dos bens, recursos e serviços ambientais, a responsabilidade de garantir esse direito.

Na opinião de Durval Salge Jr.:

Os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, contidos no art. 1º, trazem a lembrança de pontos como cidadania, dignidade de pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Portanto qualquer que seja a discussão sobre o meio ambiente, deve passar pelo filtro constitucional do art. 1º pautando sempre nos princípios ali esculpidos (2003 p.89).

Nesta perspectiva, Andréas Krell (2004) argumenta que nos dias de hoje, o Brasil já possui uma legislação ambiental moderna e bem concebida. A União e a maioria dos estados federados têm promulgado um conjunto considerável de normas sobre proteção do meio ambiente, vários Entes da Federação, já contam com leis específicas ou até códigos locais de defesa ambiental.

O texto constitucional já estabelecia a proteção do meio ambiente como competência comum a todos os Entes da Federação. No ordenamento jurídico-constitucional sua delimitação foi estabelecida no art. 23 da Constituição Federal, onde estão descritas as atividades administrativas que podem ser exercidas de modo paralelo entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em igualdade, sem nenhuma prioridade de um sobre o outro.

Na visão de Motta:

O chamado Estado Federal é o total, que compreende, assim o central (a União) e os locais (os Estados Federados e os Municípios). Nessa linha de raciocínio fica bem caracterizada a relação de igualdade e de coordenação entre as leis estaduais e as leis municipais, que, "por estarem no mesmo plano não se confundem, mas se acomodam às leis nacionais nos limites dos respectivos campos constitucionais (apud ATALIBA, 2012, p. 179)

Importante dizer, que a competência comum não se refere às atividades legislativas, sob pena dos entes da federação legislar diferentemente sobre o mesmo assunto ocasionando um desequilíbrio de consequências desastrosas.

O modelo de tutela ambiental compartilhada entre os entes federativos baseados na competência legislativa concorrente e na competência administrativa comum estabelece à União Federal a edição de normas gerais, aos Estados e ao Distrito Federal a atribuição da capacidade suplementar e, por sua vez, os Municípios podem suplementar a legislação federal e a estadual, nos aspectos em que estas forem omissas.

Esse processo propicia uma tutela ambiental mais abrangente, mas sem o estabelecimento claro destas competências, os atos dos entes federativos na tutela ambiental, passam a ser fonte de conflito normativo, ocasionando sobreposição de competências, e por vezes ocasionando prejuízo à efetiva tutela ambiental. Neste sentido Silva diz que:

O sistema de repartição de competência entre as entidades da Federação Brasileira é bastante complexo. A constituição de 1988 busca realizar o equilíbrio federativo por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para o estados (art.25 §1º) e poderes definidos indicativamente para os municípios (arts. 289 e 30) mas combina, com essa reserva de campos específicos, áreas comuns em que se proveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados, em que a competência para estabelecer política gerais, diretrizes gerais e normas gerais cabe a União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar (art. 24 e 30) (2003, p. 72).

Nesse contexto, cabe dizer que esse processo objetiva desenvolver mecanismos estruturais entre os entes federativos que tenham como norte a preservação ambiental, pois, diferente do dever de reparar, busca evitar o dano, já que a ação humana pode incorrer em danos irreversíveis e as sanções tem caráter meramente indenizatório.

De acordo Maia Neto:

De nada adiantaria a previsão na Constituição de uma série de competências relacionadas à preservação do ambiente natural, se o ordenamento jurídico constitucional não pudesse contar com outras formas de realizar e garantir essa preservação, para além da vontade dos órgãos públicos incumbidos de tal mister de agir preventiva e repressivamente. Por isso, a Constituição de 1988 previu expressamente dois importantes instrumentos para a defesa do ambiente natural, que têm lugar seja na omissão ou na comissão ilegal do poder público ou dos particulares: a ação civil pública e a ação popular, com o registro que esta última foi alçada à condição de direito fundamental (2010).

Assim que, a ação popular vem possibilitar ao cidadão demandar o poder público via judiciário, quando este por ação ou omissão possa causar danos ao meio ambiente, assim podendo invalidar os atos administrativos praticados por pessoas jurídicas de Direito Público da Administração Direta e também pessoas jurídicas da Administração Indireta. Essa ação constitucional está posta à disposição de qualquer cidadão para a tutela do patrimônio público.

Nesse sentido, o artigo 5º da constituição federal em seu inciso LXXIII, dispõe que:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 1988).

Entretanto, é de suma importância perceber, que toda a normatização constitucional ou infraconstitucional, só faz sentido se interpretadas no contexto das questões sociais, onde está profundamente inserida a questão ambiental. Nenhum capítulo da Constituição tem a intenção de ser um tópico isolado dos demais, é justamente na interação dos múltiplos dispositivos que se permite equacionar a realidade fática com o ideal teórico, e nesse contexto Silva nos diz que:

A concepção dos bens ambientais tem a importância de refletir seu sentido humano, seu valor coletivo e a visão unitária do meio ambiente em todos os seus aspectos, mas pode trazer o risco de perdermos o sentido da Natureza como natura, o risco de cairmos num ambientalismo abstrato, formal, que só entende preservável a realidade conhecida, deslembrando da matéria puramente de natureza ecológica, a Natureza, digamos, bruta, ainda sem referência valorativa, salvo por mero pensamento abstrato (2003, pg. 23).

Assim, o constituinte costurou com a linha do direito ambiental o tecido social da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, as garantias redigidas na Carta Magna vão ganhando terreno no mundo jurídico, à medida que são criados os instrumentos legais necessários para sua efetividade. Assim que, a imposição ao Poder Público e também a coletividade do poder-dever de proteção ao ambiente em toda a sua amplitude (MACHADO, 2012 P.13) Essa condição se dará de fato, quando o cidadão dispuser de água potável, esgoto tratado, espaços urbanos dignamente organizados, fontes de energia renováveis e todas as demais condições definidas como forma de vida sustentável.



### 3 PRINCÍPIOS CONSTITUTIVOS DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE

Nesse tópico, discorreremos sobre os principais princípios que orientam o ordenamento jurídico ambiental brasileiro. Para tanto, utilizaremos como base para o desenvolvimento deste tema, os ensinamentos de Édis Milaré e José Rubens Morato Leite, entre outros.

Partindo dessa premissa, verificamos que os princípios constitutivos do direito ao meio ambiente, num primeiro momento tem uma dimensão global, decorrente da preocupação da comunidade internacional sobre os efeitos danosos de inúmeras ações humanas sobre o ambiente e do aumento indefinido de demanda que não pode ser sustentado por recursos finitos.

Conforme Sampaio (2011, p.10), a crescente preocupação social com as questões ambientais influenciou a comunidade internacional e as legislações constitucionais e infraconstitucionais de diversos países a enveredar para a elaboração de normas de proteção do meio ambiente.

Nesse contexto, buscando adequar às demandas ambientais nacionais e internacionais, o poder constituinte brasileiro ao elaborar a Constituição da República Federativa do Brasil dedicou o Capítulo VI, do Título VIII, à proteção do meio ambiente.

Nesse contexto, o conteúdo normativo que trata do direito ao meio ambiente, finca paulatinamente suas bases nos princípios que nortearão a ação do Estado e da sociedade em prol da proteção do bem ambiental, pois conforme Durval Salgue Jr.:

Grande parte dos países tem considerado o meio ambiente como um bem, quer em sede legal ou constitucional, buscando a sua tutela e preservação, subjugando o interesse particular em detrimento do interesse de todos (2003, p.95).

Entretanto, para a devida análise dos princípios, partiremos do entendimento que as normas jurídicas se dividem em regras e princípios, pois segundo Motta (2012 p.178), “inicialmente, é bom ter em mente que a norma jurídica pode apresentar-se sob a forma de um princípio ou de uma regra”. Nesse sentido, enquanto as regras preveem uma hipótese fática que impõem uma determinada consequência jurídica, ou seja, ocorrendo a conduta ou fato abstrato

vislumbra-se a ocorrência do resultado jurídico previsto. (LEITE, 2011.p.18), os princípios constituem normas jurídicas que contemplam os principais valores da sociedade, e constroem o processo de regulação jurídica oportunizando a concretização da justiça material, possibilitando dessa forma, uma articulação frente ao fenômeno dos direitos. Na opinião de Machado:

A importância vital que os princípios assumem para os ordenamentos jurídicos pátrios se torna cada vez mais evidente, sobretudo se examinarmos a sua função e presença expressamente no texto das constituições contemporâneas, onde aparecem como os portos axiológicos de mais relevo com que fundamentar a hermenêutica de nossos tribunais e legitimidade dos preceitos de ordem constitucional (2012, p.75).

Nesse aspecto, os princípios legitimam o ordenamento jurídico e as decisões jurídicas, conferindo-lhes harmonia e unidade (LEITE, 2011p. 18.) e, portanto, os princípios têm como pressupostos estruturar os fundamentos que determinam o sentido e o alcance do Direito dentro de uma determinada sociedade, sendo fundamentais para a compreensão do sistema jurídico, possibilitando uma atividade interpretativa do sistema normativo que resulte num processo lógico e operável, dotado de eficácia e que pode ser concretizado e gerar direitos subjetivos. Nesse contexto Leite e Ayala dizem que:

Nestes termos, poder-se-ia considerar que, enquanto regras vigem, os princípios valem. Verifica-se um binômio não excludente entre validade/vigência, de modo que não é a qualidade principiológica que condiciona sua eficácia, mas o valor poderá apresentar menor ou maior dificuldade de operacionalização concreta (2004 p.. 66).

Desta maneira, ao longo do percurso trilhado para compatibilizar a demanda humana por recursos naturais e a preservação ambiental, foram sendo construídos valores que norteiam o ordenamento jurídico, entretanto, como afirma Milaré (2011, p.1064), “convém lembrar que, entre ciências afins, um princípio pode não ser exclusivo de uma única dentre elas, cabendo na fundamentação de mais de uma ciência; isso ocorre, sabidamente, quando os princípios são mais gerais e menos específicos”.

Nesse caminhar, os princípios ambientais foram se concretizando no bojo de um conjunto de valores que passaram a referenciar e influenciar a interpretação e aplicação das normas ambientais, que aos poucos são

instrumentalizadas no quadro normativo e tem seus mecanismos de implementação originários nas políticas nacionais do meio ambiente.

### 3.1 PRINCÍPIO DO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DA PESSOA HUMANA

O princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana está, dentre os princípios fundamentados da Constituição, encontra-se redigido no art. 1º, III que dispõe sobre o princípio da dignidade da pessoa, fundamento basilar do Estado Democrático de Direito brasileiro, onde estão alicerçados os demais princípios constitucionais.

Nesse sentido Édis Milaré diz que:

O meio ambiente, por conta mesmo do progressivo quadro de degradação a que se assiste em todo o mundo, ascendeu ao posto de valor supremo das sociedades contemporâneas, passando a compor o quadro de direitos fundamentais ditos de terceira geração incorporados nos textos constitucionais dos Estados Democráticos de Direito (2011, p. 1064).

Nesse contexto, o Meio Ambiente se apresenta como um bem difuso de titularidade comum a todos, constituindo um direito fundamental tanto da atual como das futuras gerações, desta maneira, o direito a um meio ambiente equilibrado é o direito à vida em todas as suas instancias, pois querendo ou não, a existência humana depende de fatores ambientais alheios a sua vontade.

Na opinião de, Oliveira e Guimaraes:

Não se pode, assim, negar ao meio ambiente o caráter de direito fundamental, tendo em vista que um dos objetivos do Estado Brasileiro é a realização da dignidade humana, que somente será alcançada com a efetivação dos direitos fundamentais, não se podendo, pois, falar em vida digna fora de um ambiente sadio (2004, p. 79).

