

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL – UCS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO**

MARIANA MELARA REIS

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL: INSTRUMENTO GARANTIDOR
DA REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.**

**CAXIAS DO SUL - RS
2012**

MARIANA MELARA REIS

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL: INSTRUMENTO GARANTIDOR
DA REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.**

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção de título de Mestre em Direito. Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade.

Orientador: Dr. Carlos Alberto Lunelli

**CAXIAS DO SUL - RS
2012**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS - BICE - Processamento Técnico

R375L Reis, Mariana Melara, 1977-

Licenciamento ambiental municipal : instrumento garantidor da realização do desenvolvimento sustentável / Mariana Melara Reis. - 2012.

84f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2012.

“Orientação: Prof. Dr. Carlos Alberto Lunelli”

1. Direito ambiental. 2. Licenças ambientais. 3. Desenvolvimento sustentável. 4. Impacto ambiental. 5. Direito municipal. I. Título.

CDU 2.ed. : 349.6

Índice para catálogo sistemático:

1. Direito ambiental	349.6
2. Licenças ambientais	502.171
3. Desenvolvimento sustentável	502.131.1
4. Impacto ambiental	504.6
5. Direito municipal	352

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Cleoni Cristina G. Machado – CRB 10/1355



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

“Licenciamento Ambiental Municipal: instrumento garantidor da realização do desenvolvimento sustentável”

Mariana Melara Reis

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental e Novos Direitos.

Caxias do Sul, 29 de março de 2012.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos Alberto Lunelli (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul

Profa. Dra. Salete Oro Boff
Universidade de Santa Cruz do Sul

Prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Jeferson Dytz Marin
Universidade de Caxias do Sul

CIDADE UNIVERSITÁRIA

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – B. Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil
Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil
Telefone / Telefax (54) 3218 2100 – www.ucs.br

Entidade Mantenedora: Fundação Universidade de Caxias do Sul – CNPJ 88 648 761/0001-03 – CGCTE 029/0089530

Agradecimentos

A Deus, fonte de todo saber e amor, a quem sempre me apoio para traçar meus caminhos.

Aos meus pais Pedro e Bernardete, que sempre primaram pela minha educação e desenvolvimento intelectual, e aos meus irmãos Manuela e Bernardo, pelo apoio e incentivo.

Ao meu amado filho Pedro Ulisses, minha fonte inesgotável de amor e energia, que mesmo em sua tenra idade, entendeu minha ausência e hoje compartilha comigo essa realização pessoal.

Aos meus amigos em geral, em especial aos que conquistei durante o Mestrado, que dividiram comigo as aflições e alegrias dessa etapa tão especial de nossas vidas e cuja amizade levarei para toda vida.

Aos professores que tive durante o curso, que muito contribuíram para meu amadurecimento e desenvolvimento sócio-cultural.

Ao meu orientador, pelo apoio e atenção dispensados na realização deste trabalho.

À Universidade de Caxias do Sul, que colaborou e contribuiu para o alcance deste objetivo.

META: a gente busca.
CAMINHO: a gente acha.
DESAFIO: a gente enfrenta.
VIDA: a gente inventa.
SAUDADE: a gente mata.
SONHO: a gente realiza.