Assim que, a Declaração do Meio Ambiente, celebrada em Junho de 1972 na Conferencia das Nações Unidas, em Estocolmo, firmou 26 princípios fundamentais de proteção ambiental, estabelecendo em seu principio primeiro que:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras (ONU, 1972).

Foi reafirmado também no princípio quarto da Carta da Terra de 1997 e também no princípio primeiro da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992. De acordo com Milaré (2011, p.1064), esse novo direito fundamental vem compondo as Constituições mais hodiernas, e influenciou também a elaboração do capítulo que trata do meio ambiente na Constituição Brasileira de 1988.

### 3.2 PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO

O princípio da participação não é matéria exclusiva do Direito Ambiental e pressupõe a cooperação entre Estado e sociedade para formulação e execução da política ambiental (Milaré, 2011, p.1080). Aponta nessa direção a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ao estabelecer em seu Princípio 10 que:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos. (ONU, 1992)

No âmbito Brasileiro, o art. 225 caput, da Constituição Federal de 1988, proclama que tanto o Poder Público, quanto a sociedade são responsáveis por preservar e proteger o meio ambiente, tornando coletiva a obrigação de defesa do meio ambiente através da cooperação entre o Estado e a coletividade.

Nesse sentido LEITE (2011, p.19) diz que o princípio da participação decorre da forma republicana de governo adotada pela República Federativa do Brasil, em que a titularidade do poder pertence ao povo (arts. 1º, parágrafo único, e 18 da CF/88). Preleciona esse princípio a participação ativa da coletividade nas decisões ambientais. Pressupõe educação, informação e consciência ambiental. Dessa forma, possibilita-se a participação popular nas políticas públicas ambientais que pode ocorrer nas esferas legislativas, administrativa e processual.

Segundo Antunes:

Na esfera legislativa, o cidadão poderá diretamente exercer a soberania popular por meio do plebiscito, referendo e iniciativa popular. Na esfera administrativa, o cidadão pode utilizar-se do direito de informação, do direito de petição e do estudo de prévio impacto ambiental. Na esfera processual, o cidadão poderá utilizar-se da ação civil pública, da ação popular, do mandato de segurança coletivo, do mandado de injunção, da ação civil de responsabilidade por improbidade administrativa e da ação direta de inconstitucionalidade. (1999 P.26).

Assim, e de acordo com Krell, (2004, p.37) o princípio da participação é complementar a atuação do poder público e está definitivamente atrelado ao Estado Democrático de Direito, em que o povo atua ativamente na política estatal.

### 3.3 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

O princípio da precaução objetiva que os perigos ao meio ambiente sejam suprimidos mesmo antes da comprovação científica do nexo de causalidade entre dano e risco ambiental. Para um melhor entendimento MILARÉ diz que:

De início convém ressaltar que há juristas que se referem ao princípio da prevenção, enquanto outros se reportam ao princípio da precaução. Há também, os que usam ambas as expressões, supondo ou não diferença entre elas (2011, p. 1069).

Nesse sentido seguiremos a linha de raciocínio de Leite que tem definições específicas para prevenção e precaução. O princípio da precaução deve ser considerado no momento da conduta e na responsabilização pela atividade por insuficiência de dados científicos e o risco do potencial de perigo. Esse preceito preconiza o in dubio pró ambiente (LEITE, 2011, pg. 20).

Na opinião de Krell (2004, p. 45), primeiramente deve-se salientar que o princípio da precaução antecede o da prevenção, pois, de acordo com o primeiro tomam-se medidas de proteção antes mesmo de saber se existem riscos, bastando que haja dúvidas quanto estes.

Nesse sentido, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992, em sua declaração de princípios, diz que:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (ONU, 1992)

A inserção do princípio da precaução no ordenamento jurídico Nacional ocorreu a partir da promulgação da Convenção sobre a Diversidade Biológica através do Decreto n.º 2.519/98, que diz em seu preâmbulo:

[...] é vital prever, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica e [...] quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça [...] (BRASIL, 1998).

Nesse mesmo sentido a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima dispõe no princípio três do artigo terceiro que:

As partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível. (ONU, 1992)

Dispõe também, sobre princípio da precaução a lei de Biossegurança, lei n.º 11.105/2005, quando normatiza que:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização sobre a construção, o cultivo, a produção, a manipulação, o transporte, a transferência, a importação, a exportação, o armazenamento, a pesquisa, a comercialização, o consumo, a liberação no meio ambiente e o descarte de organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, tendo como diretrizes o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a **observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente**. (BRASIL, 2005) (grifo nosso).

A Lei de Crimes Ambientais, Lei n.º 9.605/98, também se refere ao princípio da precaução ao asseverar que:

“Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior (reclusão, de um a quatro anos e multa), quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível” (art. 54, § 3º) (BRASIL, 1998).

Desta forma, o princípio da precaução possibilita adotar as medidas necessárias em face de um possível risco de dano ao meio ambiente. Caso os dados científicos não permitam uma avaliação completa do risco, com base este princípio é possível a intervenção do estado com a finalidade de evitar que o dano ocorra, pois conforme LEITE (2011, p.20). , o princípio da precaução é, portanto, um meio de combater prematuramente o perigo e a incerteza científica.

### 3.4 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

O princípio da prevenção baseia-se na necessidade de buscar meios para que os danos ambientais não ocorram e não seja necessário repará-los posteriormente, o que se pode fazer através de políticas públicas de conscientização e da criação de normas de proteção. Portanto, consiste em assegurar que, existindo o risco concreto e conhecido, deve-se então eliminar as possibilidades de dano.

De acordo com o entendimento de MILARÉ:

De maneira sintética, podemos dizer que a prevenção trata de riscos ou impactos já, conhecidos pela ciência, ao passo que a precaução se destina a gerir riscos ou impactos desconhecidos. Em outros termos, enquanto a prevenção trabalha com risco certo, a precaução vai além e se preocupa com o risco incerto. Ou ainda, a prevenção se dá em relação ao perigo concreto, ao passo que a precaução envolve o perigo abstrato (2011, p.1069).

A prevenção implica em aplicação eficaz das normas, garantindo que havendo o risco, devem ser adotados a tempo os procedimentos cabíveis para cessar o perigo. Nesse aspecto, o licenciamento ambiental e o estudo prévio de impacto ambiental são instrumentos de gestão de riscos, pelos quais os impactos negativos são identificados, mitigados e compensados (LEITE, 2011, pg.20).

Desta forma, prevenção é um fator de suma importância haja vista que a recuperação de uma lesão ambiental consiste num processo moroso e oneroso. Portanto, a prevenção consiste no melhor caminho para evitar que o dano ambiental nunca ocorra do que ele ocorrer e ser recuperado depois, desta maneira, somente a atuação preventiva pode ter efetividade.

Nesse aspecto o princípio da prevenção demonstra sua importância, ao determinar a adoção de práticas minimizadoras dos impactos ambientais.

Previnem-se os efeitos oriundos dos riscos, para reduzir a magnitude dos danos ambientais quando não se consegue evitar a ação lesiva (SILVA, 2011, p.246).

### 3.5 PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL

O princípio da responsabilização, está contemplado no artigo 225, §3º, da Constituição Federal, que diz: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”,

Nesse sentido aponta desta maneira possibilita que o poluidor seja obrigado juridicamente a responder pelas suas ações ou omissões em prejuízo do meio ambiente, ficando sujeito a sanções cíveis, penais ou administrativas, já que a responsabilidade ambiental se dá de forma independente nas três esferas. No que tange ao dano ambiental a responsabilidade em regra é objetiva e implica em sanção aquele que ameaçar ou lesar o meio ambiente.

Nesse sentido, a Política Nacional do Meio Ambiente criou um instrumento legal de responsabilização ao estipular no art. 4º inciso VII da Lei nº 6.938/81 “a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

Conforme Carlos Alberto Molinaro:

“Este princípio está intimamente vinculado, numa dimensão econômica, ao princípio do poluidor-pagador (princípio 16, Declaração Rio/92), vale dizer, o princípio que implica a imposição de custos ambientais ao provocador dos danos ambientais. A imputação de deveres é de fundamental importância, pois o dano ambiental é um fenômeno coletivo e difuso que pode comprometer a vida desta e das futuras gerações” (2007,106).

### 3.6 PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR

O princípio do poluidor pagador impõe ao poluidor os custos destinados a restaurar, diminuir, evitar ou neutralizar o dano ao meio ambiente decorrente da realização ou execução do processo produtivo, resultando na internalização das



externalidade negativas, incluindo no custo de cada produto ou serviço às implicações negativas que ele traz para o meio ambiente.

A finalidade da responsabilidade ambiental é evitar a ocorrência do dano, entretanto, na ocorrência do dano diz o artigo 225, parágrafo 3º: da Constituição Federal que: “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente de obrigação de reparar os danos causados”.

Condição amparada também pelo art. 4º da lei 6839/81. VII, que impõem, ao poluidor e ao predador, a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Nesse contexto, o princípio demanda duas ações: uma de caráter preventivo, impondo ao poluidor o dever de custear as despesas oriundas da prevenção dos danos ao meio ambiente que a atividade possa ocasionar, e outra, de caráter repressivo obrigando o poluidor a reparar os danos produzidos ao meio ambiente.

De acordo com FREITAS (2005, p.234). “é certo, entretanto, que o dano ambiental vai além da reparação por prejuízo patrimonial. Sendo mais complexa não apenas sua conceituação como a própria recuperação”.

Nesse sentido a Declaração do Rio de 1992, no princípio 16, preceitua:

As autoridades nacionais devem se esforçar para garantir a internacionalização dos custos da proteção ambiental e o uso de instrumentos econômicos, levando em conta que o poluidor deve, em princípio, arcar com os custos da poluição provocada, e com observância dos interesses públicos, sem perturbar o comércio e os investimentos internacionais. (ONU, 1992)

A partir deste entendimento, a responsabilidade do poluidor pelos prejuízos causados tem caráter de responsabilidade objetiva, bastando, para se configurar a responsabilidade do poluidor, o estabelecimento do nexo de causalidade entre a sua conduta e o dano ambiental ocorrido.

Este princípio tem como objetivo tolher a ação danosa de elementos da sociedade cobrando dos poluidores todos os danos causados ao meio ambiente, com o fim de manter os padrões de qualidade desejados evitando assim, o prejuízo de toda a sociedade.

### 3.7 PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

O princípio da cooperação tem uma dimensão internacional e caracteriza-se pelo aspecto transfronteiriço do dano ambiental. No artigo 4º inciso IX da Constituição Federal de 1988, diz que a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelo princípio de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Também vamos encontrar disposições relativas ao princípio da cooperação na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, nos seus princípios 7, 9, 12, 18, 19 e 27, no Art. 5º da Convenção sobre a diversidade biológica e no art. 3º da Convenção Quadro sobre Mudança de Clima. De acordo com MILARÉ (2011, p.1082.), como agenda de relações internacionais, a área ambiental começou a se focalizada a partir de 1972, com a realização da Conferencia das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano em Estocolmo (ONU, 1972).

Conforme com Molinaro:

Relativamente ao princípio de cooperação (*Kooperationsprinzip*), e ao princípio de integração (*Integrationsprinzip*), ambos, por obvio, estão em consonância com a manutenção de um mínimo existencial ecológico e com a vedação da degradação ambiental (2007, p.109).

Pouco adiantaria uma proteção ambiental de abrangência nacional se os demais países não procedessem de igual de maneira na busca pelo pleno equilíbrio ambiental. Para Édis Milaré (2011, 1081), uma das áreas de interdependência entre as nações é a relacionada à proteção do ambiente, pois as agressões a ele infligidas não se circunscrevem aos limites territoriais do país, atingindo na maioria das vezes outros países ou países vizinhos ou mesmo o ambiente global do planeta.