RESUMO

O princípio ambiental do desenvolvimento sustentável procura compatibilizar desenvolvimento econômico-social e preservação da qualidade do meio ambiente, sem com isso obstaculizar o desenvolvimento econômico. Através do licenciamento ambiental é possível aplicar de forma efetiva o princípio do desenvolvimento sustentável, pois ele objetiva evitar ou minimizar os danos ambientais através do controle administrativo preventivo das atividades e empreendimentos supostamente danosos ao meio ambiente. Trata-se de um processo administrativo, que tramita num único nível estatal, razão pela qual será o princípio da predominância do interesse que determinará a competência para licenciar. Por esta razão, torna-se imprescindível definir de forma clara e inequívoca as competências ambientais executivas para evitar discussões acerca de qual ente seria o indicado no processo de licenciamento, sendo que essa definição passa inevitavelmente pela conceituação de interesse local, que rege o princípio da predominância do interesse, e cujo termo não possui definição satisfatória na legislação ambiental, ocasionando dupla interpretação pela doutrina e gerando conflito na definição da competência municipal. E essa discussão acirra-se pelo fato de que tanto a legislação como as resoluções ambientais incumbiram os municípios de licenciar empreendimentos e atividades que gerem impacto local. E, é através dos municípios que se pode implantar o princípio ecológico de *agir localmente e pensar globalmente*, eis que toda atividade econômica, mesmo que autorizada ou licenciada, a princípio gera algum passivo ambiental, o qual deve ser avaliado diante das peculiaridades locais. Portanto, trazer o município para o centro dos problemas ambientais majora o sucesso de uma política ambiental, haja vista o envolvimento da base, que convive com o cotidiano do cidadão, podendo interromper precocemente qualquer tentativa de agressão ambiental.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável. licenciamento ambiental municipal. impacto ambiental. bens ambientais.

ABSTRACT

The environmental principle of sustainable development seeks to reconcile economic and social development and preservation of environmental quality, without thereby hindering economic development. Through the environmental licensing is possible to apply effectively the principle of sustainable development as it aims to avoid or minimize environmental damage through the administrative control of the preventive activities and projects allegedly damaging the environment. This is an administrative process, which is being processed in a single state level, why is the principle of the predominance of interest that determine the competence for licensing. For this reason, it is essential to define clearly and unequivocally the environmental executive powers to avoid arguments about which entity would be indicated in the licensing process, and this definition is inevitably the concept of local interest, which governs the principle of predominance of interest, and whose term has no satisfactory definition of environmental legislation, leading to double reading by teaching and creating conflict in the definition of municipal jurisdiction. And this debate intensifies by the fact that both the legislation and environmental resolutions instructed the municipalities to license projects and activities that generate local impact. And it is through the municipalities that can deploy the ecological principle of acting locally and thinking globally, behold, all economic activity, even if authorized or licensed, in principle generates some environmental liabilities, which should be evaluated before the local peculiarities. Therefore, bringing the city to the center of environmental problems increases the success of an environmental policy, given the involvement of the base, living with the daily life of citizens and could stop any attempt to early environmental insult.

Keywords: sustainable development. municipal environmental licensing. environmental impact. environmental goods.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
I – O desenvolvimento sustentável e o efetivo controle municipal da gestão dos bens ambientais	12
1.1. Proteção e caráter constitucional do meio ambiente e princípios constitucionais e administrativos aplicados ao direito ambiental.....	12
1.2. Licenciamento ambiental municipal: impacto local e impacto global.....	22
1.3. A tutela dos bens ambientais e o desenvolvimento sustentável.....	30
II – As competências em matéria ambiental e a autonomia municipal	38
2.1 Competências ambientais executivas dos entes federados.....	39
2.2. Autonomia dos entes federados na proteção ambiental.....	45
2.3. O licenciamento municipal como forma de efetivação da autonomia municipal e do desenvolvimento sustentável.....	48
III – As divergências das autorizações entre os entes federados e a afirmação da necessidade da obrigatoriedade do licenciamento municipal	55
3.1. Autorizações regionais e municipais conflitantes ao interesse local e seu poder vinculante.....	57
3.2. A posição jurisprudencial frente às divergências das posições municipais e regionais.....	59
3.3. A obrigatoriedade do licenciamento municipal: convite à reflexão.....	63
CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 inaugurou o Estado Social Democrático enaltecendo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o desenvolvimento sustentável, cujo princípio procura compatibilizar desenvolvimento econômico-social com qualidade de vida e preservação ambiental, passando esta a integrar obrigatoriamente o processo de desenvolvimento, e dele não mais se apartando.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não é um direito inerente à natureza humana, mas resultado de fatores sociais que permitiram e até mesmo impuseram a sua cristalização sob a forma jurídica, explicitando a sua relevância para o desenvolvimento das relações sociais.

Nesse diapasão, o princípio ambiental do desenvolvimento sustentável procura compatibilizar desenvolvimento econômico-social e preservação da qualidade do meio ambiente, sem com isso obstaculizar o desenvolvimento econômico.

O licenciamento ambiental é o processo administrativo que precede a emissão do ato de licença ou de seu indeferimento e, como todo processo, observa os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Trata-se de um instrumento de gestão ambiental que busca aplicar de forma efetiva o princípio do desenvolvimento sustentável, pois, tem caráter preventivo e objetiva evitar, ou minimizar, os danos ambientais através do controle administrativo preventivo das atividades e empreendimentos supostamente danosos ao meio ambiente.

Obviamente que, para um efetivo licenciamento ambiental, é necessário, ainda, observar os princípios do Direito Ambiental e Administrativo relacionados à defesa ambiental, dentre os quais se enfatiza a participação popular.

É através do licenciamento ambiental, obrigatório em todo o território nacional, que o ente estatal competente autoriza o empreendimento ou a atividade após rigoroso processo, cujo ponto culminante é a participação popular, momento em que a população diretamente atingida será municiada de informações sobre os aspectos positivos e negativos do empreendimento ou atividade que se pretende licenciar, e sobre os impactos ambientais que a concessão da licença gerará.

Ocorre que nem sempre há um consenso sobre quem é o ente competente para licenciar, assim como há dificuldades ou equívocos de interpretação na aplicação do princípio da predominância do interesse, causando conflitos de competência, a qual se fundamenta na abrangência do impacto que a atividade ou empreendimento poderá causar à coletividade.

A Constituição Federal prescreve as competências administrativas desses entes, inclusive as ambientais, tendo concedido aos municípios competência exclusiva para as matérias que tenham vinculação com o interesse local. A legislação infraconstitucional, embasada no princípio da predominância do interesse, segue a mesma linha, e concede aos municípios competência executiva ambiental em assuntos de interesse local.

Portanto, no Brasil, não existe um sistema claro de repartição de competências entre os entes federados no que tange à proteção do meio ambiente, sendo que o princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes federados é o da predominância do interesse. Todavia, tal aferição é eivada de inúmeros impasses, em especial no campo do licenciamento ambiental, devido à imprecisão legislativa e doutrinária sobre a conceituação de impacto ambiental local, que é o fator que determina a predominância do interesse do município.

Essa indefinição prejudica o processo licenciatório e atrapalha o ideal de desenvolvimento sustentável, porque desenvolvimento é um conceito relacionado a critérios socioambientais, tendo sua implementação efetiva nos municípios, esfera estatal de suma importância na vigilância dos bens ambientais, onde se age localmente, pensando globalmente, premissa do Direito Ambiental.

Por conseguinte, no tocante à municipalização do meio ambiente, o sistema ambiental municipal é uma forma de resgatar o planejamento, pois ele envolve justamente os instrumentos de desenvolvimento social, econômico e ambiental no contexto onde vai ser aplicado.

É através dos municípios que se pode implementar o princípio ecológico de *agir localmente, pensar globalmente*, eis que toda a atividade econômica, mesmo que autorizada ou licenciada, a princípio, gera algum passivo ambiental, o qual deve ser avaliado diante das peculiaridades locais, pois, mesmo que a atividade ou empreendimento sejam licenciados pela União ou Estado, estes apenas confirmarão que o empreendimento ou atividade se enquadram

nas exigências legais, mas somente o município tem conhecimento das particularidades de sua população e de suas características sociais, econômicas e ambientais. Portanto, a esfera municipal é local importantíssimo para a vigilância dos bens ambientais, não podendo ser afastada pelos demais entes federados, sob pena de ferir o pacto federativo e quebrar a unidade necessária para a cooperação ambiental.