De acordo com LEITE (2011, p.22) esse princípio decorre, também, da equidade intergeracional, vale dizer, da obrigação de garantir às gerações futuras o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

### 3.8 PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE

O princípio da função social é concebido como direito fundamental à propriedade, e o seu uso está condicionado ao bem-estar social. De acordo com

Marin, o artigo 186 da CFRB/88 ao tratar da função social da propriedade coloca como requisito para concretização desta, entre outros, o da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente (MARIN e MARIM, 2012, p.71). Nesse sentido conforme Milaré:

O uso da propriedade pode e deve ser judicialmente controlado, impondo-se-lhe as restrições que forem necessárias para a salvaguarda dos bens maiores da coletividade, de modo a conjurar, por comandos prontos e eficientes do Poder Judiciário, qualquer ameaça ou lesão à qualidade de vida (2004, p. 147).

O exercício do direito de propriedade não apenas em benefício individual, mas da sociedade, como podemos observar o disposto no Estatuto da Terra, Lei 4504/64 em seu art. 2º, § 1º que: “A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: [...] assegura a conservação dos recursos naturais” Nesse contexto, SILVA (1997, p. 275) entende que a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens.

#### **4 A COMPÊTENCIA ADMINISTRATIVA COMUM DOS ENTES FEDERATIVOS E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA LEI COMPLEMENTAR 140/2011**

Neste capítulo, será analisada a competência administrativa comum dos Entes Federativos nas ações relativas ao licenciamento e fiscalização ambiental. Para tanto, a abordagem será fundamentada na Lei Complementar 140/11 que regulamentou a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes da competência comum, nos termos do parágrafo único do artigo 23 da Constituição, além de alterar o art. 10º da Lei nº 6.938/81 que trata da Política Nacional de Meio Ambiente. Em seu Capítulo I, a LC 140/11 define o seu propósito ao dispor que:

Art. 1º esta Lei Complementar fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora (BRASIL, 2011).

Nesse sentido, o art. 2º Capítulo I, diz que para os fins desta Lei Complementar, consideram-se (I) O licenciamento ambiental, (II) a atuação supletiva e a (III) atuação subsidiária.

Nota-se, que o conteúdo doutrinário a esse respeito ainda é incipiente, face à novidade da norma legal, publicada em 08 de Dezembro de 2011. Até então, toda a literatura disponível apontava para a necessidade da regulamentação do art. 23 da Constituição Federal, como dito por Granziera (2009, p.304), “solucionar essa questão é ponto crucial na gestão do meio ambiente no país”.

De acordo com Gilmar Mendes, se a regra é a cooperação entre União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios, podem também ocorrer conflito entre esses entes, no instante de desempenharem atribuições comuns (2012, p.883). Na visão do Ministro Eros Grau:

Não há falar-se em quebra do pacto federativo e do princípio da interdependência e harmonia entre os poderes em razão da aplicação de princípios jurídicos ditos 'federais' na interpretação de textos normativos estaduais. Princípios são normas jurídicas de um determinado direito, no caso, do direito brasileiro. Não há princípios jurídicos aplicáveis no território de um, mas não de outro ente federativo, sendo descabida a

classificação dos princípios em 'federais' e 'estaduais'. (ADI 246, Rel. Min. Eros Grau, DJ 29/04/05).

Até a publicação da LC 140/11, ocorrida 23 anos após a promulgação da CF/88, a falta de regulamentação da competência administrativa comum em matéria ambiental prevista no parágrafo único do art. 23 da CF criava empecilhos ao licenciamento único, pois de acordo com Christofoli e Souza “um dos pontos mais complexos e controvertidos enfrentados pela doutrina e jurisprudência especializadas dizia respeito ao conflito de competência entre os órgãos ambientais” (Christofoli, Souza, 2012, p.174). Nesse contexto, na opinião de Figueiredo,

A rigor, dada à natureza difusa do bem ambiental, a atividade econômica impactantes tem importância para os Municípios, Estados e União e, muitas vezes, sua repercussão é continental, quando não planetária. Assim, caso não se adote um critério técnico de abrangência do impacto direto da atividade ou empreendimento, praticamente todas as atividades econômicas passariam a ser licenciadas não apenas de forma dúplice, mas tríplice, com grande prejuízo para a administração pública e o próprio regime federativo (2011 p. 237).

Esse processo, resultante da falta de normatização específica, acabava gerando o que alguns municipalistas chamaram de visão federalista centrífuga, caracterizado por uma gestão centralizadora, distante do propósito do fortalecimento do poder local (SEGUIN, 2006, p.214). Do mesmo modo, o Juiz Federal Rafael Selau Carmona faz referência sobre a importância da LC 104/11 para disciplinar a fixação das competências administrativas ao registrar na ação Civil Pública nº 5013424-86.2012.404/7200/SC que:

De outro norte, é fato que a referida Lei Complementar trouxe maior segurança no estabelecimento das competências administrativas para licenciamento ambiental, podendo ser utilizada subsidiariamente na resolução dos conflitos de competência ensejados por licenciamentos instaurados antes de sua vigência. Isto porque, precedentemente à vigência da referida Lei Complementar nº 140/11, a fixação das competências administrativas de licenciamento carecia de regulamentação suficientemente clara.

Apesar da recente a vigência da LC 140/11, já tramita no Congresso Nacional na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento um projeto de lei de autoria do Deputado Nilson Leitão que visar alterar dispositivos da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, visando restringir a competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos

Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, o órgão ambiental da União, para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para apuração de infrações à legislação ambiental cometidas na área da Amazônia. O argumento utilizado pelo Excelentíssimo deputado é de que:

A segurança jurídica no campo depende de decisões confiáveis dos órgãos ambientais e por este motivo é que foi instituída a supletividade do órgão federal, tanto na Lei Complementar 140 quanto na Lei 6.938/81 em seu artigo 10 caput e § 3º, a qual deve ser entendida como instrumento para que o IBAMA não atue desnecessariamente em diversas situações.

Tal atuação supletiva deve obedecer ao caráter subsidiário ou substitutivo da competência para suprir ou suplementar eventuais falhas ou omissões naquilo que, originariamente, compete ao órgão estadual. Não se pode admitir em uma atuação complementar, dentro dos moldes da cooperação, que haja conflitos ou contradições.

Sendo a administração pública um sistema, em tese, indivisível, não se pode conceber que as pessoas políticas (Municípios, Estados, Distrito Federal ou União) tenham manifestações conflitantes ou contraditórias relativas a um mesmo assunto ou fato. Isto fere a segurança jurídica e, conseqüentemente, o Estado Democrático de Direito.

Definir exatamente a competência de cada órgão, nos termos da Lei Complementar 140 é essencial porque a multiplicidade de órgãos atuando no mesmo caso ocasiona a vulnerabilidade do administrado, tolhendo a segurança jurídica que deve ser característica de todos os atos da administração. Exigir que a União seja competente nas áreas da Amazônia Legal e Pantanal é afrontar o pacto federativo. (BRASIL, 2012)

Nesse sentido, e diante da complexidade do tema, inicialmente será necessário construir um entendimento sobre a competência administrativa comum em matéria ambiental. Para tanto, partiremos do conceito estabelecido no art. 1º da Constituição Federal de 1988, que definiu a república Federativa do Brasil, como a união indissolúvel dos Estados e Municípios e do distrito Federal, constituído um Estado democrático de direito (BRASIL, 1988).

Para Fiorillo (2011, p.213), “o federalismo significa uma forma de Estado, denominada Estado Federal ou Federação, caracterizada pela união de Estados-membros, dotados de autonomia político-constitucional”.

Ferreira entende que:

Essas várias entidades federativas manifestam-se sobre a mesma população e sobre o mesmo território, e, por essa razão, a repartição de competências entre as diversas esferas governamentais, com o conseqüente estabelecimento de uma pluralidade de centros de poderes autônomos, constitui um dos núcleos fundamentais do estado Federal brasileiro (2007 p.204).

Desta forma, cada um dos entes federativos é dotado de autonomia particular, constitui seu próprio governo e formula suas próprias leis, de acordo com o que estabelece a Constituição Federal de 1988. Assim, cada Ente tem competência própria e competências comuns, que tornam necessária a cooperação, a ação conjunta.

Na opinião de Motta,

As competências concorrentes, também chamadas de competências comuns, têm por objetivo fazer frente ao Federalismo Dual estabelecido originalmente pelos pais do Federalismo Norte-Americano. São competências que procuram firmar o Estado Federal como um Estado cooperativo, uma vez que buscam estabelecer, entre os diversos níveis de governo, uma união de esforços na execução dos grandes projetos de relevância para a população. (2012, p.179)

Oportuno mencionar o entendimento doutrinário sobre competência, que aponta para a capacidade do Ente de agir, de legislar, de promover políticas, de administrar recursos, evidentemente dentro dos limites determinados na CF/88.

Leciona Silva que:

Competência, assim, são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções, suas tarefas, prestar serviços. Repartição de competências entre a união e os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal constitui o fulcro de nosso Estado Federal (2003, p.72).

Embora este capítulo tenha como objetivo discorrer sobre a competência administrativa comum sob a ótica da LC 140/11 é necessário considerar as observações de Canotilho e Leite sobre a extensão das competências ambientais, ao dizerem que:

Podem ser classificadas como exclusivas, comuns, concorrentes e suplementares. A competência exclusiva como o próprio vocábulo indica, exclui os demais entes Federativos do seu exercício; a privativa, embora também seja específica de determinado nível de governo, admite delegação ou complementariedade; a competência comum, também denominada de cumulativa ou paralela, é exercida de forma igualitária por mais de um ente federativo, havendo, entretanto, uma primazia por parte da união quanto à fixação de normas gerais; finalmente a competência suplementar indica a possibilidade de edição de normas que pormenorizem normas gerais ou supram a sua ausência ou omissão (2007, p. 206).

A competência material comum prevista no art. 23 da CRFB/88 elencou uma série de bens e direitos, cuja guarda e cuidados competem ao conjunto dos

Entes federados. Nesse entendimento, na competência distribuem-se as competências administrativas a todos os entes federativos, para que a pratiquem sem hierarquia, na opinião de Granziera, essas competências dizem respeito às ações administrativas a cargo do poder público, no atingimento de suas finalidades. Para entendermos melhor o significado de competência comum.

Sobre o tema Machado diz que:

Merece análise o emprego do termo “comum” na locução constitucional “competência comum” do caput do art. 23. Os dicionaristas apontam uma das acepções como pertencente a todos ou a muitos e que pertence a dois ou a mais de dois, à maioria ou a todos os seres ou coisas. A União, os Estados o DF e os Municípios têm, portanto, os mesmos poderes no tocante à competência nas matérias arroladas no referido art. 23 CF. Competência comum significa que a prestação de serviço por uma entidade não exclui igual competência de outra – até porque aqui se está no campo da competência-dever, porque se trata de cumprir a função pública de prestação de serviços à população (2013, p.3).

Ao se referir à competência comum, Silva afirma que (2003, p.77) essa é uma competência mais voltada para execução das diretrizes, políticas e preceitos relativos à proteção ambiental. Partindo dessa premissa, o exercício da competência comum deve se dar mediante a definição das atribuições de cada ente federativo, possibilitando a atuação sistêmica, cooperativa, que resulte em efetiva proteção do meio ambiente.

Nesse contexto Machado opina que:

Trata-se da competência de implementar a legislação ambiental, pondo em prática o direito e o dever de tomar as medidas administrativas para prevenir e reparar os danos ambientais, exercendo o controle público através do estudo prévio de impacto ambiental, licenciamento ambiental, monitoramento e auditoria ambientais e aplicação das penalidades administrativas. Em suma, na competência comum do art. 23 CF está o poder de fazer a gestão ambiental e de implementar políticas públicas pertinentes. (2013, p.2)

Verifica-se assim, que a proteção ambiental é de competência de todos os entes federativos que devem atuar concomitantemente no zelo da proteção ambiental. Na opinião de Figueiredo (2012, p.85), a maior parte dos temas ambientais, é de competência administrativa comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 23, II, III, IV, V, VI, e VII).



Para Séguin, “o pacto federal pressupõe um regime de distribuição de competências, mas que não pode servir de entrave à regionalização as necessidades” (SÉGUIN, 2006, p.212).

Assim, conforme o art. 225 da CFRB/88 imputa-se ao poder público e a coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, adotando todas as medidas para assegurar a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (SILVA, 2003, p.75).

Entretanto, a atribuição da competência material ou administrativa ao Poder Público para a execução de determinadas atividades, implica na responsabilidade pelas ações e omissões (SÉGUIN, 2006, p.216).

Na visão de Granziera (2009, p.85), a competência material ou administrativa refere-se a ações administrativas ou ao poder-dever da Administração Pública de cuidar dos assuntos de interesse público.

Assim, LC140/11 em seu art. 3º, estabelece que constituem objetivos fundamentais dos Entes Federativos, no exercício da competência comum, o seguinte:

Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

- I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
- II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;
- III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;
- IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais. (BRASIL, 2011).

#### 4.1 ATUAÇÃO SUPLETIVA

Segundo reza o inciso II do art. 2º da Lei Complementar 140/11, a atuação supletiva “é a ação do ente da federação de se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições”, ou seja, consiste na substituição de um ente pelo outro, nas hipóteses definidas na lei complementar.

De acordo com Marchesan a competência supletiva enquadra as atribuições originalmente de outro ente, diante da sua omissão ou atuação sem obedecer lei, é preenchida por outro. (2012, p.70).

Neste caso, para que ocorra a atuação supletiva basta que o Ente que tem a competência originária para o licenciamento ou autorização ambiental, não disponha de órgão ambiental capacitado ou o Conselho de Meio Ambiente. Na ausência de um dos dois, ocorrerá a atuação supletiva, por outro Ente.

Na opinião de Christofoli e Souza (2012, p.179), a LC 140/11, limitou a atuação de determinados entes federativos em casos específicos, transportando a responsabilidade da gestão para esfera mais próxima do cidadão, considerando que este tenha capacidade de fazê-lo.

A atuação supletiva está normatizada no art. 15, incisos I, II, e III da LC 140/11 e acontecerá quando inexistir órgão ambiental capacitado ou Conselho de Meio Ambiente no Estado ou no Distrito Federal, neste caso a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação. Por sua vez, inexistindo órgão ambiental capacitado ou Conselho de Meio Ambiente no Município, o Estado deverá desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e inexistindo órgão ambiental capacitado ou Conselho de Meio Ambiente no Estado e no Município, caberá a União desempenhar as ações administrativas até que a exigência prevista na lei seja plenamente atendida.

Nesse sentido, O art. 5º da LC 140/11 estabelece que o Ente federativo possa delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o Ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado e Conselho de Meio Ambiente apto a executar as ações administrativas a serem delegadas. Está definido no parágrafo único do art. 5º da LC 140/11, que órgão ambiental capacitado, é aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

#### 4.2 ATUAÇÃO SUBSIDIARIA

A Atuação subsidiaria esta disciplinada no inciso III do art. 2º da Lei 140/11, e ocorrerá quando um ente originariamente competente para licenciar ou autorizar um empreendimento ou atividade, solicita o auxílio de outro, seja no campo técnico, científico, administrativo ou financeiro. Ou seja, é a ação do Ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das

competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar.

Consiste na cooperação entre os entes, com o objetivo de somar forças em defesa do meio ambiente conforme aceção do atr. 16 da LC 140/2011 que diz: “A ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação”. Dispõe ainda, no parágrafo único do referido artigo que “A ação subsidiária deve ser solicitada pelo ente originariamente detentor da atribuição nos termos desta Lei Complementar”.

#### 4.3 OS INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO E AÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS.

Tendo em vista a consecução dos objetivos da política ambiental, a lei 140/11 define os instrumentos de cooperação institucionais dos quais podem valer-se os entes federativos nos incisos I, II, III, IV, V, VI, e parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º do art. 4º, e no art. 5º parágrafo único. Esse tramite poderá ser realizado através das diversas formas elencadas neste dispositivo legal.

Entre os instrumentos de cooperação, está o consórcio público, normatizado na lei 11.107/2005, que trata no art. 1º sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum. Definindo no parágrafo 1º do referido artigo que o “consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado, para a realização de objetivos de interesse comum”.

Outro instrumento de cooperação diz respeito aos convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público. Conforme § 1º do art. 4º da LC 140/11 esses instrumentos, podem ser firmados por prazo indeterminado respeitando o disposto no art. 241 da Constituição Federal,

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços

transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988).

Visando fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre entes federativos, a LC 140/11, trata no art. 4º, III, sobre a Comissão Tripartite Nacional, as Comissões Tripartites Estaduais e a Comissão Bipartite do Distrito Federal. Segundo o parágrafo 2º da aludida lei, a Comissão Tripartite Nacional será constituída, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

As Comissões Tripartites Estaduais serão formadas, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos Municípios, enquanto a Comissão Bipartite do Distrito Federal será formada, por representantes dos Poderes Executivos da União e do Distrito Federal, sendo que, as Comissões Tripartites e a Comissão Bipartite do Distrito Federal terão sua organização e funcionamento regidos pelos respectivos regimentos internos. Todas as comissões serão compostas paritariamente entre os membros que a compõem.

De acordo com o inciso IV, do mesmo artigo constituem instrumentos de cooperação institucional os fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos.

Conforme previsão legal nos incisos V e VI, do art. 4º da LC 140/11, os entes federativos podem utilizar-se á título de cooperação institucional, a delegação de atribuições, podendo também, delegar a execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, desde que, respeitados os requisitos previstos na mesma lei.

Nesse sentido, o art. 5º da LC 140/11 estabelece que o ente federativo possa delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas pela Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente. De acordo com o parágrafo único deste artigo, é considerado órgão ambiental capacitado, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

No seu art. 6º do capítulo III, a LC 140/11, trata das ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, dispondo que estas ações, deverão ser desenvolvidas de modo a atingir os objetivos previstos do art.

3º, que alude os objetivos fundamentais dos entes da federação no exercício da competência comum, visando garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizado e integrando todas as políticas governamentais. Segundo Machado, a sustentabilidade requer que todos os envolvidos na questão unam esforços em prol da preservação do equilíbrio do ambiente (2012, p.99).

## 5 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A Constituição Federal em seu art. 225 nos legou o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, posto como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Para consecução deste propósito, alçado a condição de direito fundamental, incumbiu ao Poder Público e a coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Nesse sentido, Silva entende que as normas de direito ambiental imprimem enorme condicionamento as atividades humanas, visando resguardar a qualidade do meio ambiente (SILVA, 2003, p.277).

Uma das ações reservadas para este fim está descrita no inciso IV do art. 225 da Constituição Federal que dispõe sobre a exigência de estudo prévia de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, (CFRB/88), pois de acordo com Silva o estudo de impacto ambiental, que é pressuposto da licença ambiental em muitas hipóteses, constitui um meio de controle prévio específico da disciplina ambiental. (SILVA, 2003, p.277)

Ao analisar a norma constitucional supracitada, identificamos como elementos estruturantes os princípios da legalidade, da prevenção e da publicidade, ao se 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).

Outro aspecto relevante consiste na indeterminação da expressão significativo impacto ambiental, cuja previsão legal se encontra no art. 225 parágrafo 1º, inciso IV da Constituição Federal.

A adoção de ações preventivas é de fundamental importância para equalizar o desenvolvimento econômico com o uso dos recursos naturais, possibilitando dessa maneira, que o desenvolvimento das atividades econômicas ocorra de forma sustentável. Nesse aspecto, o licenciamento ambiental calcado em normas legalmente estabelecidas, cada vez mais é conceitualmente inserido na concepção de empreendimentos que causem ou possam causar significativas alterações no meio ambiente. (MILARÉ, 2011, p.511).

As principais diretrizes para o procedimento do licenciamento ambiental estavam expressas na Lei 6.938/81 e nas Resoluções CONAMA nº 001/86 e nº

237/97, até 08 de Dezembro de 2012, quando foi publicada a Lei Complementar nº 140/2011, que regulamentou os incisos II, VI, e XII do caput do art. 23 da CFRB/88. Para Christofoli e Souza, as normas e regulamentos sobre a matéria que não contrariarem as disposições da referida Lei Complementar continuam com sua eficácia plena. (Christofoli, Souza, 0212, p.185)

Nesse sentido o conceito de licenciamento ambiental foi delineado no art. 1º, I da resolução DO Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA, nº 237,

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 (CONAMA, 1997).

Ao se referir ao licenciamento ambiental Figueiredo diz que:

Tal instrumento está diretamente vinculado aos princípios constitucionais da função social da propriedade, da livre-iniciativa e da defesa do meio ambiente (art.170, III, IV e VI) razão pela qual seu estudo se reveste da maior importância para a correta consecução das metas constitucionalmente fixadas para a ordem econômica (2011, p.219).

Diante do exposto, verifica-se que licenciamento ambiental tem como primazia a conservação do meio ambiente, e constitui um importante instrumento de gestão, disponível ao poder público para o controle das atividades que intervêm nas condições ambientais. Na opinião de Granziera:

O licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos de gestão do meio ambiente. Possui natureza técnica, na medida em que analisa os impactos que um empreendimento poderá causar em determinado território, de acordo com seu porte e características, utilizando para tanto, parâmetros definidos pelas várias ciências que dão suporte técnico ao direito ambiental. Ao mesmo tempo, constitui um tipo de processo administrativo, submetido ao regime jurídico de direito público. (2009, p.291)

Constitui desta forma, procedimento administrativo realizado pelo órgão ambiental competente, que pode ser federal, estadual ou municipal, para licenciar a instalação, ampliação, modificação e operação de atividades e empreendimentos que utilizam recursos naturais, ou que sejam potencialmente poluidores ou que possam causar degradação ambiental. De acordo com Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis IBAMA:

O licenciamento ambiental é uma obrigação legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente e possui como uma de suas mais expressivas características a participação social na tomada de decisão, por meio da realização de Audiências Públicas como parte do processo (IBAMA).

O IBAMA, ao distinguir a participação social como uma das mais expressivas características do licenciamento ambiental, nos remete ao que Milaré (2011, p.1080) define como princípio da participação comunitária, dizendo que a realização de audiência pública estabelecida por lei, no curso de processos de licenciamento ambiental que demandem a realização de estudos prévios de impacto ambiental é exemplo concreto da aplicação deste princípio.

Em relação ao estudo de Impacto ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA), Marchesan (2006, p.76). conceitua que se trata de um detalhado diagnóstico do empreendimento, elaborado antes da concessão da licença, de natureza prévia ao procedimento administrativo, destinado a avaliar as prováveis modificações das diversas características socioeconômicas e biofísicas do meio ambiente

Nessa direção foi o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal de Justiça, ao manifestar-se sobre a necessidade da aplicação do princípio da precaução aos possíveis danos, hoje cientificamente desconhecidos, possam causar ao meio ambiente no futuro. Desta forma, reiterando a necessidade de realização de Estudo de Impacto ambiental para não só a reparação do dano, mas fundamentalmente evitar que o dano corra.

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INSTALAÇÃO DE ESTAÇÃO RÁDIO-BASE – ERB. PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL – EIA. MUDANÇA DE PEDIDO E DE CAUSA DE PEDIR INOCORRENTE. MOTIVAÇÃO CONSTITUCIONAL SOBRE O MÉRITO. NÃO CABIMENTO DO RECURSO ESPECIAL. ÔNUS DA PROVA.

- Dever imposto pela Constituição Federal – artigo 225 – ao Poder Público e à própria coletividade de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, sujeitando-se os infratores a sanções penais e administrativas, independentemente de reparação do dano ocasionado. – Estudo de Impacto Ambiental com a devida publicação para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental exigido com base no artigo 225, IV, da Constituição Federal e na aplicação dos princípios da precaução e do direito ao desenvolvimento sustentável a fim de evitar-se o dano e não apenas repará-lo. Precedente da Câmara e do e. STJ. – Ônus da empresa de comprovar que a atividade praticada não gera danos ao meio ambiente. – Dispensa do licenciamento ambiental que não afasta a necessidade de



realização do EIA, pois a licença concedida por um órgão (estadual) não dispensa a aquiescência de Documento: 27740540 - RELATÓRIO, EMENTA E VOTO - Site certificado Página 1 de 11 Superior Tribunal de Justiça outros órgãos (federal e municipal). Ademais, o EIA não serve apenas para embasar a licença, mas para dar à sociedade conhecimento acerca da possível degradação do meio ambiente (BRASIL, 2012).

Outro fator preponderante se refere à natureza jurídica do licenciamento ambiental, pois uma análise da vinculação e discricionariedade na licença ambiental, ainda que breve, demonstra correntes de pensamento distintas sobre a natureza jurídica deste instituto, pois embora configure ato administrativo vinculado, parte da doutrina entende que se trata de ato administrativo com valor de autorização, atos administrativos distintos, que possuem suas peculiaridades.

Na visão de Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2010, p.228) “a autorização é ato constitutivo enquanto a licença é ato declaratório”.

Na opinião de Granziera, a terminologia utilizada pela legislação é da licença ambiental, “todavia, está longe de ser pacífico o entendimento desse instituto como licença, sob o enfoque do direito administrativo” (2009, p. 297), sob este aspecto Machado (2012 p.99) também entende que “a natureza jurídica da licença ambiental tem sido alvo de debate entre os doutrinadores e que a jurisprudência também não é uníssona quanto à natureza jurídica da licença ambiental”.

Enquanto o Art. 1º, II da Resolução CONAMA, 237/97 define a Licença Ambiental como:

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 (CONAMA, 1997).

Sob a ótica do direito administrativo, a licença é definida, de acordo com Alexandrino e Paulo, como:

Ato administrativo vinculado e definitivo, editado com fundamento no poder de polícia administrativa, nas situações em que o ordenamento jurídico exige a obtenção de anuência prévia da administração pública como condição para o exercício do particular, de um direito subjetivo de que ele seja titular (2010, p. 467).

Nesse sentido, do ponto de vista de Hely Lopes Meireles:

A licença resulta de um direito subjetivo do interessado, razão pela qual a administração não pode negá-la quando o requerente satisfaz todos os requisitos legais para sua obtenção, e, uma vez expedida, traz a presunção de definitividade (2011, p. 196).

Assim, atendidos todos os requisitos legais necessários para o desenvolvimento da atividade econômica, a administração não poderia negar a licença ambiental ao empreendedor. Entretanto, de acordo com Granziera.

Nem sempre a norma jurídica em especial a norma ambiental é objetiva e precisa. Vários textos legais atribuem à autoridade pública o poder de definir, no caso concreto, algumas exigências referentes ao licenciamento. Muitas vezes, em face da própria complexidade que envolve as questões relativas a meio ambiente, não basta a simples observância dos padrões fixados na norma, mas uma verificação muito mais aprofundada acerca das eventuais ações sinérgicas. (2009, P.298)

Na opinião de Sirvinskas, a licença ambiental.

É espécie de ato negocial, concedido pela administração, podendo ser revogado se a empresa ou atividade estiver causando prejuízo à saúde humana, danos ao meio ambiente ou descumprir as determinações legais ou regulamentares (2008 p.160).

Desta forma, podemos observar que o licenciamento ambiental tem sua origem no exercício do direito subjetivo do particular, entretanto, o particular para exercer esse direito, demandará recursos ambientais que são constitucionalmente definidos como um bem comum, portanto, de todos, cujo zelo é de responsabilidade do poder público e da coletividade.

Nesse aspecto se manifestou o Desembargador Alcides Vetorazzi:

ADMINISTRATIVO. MEIO AMBIENTE. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. LICENCIAMENTO ESTADUAL. ATUAÇÃO SUPLETIVA DO IBAMA.

1. Se o órgão ambiental estadual licenciou a obra de forma indevida, nada impede que o IBAMA intervenha de forma supletiva, para garantir a preservação do meio ambiente (precedente).
2. O interesse privado não pode, de maneira alguma, se sobrepor aos interesses difusos, dentre os quais se enquadra o meio ambiente.
3. A licença ambiental tem natureza autorizatória, devido seu caráter precário. (BRASIL, 2011)

Na opinião de Machado (2012, p.3), o que se questiona é a impessoalidade ou imparcialidade do ato administrativo, condição indispensável para que esse ato sirva realmente à coletividade. Aplica-se aqui a máxima de que ninguém pode ser juiz na causa em que tem interesse.

De acordo com Morato Leite

Com efeito, não há dúvidas de que, embora tenha tido sua inspiração no direito administrativo, a licença ambiental goza de peculiaridades que não permitem que seja ela compreendida nos modelos clássicos de classificação dos atos autorizativos. Logo ter-se-ia um *tertium genus*, que não se em quase de modo absoluto em nenhuma das modalidades referidas (2011, p.38).

Nesse contexto, a audiência pública surge como um importante instrumento de participação da coletividade, pois conforme Sirvinska (2008, p.154) “tem por objetivo assegurar o cumprimento do princípio democrático”, dando publicidade ao processo que antecede o licenciamento, pois de acordo com Derani (2008, p.152) no questionamento sobre a própria razão de existir de determinada atividade, colocar-se-ia o início da prática do princípio da prevenção.

Nesse sentido, o Conselho Nacional do Meio Ambiente- CONAMA por intermédio da Resolução Nº 9, de 03 de dezembro de 1987 resolveu no seu art. 1º que a Audiência Pública referida na Resolução CONAMA nº 1/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo em análise e o Relatório Impacto sobre o meio ambiente - RIMA, tendo como objetivo esclarecer dúvidas e registrar críticas e sugestões. Pois de acordo com Oliveira e Guimarães (2004, p.111), tornar público não significa apenas tornar acessível ao o estudo. É necessário que o poder Público leve o teor do estudo ao conhecimento do público.

Para a realização da audiência pública, a Resolução nº 9 CONAMA define que o Órgão Ambiental deverá convocar a audiência sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado pôr entidade civil, pelo Ministério Público, ou por cinquenta ou mais cidadãos. Ficou definido também, que o órgão ambiental, a partir da data do recebimento do RIMA, deverá fixar em edital e publicar na imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública.

Serão anexados à ata, todos os documentos escritos e assinados que forem entregues ao presidente dos trabalhos durante a seção. A ata das Audiências Públicas e seus anexos servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.

Em relação às atividades dos Entes Federativos relativas à promoção do licenciamento ambiental, verifica-se no art. 7º, XIV do capítulo III da LC 140/11 a definição do âmbito de operação da União nas ações administrativas para este fim, que abrange os empreendimentos.

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
  - b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
  - c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
  - d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
  - e) localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados;
  - f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;
  - g) 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); ou
  - h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerado os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;
- XV - aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:
- a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e
  - b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União; (BRASIL, 2011).

No tocante as ações administrativas referentes ao licenciamento e fiscalização ambiental, a LC 140 define no art. 8º ser de responsabilidade dos estados:

- XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;
- XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); [...] (BRASIL, 2011).

Na esfera de ação do município, o art. 9º prevê como ações administrativas no licenciamento e fiscalização ambiental do município:

- XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;
- XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos: [...] (BRASIL, 2011).

Nesse contexto, visando disciplinar relação entre os Entes da Federação nas ações administrativas relativas ao licenciamento e fiscalização, reza o art. 13 da LC 140/11, que os empreendimentos e atividades são licenciados ou

autorizados, por um único Ente, em conformidade com as atribuições definidas na lei.

De acordo com o paragrafo 1º do art. 3º da referida lei, os demais entes federativos interessados podem se manifestar ao órgão responsável pela licença ou autorização, de forma não vinculante, desde que respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

Entretanto, para a liberação da Licença Ambiental é necessário o cumprimento de diferentes etapas, sendo necessário o cumprimento na íntegra de cada etapa, para que se possa iniciar outra. Segundo o IBAMA, e de acordo com o art. 8º. da Resolução Conama 237/97, o processo de licenciamento ambiental é constituído por três etapas distintas: Licenciamento Prévio, Licenciamento de Instalação e Licenciamento de Operação.

I - Licença Prévia (LP) - Deve ser solicitada ao IBAMA na fase de planejamento da implantação, alteração ou ampliação do empreendimento. Essa licença não autoriza a instalação do projeto, e sim aprova a viabilidade ambiental do projeto e autoriza sua localização e concepção tecnológica. Além disso, estabelece as condições a serem consideradas no desenvolvimento do projeto executivo.

II - Licença de Instalação (LI) - Autoriza o início da obra ou instalação do empreendimento. O prazo de validade dessa licença é estabelecido pelo cronograma de instalação do projeto ou atividade, não podendo ser superior a seis anos. Empreendimentos que impliquem desmatamento dependem, também, de "Autorização de Supressão de Vegetação".

III - Licença de Operação (LO) - Deve ser solicitada antes de o empreendimento entrar em operação, pois é essa licença que autoriza o início do funcionamento da obra/empreendimento. Sua concessão está condicionada à vistoria a fim de verificar se todas as exigências e detalhes técnicos descritos no projeto aprovado foram desenvolvidos e atendidos ao longo de sua instalação e se estão de acordo com o previsto nas LP e LI. O prazo de validade é estabelecido, não podendo ser inferior a 4 (quatro) anos e superior a 10 (dez) anos. (IBAMA, 2013)

O paragrafo único, do mesmo artigo resolve que as licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade. De acordo com o art. 14caput, da Resolução nº 237/87, os prazos de análise das licenças não podem ultrapassar seis meses, exceto nos casos de haver necessidade de elaboração de EIA/RIMA e/ ou a realização de audiência pública, hipóteses em que o prazo poderá atingir até doze meses.

Na opinião de Machado (2013, p. 3) a busca de resultados favoráveis à coletividade, que é um dos fins do licenciamento ambiental, indica como vantajosa a cooperação nessa atividade, entre União e Estados.

## 5.1 A FISCALIZAÇÃO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental implica no exercício do controle e na fiscalização das atividades e empreendimentos que utilizem recursos ambientais e possam causar algum tipo de degradação ambiental, nesse sentido, o art. 17 da LC 140/11 estabelece ao órgão competente pelo licenciamento ou autorização de um empreendimento ou atividade, também a competência para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para apurar as infrações cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada. Sobre essa questão Figueiredo diz que

Não obstante tenha causado grande apreensão, esta nova regra, por si só, à primeira vista, não parece padecer de qualquer vício, desde que adotemos uma interpretação conforme a Constituição Federal. O ente responsável pelo licenciamento ambiental deve estar capacitado para também exercer o poder de polícia sobre o empreendimento ou atividade que licenciou (ou não licenciou) (2011, p.239).

De acordo com Granziera (2009 p. 293), o licenciamento ambiental decorre do exercício do poder de polícia, fundamentado nos princípios da prevenção e da supremacia do interesse público sobre o particular. Para Cristofoli e Souza (2012, p.185), a fiscalização decorre no poder de polícia nos atos do poder público, que em primeira instância busca evitar a ocorrência de danos ao meio ambiente, mas que na ocorrência destes, obriga os responsáveis a cessar a atividade e a reparar. Na opinião de Toshio Mukai:

É através do poder de polícia que o poder público protege, fundamental e precipuamente, o meio ambiente. Salvo raras exceções, a grande maioria das leis administrativas tendentes à proteção ambiental veicula restrições ao uso da propriedade e às atividades em geral, visando o equilíbrio ecológico (2005, p. 42).

O inciso XIV do art. 7º, art. 8º e art. 9º da LC 140/11, determina à União, ao Estado e ao Município, respectivamente, promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades, dentro do seu campo de competência, dispondo n o

art. 13 que: “os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo [...]”.

O parágrafo 2º do art. 17 da LC 140/2011 se refere a situações em que for iminente a ocorrência de degradação ambiental, nessa condição, o ente federativo que tomar conhecimento do fato deve adotar medidas urgentes para evitar, cessar ou mitigar a ocorrência do dano ambiental, devendo comunicar imediatamente o fato ao órgão competente, para a adoção das medidas legais.

O parágrafo 3º do mesmo artigo, diz que na omissão da autoridade competente, os demais entes federativos podem atuar supletivamente nas ações de fiscalização, inclusive lavrando auto de infração, porém, o auto de infração lavrado valerá apenas até que o órgão responsável pelo licenciamento ambiental tome posição em relação à penalidade aplicada, seja ele mesmo lavrando o seu auto de infração seja atestando a legalidade da atividade autuada.

Na opinião de Figueiredo (2011 p.239), o exercício supletivo do poder de polícia ambiental não é um ato discricionário.

Compete também ao Ministério Público agir para garantir as ações de preservação ambiental. Nesse sentido Tatsch Banunas diz que:

Tem-se, assim, o poder de polícia ambiental, exercido pela atividade pública, deve limitar e disciplinar direito, interesse e liberdades, bem como regular a prática ou abstenção de fatos, sempre em razão do interesse da coletividade, protegendo, assim, a saúde pública, conservando os ecossistemas, realizando um desenvolvimento sustentável, cujas repercussões junto aos recursos naturais evitarão seu esgotamento. (2003 p. 18)

A respeito do poder de polícia ambiental na ocorrência de funcionamento de empreendimento sem licença de operação Supremo Tribunal de Justiça na apreciação do Recurso Especial nº 1.284.558 - PB (2011/0235494-3) manifestou-se no sentido de que, não sendo renovada a licença ambiental de funcionamento, em tempo hábil, não implica em renovação automática, e que, vencida a licença cabem às sanções administrativas decorrente do exercício do poder de polícia, já que o administrado está infringindo ato previamente definido por lei.

AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. FUNCIONAMENTO DE EMPREENDIMENTO SEM LICENÇA DE OPERAÇÃO. ART. 60 DA LEI N. 9.605/98. PENA DE MULTA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. PLENA OBSERVÂNCIA. 1. A aplicação de sanções administrativas, decorrente do exercício do poder de polícia,

somente se torna legítima quando o ato praticado pelo administrado estiver previamente definido por lei como infração administrativa. 2. No presente caso, o auto de infração foi lavrado, devido o agravante ter feito funcionar projeto de carcinicultura, sem licença ambiental de operação. Este fato é inconteste e está expressamente consignado no acórdão recorrido. 3. A multa aplicada pelo IBAMA possui sustentação legal, prevista nos arts. 60 da Lei n. 9.605/98 e 44 do Decreto 3.179/99, de modo que a atuação do agravado apenas fez valer o princípio da legalidade estrita. 4. Não procede a alegação do agravante, de que a licença vencida fica prorrogada até que seja emitida a decisão definitiva do órgão licenciador, pois, para tanto, é preciso que o requerimento de renovação da licença seja feito antes da expiração do prazo. Conforme narrou o Tribunal de origem, o pedido de renovação só foi protocolado aproximadamente dez meses depois da expiração do prazo de validade anterior. 5. Ao continuar a exploração da atividade, durante o período em que esteve sem licença de operação, o agravante incidiu em infração administrativa, de modo que o auto de infração aplicado pelo IBAMA apenas cumpriu determinação legal. Agravo regimental improvido. (BRASIL, 2012).

No entendimento de Machado, o Estado para garantir os direitos fundamentais, detém poderes que lhe foram legitimados pelo constituinte e que são pertinentes à sua natureza (Machado 2012, p.63). Inclui-se nesse entendimento o poder de polícia, que de acordo com Gasparini (2006, p.128) consiste na “atribuição da administração pública para condicionar o uso, gozo e a disposição da propriedade e restringir o exercício da liberdade dos administrados em benefício do interesse público ou social”, entende também o Ministro Celso de Melo que:

Os direitos e garantias individuais não têm caráter absoluto. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas - e considerado o substrato ético que as informa - permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros. (BRASIL, 2000).

Nesse sentido, o texto constitucional no paragrafo 3º do artigo 225 determina que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”, possibilitando ao Poder Público exercer o Poder de Polícia, definido por Helly Lopes Meirelles (2000, p. 122) como “a Faculdade de que dispõe a Administração



Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade e do próprio estado."

Nesse contexto, a LC 140/11 inova o processo fiscalização ambiental dos empreendimentos e atividades de significativo impacto ambiental ao determinar que estes atos devam ser submetidos ao mesmo órgão ambiental que efetuou o licenciamento. Assim que, os demais entes que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA poderão manifestar-se sobre o empreendimento ou atividade ao órgão responsável pela análise e concessão da licença ou autorização de maneira não vinculante.

## 5.2 A COMPETÊNCIA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARQUE HOTEL MARINA PONTA DO CORAL NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

Neste tópico, com a finalidade ilustrar o conteúdo até aqui desenvolvido, analisaremos de forma breve o processo de licenciamento do empreendimento Parque Hotel Marina - Ponta do Coral, localizado na cidade de Florianópolis SC. O objetivo desta análise é contextualizar a atuação dos Entes Federativos, no quesito competência, para fins de licenciamento ambiental.

O Parque Hotel Marina Ponta do Coral foi escolhido para ilustrar a relação entre os Órgãos Ambientais, pois se trata de um empreendimento cujas dimensões impactam diretamente no município, mas que para efeitos de licenciamento ambiental, extrapolam os limites de competência do município, discutindo-se no âmbito do judiciário se não estaria superada também, a competência do estado para esse fim.

Conforme o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente - RIMA do projeto Parque Hotel Marina Ponta do Coral o empreendimento envolve a construção de hotel, centro de convenções, marina flutuante e um píer de 175 metros podendo abrigar até 247 embarcações, de 35 até 60 pés, em um espelho d'água de 57.436 metros quadrados. A área do terreno atual é de 14.959,71m<sup>2</sup> e será acrescida, por meio de aterro mecânico, de 34.645,74 metros quadrados, totalizando após o aterro da área de marinha, em 49.605,45 metros quadrados. O Hotel terá área edificada de 101.488,67 metros quadrados, 91,78 m de altura, 661 apartamentos com 1322 leitos, 51 lojas de apoio e Cerca de 1.000 vagas de estacionamento.

Estão envolvidos no processo de licenciamento ambiental, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis IBAMA, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, responsável pelo licenciamento na esfera federal, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), órgão vinculado ao Ministério do Meio Ambiente responsável pela administração de unidades de conservação federais e a Fundação de Meio ambiente de Santa Catarina- FATMA, com competência para o licenciamento ambiental na esfera estadual.

O licenciamento ambiental do empreendimento em questão teve início com a apresentação, perante a FATMA, em 31 de Janeiro de 2011 do termo de Referência para elaboração do RIMA. Nesta data ainda não havia sido publicada a LC140/11, que regulou as competências administrativas comum em matéria ambiental, e, conforme entendimento do Juiz Federal Rafael Selau Carmona:

“[...] as regras da novel norma não são aplicáveis ao licenciamento da atividade em questão, [...] podendo ser utilizada **subsidiariamente** na resolução de competência ensejados por licenciamentos instaurados antes de sua vigência”. Isto porque, precedentemente à vigência da referida lei complementar n° 140/11, a fixação de competências administrativas de licenciamento carecia de regulamentação suficientemente clara (ACP n° 5013424-86.2012.404.7200/SC).

A FATMA, com base no art. 13 parágrafo 1° da LC 140/11, diz ser o órgão competente para a condução do processo de licenciamento, discordando da necessidade de autorização do ICMBIO. Por outro lado, o ICMBIO propôs Ação Civil Publica requerendo o deferimento de tutela antecipada para que a FATMA cumpra a Resolução n° 428/200 do CONAMA, submetendo ao ICMBIO o processo de licenciamento ambiental, pois o empreendimento se localiza a três quilômetros da Estação Ecológica Carijós. Nesse sentido, o Juiz Federal Rafael Selau Carmona deferiu a tutela antecipada determinando a suspensão do processo de licenciamento ambiental e da audiência pública designada para análise do RIMA. (ACP n° 5013424-86.2012.404.7200/SC).

Face à citada decisão, a Hantei Construção e Incorporações Ltda. ajuizou agravo de instrumento, alegando que a suspensão da audiência pública um dia antes da data aprazada, implicaria em ônus para o empreendedor, já que toda a despesa para a realização da audiência é custeada pelo mesmo, e já havia sido efetivada. Argumentou também, de que a área em questão constitui Área Urbana

Consolidada, não afetando qualquer unidade de conservação e, portanto, dispensando a exigência de autorização. Ao julgar o agravo, entendeu o Egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª. Região, procedente o recurso, concordando que a suspensão da audiência acarretaria prejuízo ao empreendimento, e que sua realização, não acarretaria nenhum prejuízo ao meio ambiente. (AI nº 5012177-39.2012.404.0000/SC)

Com objetivo de suprir omissão e de prequestionamento de dispositivos legais a ICMBIO e o MPF ajuizaram Embargos de Declaração em Agravo de Instrumento. Em ambos os casos o Relator Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, negou provimento alegando que não há vício a sanar ou corrigir no acórdão embargado, dizendo ainda que: “como se vê, os presentes embargos tem por finalidade prequestionar a matéria para fins de interposição de recurso especial e / ou extraordinário”. (ED nº 5017350-44.2012.404.0000/SC)

Nesse contexto, o Ministério Público Federal ingressou com Ação Civil Pública contra a FATMA, IBAMA, HANTEI e Nova Próspera Mineração S.A., “visando o deferimento de liminar para a suspensão de eficácia dos atos administrativos praticados pela FATMA no processo de licenciamento de interesse das réis particulares, bem assim a determinação para que ele seja conduzido pelo IBAMA” (ACP 5013052-40.2012.404.7200/SC).

O MPF e o ICMBIO ajuízam Medida Cautelar Inominada, visando à agregação de efeito suspensivo ao Recurso Especial interposto em face de acórdão proferido nos autos do Agravo de Instrumento nº 5017350-44-2012.404.0000 e 5000408-97-2013.404.0000, respectivamente. O Desembargador Federal Luiz Carlos de Castro Lugon ao se manifestar sobre a matéria observou “o forte fundamento de direito quanto à competência do IBAMA, bem como dos riscos ambientais”, deferindo a medida cautelar e atribuindo efeito suspensivo ao Recurso Especial interposto nos autos do processo supracitado, impedindo desta forma, o curso do processo de licenciamento ambiental do empreendimento Parque Marina Ponta do Coral, pela FATMA, com o deslocamento provisório para o IBAMA, observada a participação do ICMBIO até o julgamento do recurso.

Desta forma, O Ministério Público Federal conseguiu obter decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que transfere a competência do licenciamento ambiental do empreendimento Parque Marina – Ponta do Coral, em Florianópolis, da Fundação do Meio Ambiente de SC-FATMA para o Instituto

Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), com a participação do Instituto Chico Mendes (ICMBIO).

Nesse interim, a ICMBIO interpõe recurso especial contra o acórdão proferido pelo Órgão Colegiado do TRF 4ª. Região sustentando a nulidade do acórdão impugnado, “por suposta persistência das omissões apontadas nos embargos [...] relativamente a empreendimento em área urbana que impacta Unidade de Conservação”. De acordo com o TRF 4 “o recurso deve prosseguir, tendo em conta o devido prequestionamento da matéria relativa aos dispositivos supostamente contrariados”. (RE no AI nº 5012177-39.2012.404.0000/SC)

Nesse contexto, devido às proporções e localização do empreendimento, e os possíveis impactos ambientais decorrentes de sua execução, o Ministério Público Federal requereu que o Instituto Chico Mendes ateste se as suas Unidades de Conservação localizadas na região compreendendo a Estação Ecológica Carijós, a Área de Proteção Ambiental Anhatomirim, a Reserva Biológica Marinha Arvoredo e a Reserva Extrativista Pirajubaé, serão afetadas, direta ou indiretamente, pelo empreendimento. Também oficiou a Fundação de Meio ambiente de Florianópolis e a Universidade Federal de Santa Catarina, por serem gestoras da Unidade de Conservação Parque Municipal do Manguezal do Itacurubi, e se este sofrerá danos diretos ou indiretos causados pelo empreendimento ou pelas atividades a ele relacionadas. (BRASIL, MPF, 2012)

O MPF também requisitou ao Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis que determine aos empreendedores a elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) completo, que deverá estar de acordo com Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/01 e à legislação municipal pertinente, Leis números 1.202/74 e 6.486/04. Deverá observar também, a viabilidade do local escolhido para a implantação do empreendimento, se ele está em conformidade com o Ordenamento Urbano, além de apontar cada um dos sítios culturais eventualmente existentes na região. (BRASIL, MPF, 2012).

Do ponto de vista do Ministério Público Federal a Fundação de Meio Ambiente de SC - FATMA não pode expedir licenças ambientais em favor do empreendimento enquanto o ICMBIO, a FLORAM e a UFSC, entes responsáveis pelas Unidades de Conservação próximas à Ponta do Coral, não concordarem com o EIA, assim como o IPUF não aprovar o EIV.

A Procuradoria da República solicitou à Advocacia-Geral da União (AGU) que analise a Lei Complementar Municipal nº 180, de 27.07.2005, que permitiu o aterramento no local do empreendimento. Por envolver intervenção em bem da União, o MPF quer que a AGU verifique se a lei municipal não acabou por usurpar competência federal, bem como que, imediatamente, adote todas as medidas cabíveis para resguardar o interesse público da União.

O MPF ainda determinou que a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), entidade que também é responsável pela análise da viabilidade do empreendimento, não expeça nenhum parecer, licença, permissão ou autorização em favor dos empreendedores até que o EIA e o EIV tenham sido integralmente aprovados pelos órgãos competentes.

O MPF, por fim, visando à proteção do patrimônio cultural material e imaterial que poderá eventualmente ser danificado com o empreendimento, determinou que o IPHAN, a Fundação Catarinense de Cultura (FCC) e a Fundação Municipal Franklin Cascaes analisem o EIA e elaborem informação técnica, indicando quais danos poderão ser gerados ao patrimônio arqueológico, histórico e às paisagens natural e cultural do local. Todos os três órgãos também não poderão expedir nenhuma licença, autorização ou permissão a favor dos empreendedores enquanto tais estudos não tiverem sido integralmente aprovados.

Em abril de 2013, o Ministério Público Federal (MPF) conseguiu obter decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) que transfere a competência do licenciamento ambiental do empreendimento Parque Marina – Ponta do Coral, em Florianópolis, da Fundação do Meio Ambiente de SC (FATMA) para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), com a participação do Instituto Chico Mendes (ICMBIO).

Sobre o aterro mecânico da área marinha a Advocacia Geral da União divulgou nota com informações sobre o parecer emitido sobre a lei complementar municipal 180/2005 que alterou o plano de zoneamento de Florianópolis da área denominada Ponta do Recife, conhecida popularmente como Ponta do Coral no bairro Agrônômica:

A questão da inconstitucionalidade foi levantada pelo fato da lei municipal ter omitido a participação da União no procedimento das obras do aterro da Ponta Coral, referindo-se apenas ao “órgão municipal de planejamento e órgãos ambientais”. Segundo o parecer emitido pela Secretaria Geral do Contencioso (SGCT), que é o órgão da AGU responsável pelo

assessoramento do Advogado-Geral da União nas atividades relacionadas à atuação da União perante o STF, essa omissão não torna a lei inconstitucional, já que a participação da União é indispensável e não depende de expressa previsão em lei municipal.

O parecer ressalta ainda que, para a realização de obras em terreno da União devem ser cumpridos todos os procedimentos legais, especialmente no que diz respeito ao uso de terrenos de marinha e acrescidos. Dessa forma, a autorização para a realização das obras de utilidade pública e de interesse social em áreas da União deve ser solicitada à Secretaria de Patrimônio da União (SPU) por meio de pedido de cessão de uso pelo município de Florianópolis.

Por fim, a PU-SC esclarece que mesmo não tendo mencionado na lei, o município de Florianópolis não pode autorizar o aterramento da Ponta do Coral sem ter obtido a cessão da área pela SPU. Caso haja descumprimento da legislação federal seja pelo município ou por qualquer empreendedor, os responsáveis serão acionados pela PU-SC, que representa judicialmente a SPU, na justiça federal. (BRASIL, 2012 acesso em).

Distante de entendimento pacífico, o embate se materializa na discussão da competência entre IBAMA ou FATMA para o licenciamento e da necessidade ou não da autorização do ICMBIO. De maneira geral, os argumentos utilizados por um lado, são de que a área em questão constitui área urbana consolidada e, portanto inexistiria a exigência de autorização da ICMBIO, que a LC 140/11 atribuiria a FATMA a competência para o licenciamento, que o aterro da área seria de utilidade pública e interesse social, e, portanto caberia ao erário público arcar com os custos.

De outro lado, os argumentos sustentam que o empreendimento recai em mar territorial, que o aterramento de trinta e quatro mil metros acarretará um significativo impacto ambiental em área da união, tornando, desta forma, o IBAMA órgão ambiental legítimo para licenciamento ambiental, que não houve prévia consulta aos gestores das unidades de conservação que se encontram próximas ao empreendimento, entre outros.

Agora, diante dos recursos interpostos cabe ao Supremo Tribunal Federal e ao Supremo Tribunal de Justiça se posicionar diante do fato, trazendo à ciência da lei um novo conjunto de decisões, que vão aos poucos construindo o entendimento da efetiva função do licenciamento e a fiscalização ambiental, visto que a matéria é demandada por distintos interesses.

## 6 CONCLUSÕES

A questão ambiental tem um papel crucial para a sociedade contemporânea e as gerações vindouras, e não se trata de mera questão midiática, e sim de decidir qual o futuro que desejamos para a espécie humana. Dilemas de toda a natureza povoam a realidade cotidiana dos povos do planeta, entretanto, o momento que vivemos tem se caracterizado por um processo de industrialização e expansão demográfica sem precedentes na história humana.

Há uma pressão permanente sobre os recursos naturais, eventos como produção de lixo, poluição, desmatamento predatório, alteração climática, modificação genética dos organismos para produção animal e agricultura, onde o princípio da precaução nem sempre é respeitado, descarte de agrotóxicos, esgotos e outras fonte poluentes em rios e nascentes, a utilização de fontes de energia, dispendiosas na construção e ineficientes na produção, e também, o alto custo das casas políticas e a inépcia de seus habitantes, que direta ou indiretamente afetam o ambiente em que vivemos.

São fatores dessa ordem que pouco a pouco vão esgotando os recursos ambientais, ao mesmo tempo em que os centros urbanos vêm sofrendo cada vez mais a pressão da expansão demográfica ocasionando uma ocupação do solo de forma intensa e irregular.

Essa forte pressão sobre os recursos naturais, na maioria das vezes, é voltada para atender exclusivamente interesses do “mercado”, ignorando o conjunto de fatores que compõe a estrutura onde estão inseridos todos os seres vivos. Não raras vezes, são ignorados os impactos negativos sobre o meio ambiente, mas inexoravelmente vão se refletir na qualidade de vida de todos que direta ou indiretamente são atingidos nesse processo.

Evidentemente, que não é só o mercado especulativo que busca atender seus interesses atropelando normas que buscam disciplinar a organização dos processos sociais, muitas vezes, empreendimentos ditos populares, são instalados em áreas que não tem a menor condição de edificação, seja por proteção ambiental, proteção das pessoas ou dos dois.

Nesse interregno, entre o rei morto e o rei posto, muitos valores sucumbiram e outros estão sendo construídos. Alguns valores estão sendo construídos sobre uma base sólida que exigem um mínimo de sabedoria – não só conhecimento- e outros, se confundem com anúncios publicitários por sua

volatilidade, e não comportam qualquer compromisso que exija um planejamento de longo prazo para sua consolidação.

Diante desse contexto, vimos que o meio ambiente esta posto como direito fundamental da pessoa humana e passou a ter relevância nas constituições mais recentes. No caso do Brasil, a Constituição de 1988 instituiu o meio ambiente como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida dando-lhe tutela jurídica. Assim, o meio ambiente passou a ser referenciado como constitucional, possibilitando desta forma o desenvolvimento de todo um sistemas legal infraconstitucional visando mecanismos para sua proteção e controle.

Observamos também, que a disposições constitucionais em matéria ambiental representam um novo momento na preservação do meio ambiente, entretanto, ainda é minoritária a concepção da finitude dos recursos naturais. Nesse aspecto, as mudanças necessárias transpassam a questão legislativa e exigem de cada individuo a sua cota de participação, pois não podemos esquecer, que todos os sistemas que regulam as relações humanas, econômico, político, tributário, etc..., são criados e demandados por todos nós, mas são controlados por poucos.

Atualmente, é impensável falar em conservação ambiental sem considerar a descentralização político-administrativa da gestão ambiental, o que implica no envolvimento efetivo da gestão local.

É nesse sentido que LC 140/11 ao fixar a competência administrativa comum dos Entes Federados, preenche um importante vazio legislativo, que a principio, tem como objetivo garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, em especial no licenciamento e fiscalização ambiental.

No entanto, a grande questão que se apresenta é a capacitação dos municípios no processo de licenciamento ambiental. A deficiência na infraestrutura e despreparo dos órgãos municipais é um desafio de grandes proporções para que a nova norma tenha a necessária eficácia.

A descentralização administrativa do licenciamento ambiental vai exigir investimentos de toda a ordem para que os órgãos ambientais municipais tenham reais condições de atender as demandas do setor produtivo e da sociedade. Entretanto, somente com a efetiva aplicação da lei no transcorrer do tempo será possível observar se a nova regra trará efetivamente a segurança jurídica



esperada e se mecanismos como a atribuição de competência supletiva a outros entes federativos, vão possibilitar maior transparência nos processos.

Apesar da recente vigência da LC 140/11, já tramita no legislativo, proposta de alteração de dispositivos, que visa restringir a competência do IBAMA para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para apuração de infrações à legislação ambiental cometidas na área da Amazônia, sob os argumentos de ferir a segurança jurídica, da vulnerabilidade do administrado e de que a competência ambiental da União nas áreas da Amazônia Legal e Pantanal é afrontar o pacto federativo.

Até o presente momento, o que se tem claro é que a interpretação da LC 140/11, poderá consolidar um sistema descentralizado de proteção ambiental com maior abrangência e eficácia, multiplicando os agentes públicos envolvidos na promoção de um desenvolvimento sustentável, fortalecendo o sistema de proteção ambiental, aparelhando melhor os órgãos ambientais tornando mais eficaz a proteção ambiental, ou então, será mais uma moeda a desserviço do país.

Diante do histórico da casa legislativa, não podemos esperar avanços significativos em termos de preservação ambiental, nem proatividade na construção de instrumentos legais que visem um desenvolvimento sustentável, por isso mesmo, cabe ao cidadão exigir que seu direito seja respeitado, caso contrario, a nova norma legal será apenas mais uma norma no universo jurídico.

Como podemos ver, embora estejam em vigor novos parâmetros para formação de juízo a respeito da nova norma legal, longe de matéria pacificada, a LC 140/11 inicia um longo caminho , que esperamos, seja do entendimento de que preservação ambiental não é questão de retórica, mas sim *conditio sine qua non* para continuidade da vida no planeta.

Para concluir, convém lembrar que cada gesto que fazemos mesmo os mais simples, fazem a diferença. Na sociedade contemporânea, de certa maneira, vida humana é um contrato com o meio ambiente, cujo descumprimento do *Pacta sunt servanda* implica em sanções que atingem a própria vida. Somos em essência parte de uma rede, de uma reação em cadeia, agora nos resta despertar a consciência, de que somos responsáveis pelo todo, e que cada um de nós recebe do próximo o mandato pela gestão do destino comum. Honremos esse compromisso.

## REFERÊNCIAS

ALBAGLI, Sarita. **Geopolítica da biodiversidade**. Brasília: IBAMA, 1998.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vincente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 18 ed., São Paulo: Método, 2010.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 1999.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Curso de Direito Ambiental: doutrina, legislação e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.

BANUNAS, Ioberto Tatsch. **Poder de polícia ambiental e o município**, Porto Alegre: Sulina, 2003.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 05 out. 2012.

BRASIL. **Lei 6.938 de 31 de Agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 25 de abr. 2013.

BRASIL. Lei 0878 de 11 de Setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)>. Acesso em: 23 de Abr. de 2013.

BRASIL. **Lei 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as Sanções Penais e Administrativas derivadas de Condutas e Atividades Lesivas ao Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2013.

BRASIL. **Lei 11.105 de 24 de Março de 2005**. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1o do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança –

PNB, revoga a Lei no 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória no 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5o, 6o, 7o, 8o, 9o, 10 e 16 da Lei no 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l111105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l111105.htm)> Acesso em: 06 abr. 2013.

BRASIL, **Decreto 2.519, de 16 de Março de 1998**. Convenção sobre Diversidade Biológica Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm)>. Acesso em: 06/ abr. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. Mandado. Segurança nº 22.164-0, Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira. Relator. Min. Celso de Mello. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>> Acesso em: 04 abr. 2013.

BRASIL, Tribunal Regional Federal 4ª Região. Ação Civil Pública nº 5013424-86.2012.404.7200/SC. Disponível em: <[http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5013424-86.2012.404.7200&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=>](http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5013424-86.2012.404.7200&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=SC&sistema=&hdnRefId=&txtPalavraGerada=&txtChave=>)>. Acesso em: 25 abr.2013.

BRASIL, Tribunal Regional Federal 4ª Região. Ação Civil Publica nº 5013052-40.2012.404.7200/SC. Ministério Público Federal. Disponível em: <[http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&txtValor=5013052-40.2012.404.7200&selOrigem=SC&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=ada6e7e518b79efab0f2](http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=5013052-40.2012.404.7200&selOrigem=SC&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=ada6e7e518b79efab0f2)> . Acesso em: 25 Abr. 2013.

BRASIL, Tribunal Regional Federal 4ª Região. Agravo de Instrumento nº 5012177-39.2012.404.0000/SC. Disponível em: <[http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&txtValor=5012177-39.2012.404.0000&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=&txtPalavraGerada=>](http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=5012177-39.2012.404.0000&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=&txtPalavraGerada=>)> Acesso em 25 Abr. 2013.

BRASIL, Tribunal Regional Federal 4ª Região. Embargos de Declaração nº 5017350-44.2012.404.0000/SC. Disponível em: <[http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&txtValor=5017350-44.2012.404.0000&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=ada6e7e518b79efab0f2cef1f3c7bd42&txtPalavraGerada=zjbp](http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=5017350-44.2012.404.0000&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=ada6e7e518b79efab0f2cef1f3c7bd42&txtPalavraGerada=zjbp)>. Acesso em: 25 Abr. 2013.

BRASIL, Tribunal Regional Federal 4ª Região. Recurso Especial no Agravo de Instrumento nº 5012177-39.2012.404.0000/SC. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Disponível em: <[https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_pu](https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_pu)>

blico&doc=41362489896280531110000000442&evento=4136248989628053111000000221&key=54bbe3be6169bbe5088dd4ddf8845f795113a282737f44323911ba25d97f02a3>\_. Acesso em: 25 Abr. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Despacho ao PLP nº 117/11, que Altera dispositivos da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011 Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=63978509583FB0233D5BB6BD567330DD.node2?codteor=970992&filename=REQ+4638/2012+%3D%3E+PLP+117/2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=63978509583FB0233D5BB6BD567330DD.node2?codteor=970992&filename=REQ+4638/2012+%3D%3E+PLP+117/2011)>. Acesso em: 26 abr. 2013.

BRASIL. Ministério Público Federal. Disponível em:

<<http://www2.prsc.mpf.gov.br/conteudo/servicos/noticias-ascom/ultimas-noticias/mpf-obtem-decisao-que-atribui-ao-ibama-o-licenciamento-ambiental-do-parque-marina-2013-ponta-do-coral-florianopolis>> Acesso em 25 Mai. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. José Waldomiro Ribeiro Coinho Filho. Relator Min. Humberto Martins. AgRg no Recurso Especial nº 1.284.558 - PB (2011/0235494-3). Disponível em:

[http://www.jusbrasil.com.br/filedown/dev6/files/JUS2/STJ/IT/AGRG-RESP\\_1284558\\_PB\\_1331677028320.pdf](http://www.jusbrasil.com.br/filedown/dev6/files/JUS2/STJ/IT/AGRG-RESP_1284558_PB_1331677028320.pdf). Acesso em: 25 Abr. 2013.

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DE CARREIRA DE ESPECIALISTA EM MEIO AMBIENTE E DP PECMA- ASIBAMA. Disponível em:

<[http://asibamanacional.org.br/site/index.php?option=com\\_content&task=view&id=529&Itemid=1](http://asibamanacional.org.br/site/index.php?option=com_content&task=view&id=529&Itemid=1)> Acesso em: 12 de mai. 2013.

BRASIL Superior Tribunal Federal. Ação Direta Inconstitucionalidade nº 2.213. Relator Min. Celso de Mello, DF 23 de Abril de 2004. Disponível em: Acesso em: 25 de Maio 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. Direito (org.) **Constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: 2007

CRISTOFOLI, Bruno de Andrade; SOUZA, Lucas Dantas Evaristo de. **Lei complementar 140/11: aspectos polêmicos da competência para licenciar e fiscalizar**. Florianópolis: Insular, 2012.

MARCON, Gabriela Almeida; CESAR, Pasold (org.). **A precaução no licenciamento ambiental**. Florianópolis: Insular 2012.

COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). **O Direito Ambiental das Cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

DERANI, Cristiane. In **Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica, Temas de direito ambiental e urbanístico**, org. Guilherme José Purvin de Figueiredo, Max Limonad, 1998,

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**, 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo**. 2 ed. São Paulo: Paz e terra, 1999.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável**. São Paulo: Cultrix, 2002.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº 237 de 19 DE Dezembro DE 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 23 Abr. 2013.

DURVAL Jr., Salgue. **Instituição do Bem Ambiental no Brasil, pela Constituição Federal de 1988: Seus Reflexos Jurídicos ante os Bens da União**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

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

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **Curso de direito ambiental**, 5 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2012.

FIORÍLLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2012

FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 3ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

HANTEI ENGENHARIA. **Relatório de Impacto ao Meio Ambiente**. Disponível em: <[http://www.hantei.com.br/Relatorio\\_de\\_Impacto\\_Ambiental.pdf](http://www.hantei.com.br/Relatorio_de_Impacto_Ambiental.pdf)>. Acesso em: 03 fev. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Licenciamento Ambiental. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/licenciamento/>> Acesso em: 15 mai. 2013.

KRELL, Andréas J. **Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p.89.

LEIS, Héctor Ricardo. **O labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização**. São Paulo: Gaia, 1996.

LEITE, José Rubens Morato (org.); DANTAS, Marcelo Buzaglo, PILATI, Luciana Cardoso. **Direito ambiental simplificado**. São Paulo: Saraiva, 2011

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MACHADO, Auro de Quadros. **Licenciamento Ambiental Atuação Preventiva do Estado à Luz da Constituição de República Federativa do Brasil**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2012.

MAGALHÃES, Ana Alvarenga Moreira. **Por uma leitura constitucional da exigibilidade das multas urbano-ambientais da falência**. Revista da Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte. Ano 1. N.1 jan/jul 2008 Belo Horizonte

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; SETEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPELLI, Sílvia. **Direito Ambiental**, 3 ed. Porto Alegre: Verbo jurídico, 2006.

MARIM, Jeferson Ditz, MARIM Karen Irena Ditz. **Meio Ambiente e reordenamento do espaço: um novo olhar sobre a cidade**. Revista de Informação Legislativa n. 193, ano. 49, jan/mar. 2012.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Meio Ambiente Direito e Dever Fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MEIRELES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**, 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional** 7 ed. São Paulo Saraiva, 2012.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: doutrina – jurisprudência**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**, 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: Doutrina-Jurisprudência**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito Ambiental Proibição de Retrocesso**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MOTTA, Arthur Maciel. **O novo código florestal à luz da dinâmica do Estado Federal**. Revista de Informação Legislativa n.195, ano 49, jul/set.2012.

MUKAY, Toschio. **Direito Ambiental Sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MAIA NETO, Geraldo de Azevedo. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/14941/o-meio-ambiente-na-constituicao-federal-de-1988>>. Acesso em: 04 abr. 2013.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005, p.367.

OLIVEIRA, GUIMARÃES. Flavia de Paiva Medeiros, Flavio Romero. **Direito, Meio Ambiente e Cidadania: uma abordagem interdisciplinar**. São Paulo: Madras, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e desenvolvimento**, Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 09 abr. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>> . Acesso em: 09 de Abril de 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>> . Acesso em: 12 abr. 2013.

ORGANIZAÇÃODAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima**. Disponível em: <[http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/convencao\\_clima.pdf](http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/convencao_clima.pdf)> . Acesso em: 23 abr. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta da Terra**. Disponível em: <<http://www.cartadaterrabrasil.org/prt/index.html>>. Acesso em: 05 mai. 2013.

PEDRINHA, Roberta Duboc. **A tutela jurídica do meio ambiente, o desenvolvimento sustentável e a política do tigre de papel**. Rio de Janeiro Revista da Faculdade de Direito Candido Mendes n. 15, ano 14, 2010.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 23 Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PETRES, Edson Luiz, PIRES Paulo de Tarso. **Manual do direito ambiental**. 2. ed. Curitiba: Jarua, 2007.

SAMPAIO, Romulo. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

SÉGUIN, Elida. **Direito ambiental: nossa casa planetária**. Rio de Janeiro: Forense 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 35 ed., São Paulo: Malheiros. 2012

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional** 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Leonio José Alves. **Da sociedade de risco à sociedade de garantia: a convalidação dos atos administrativos provisórios e sua (in)compatibilidade com a tutela ambiental**. Revista da Faculdade de Direito Candido Mendes: Rio de Janeiro, n. 16, ano, 16, 2011.

SIRVINKAS, Luiz Paulo. **Manual de direito ambiental**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2008

SOUZA, Lidiany Angélica Marque Silva. **Educação ambiental e desenvolvimento**. Revista de Informação Legislativa, n. 195. ano 49, jul/set .2012

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha . **O Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado como Direito Fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

TIEZZI, **Tempos Históricos tempos biológicos: A terra ou a morte, os problemas da nova ecologia**. São Paulo: Nobel, 1998.