O licenciamento ambiental municipal busca o interesse local a partir de um planejamento pautado por políticas públicas urbanas que satisfaçam as necessidades das comunidades locais em longo prazo, exatamente por ser o centro de poder mais próximo do cidadão e, conseqüentemente, mais próximo dos problemas de uma determinada área, detendo os instrumentos legais para atuar de forma eficaz, mostrando-se indispensável para uma ação integrativa do ambiente em que haja uma comunicação articulada entre os cidadãos e suas organizações com as estratégias reguladoras do ambiente.

O meio ambiente é um bem coletivo tutelado pela Carta Magna e, portanto, uma forma efetiva de conceber e realizar um desenvolvimento sustentável e enfatizar a participação popular, a qual se dá através dos municípios que, como menores entes federativos, vivem efetivamente os problemas locais e sofrem de forma direta os impactos ambientais ocasionados pela implantação de empreendimentos ou realização de atividades licenciadas.

E o processo de licenciamento ambiental prevê obrigatoriamente essa interação com a sociedade, momento no qual se percebe a faculdade concedida pelo legislador para se exercer de forma plena a democracia, pois, através da participação popular, o cidadão pode conhecer, entender, discutir e, por fim, opinar sobre a concordância ou não da atividade ou do empreendimento que se pretende operar ou instalar no seu município.

A estrutura da administração pública está sustentada num princípio fundamental - o interesse público prevalece sobre o interesse particular, ou seja, no momento que conflita o interesse de um, ou mesmo de um grupo, contra o interesse de todos, prevalece imediatamente o interesse público. O interesse da coletividade deve estar sempre acima dos interesses individuais.

Trazer o município para o centro dos problemas ambientais majora o sucesso de uma política ambiental, haja vista o envolvimento da base, que convive com o cotidiano do cidadão, podendo interromper precocemente qualquer tentativa de agressão ambiental.

Diante da discussão em torno da competência e da conceituação de interesse local, de acordo com o princípio da predominância de interesse e da relevância que se deve dar à autonomia administrativa municipal nos processos de licenciamento, pergunta-se: sendo o impacto e o interesse locais, não seria legítimo que o município, depois de ouvida a sua população, que será diretamente atingida, tenha decisão determinante e, portanto, vinculante na concessão ou rejeição da licença ambiental, mesmo que a competência seja do Estado ou da União? Essa é a provocação que se faz ao leitor.

I - O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O EFETIVO CONTROLE MUNICIPAL DA GESTÃO DE BENS AMBIENTAIS

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como o direito ao desenvolvimento, é tema inserido no corpo da Constituição Federal Brasileira, a qual inaugurou o Estado Social Democrático. Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável ou a sustentabilidade é o princípio ambiental que procura compatibilizar desenvolvimento econômico-social e preservação da qualidade do meio ambiente. Assim, para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ao meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente em relação a ele.

Por isso, com a outorga de poder aos municípios para conceder as licenças ambientais em razão do interesse local imbuído, os entes municipais tiveram de intensificar o controle na gestão ambiental, eis que o licenciamento ambiental é um dos instrumentos de gestão ambiental através do qual são analisadas as condições para a implantação, o desenvolvimento e a operação de empreendimentos que possam vir a causar dano ambiental, sendo os municípios os maiores interessados na gestão qualificada dos recursos necessários à melhoria da qualidade de vida e ao desenvolvimento sustentável.

Todavia, para a correta utilização do licenciamento ambiental municipal, é mister observar os princípios de Direito Ambiental e Administrativo atinentes à defesa ambiental, sendo o sistema ambiental municipal a forma de planejamento a longo prazo, pois desenvolvimento é um conceito relacionado a critérios socioambientais, tendo sua implementação efetiva nos municípios, esfera estatal de suma importância na vigilância dos bens ambientais, onde se age localmente, pensando globalmente, premissa do Direito Ambiental.

1.1. Proteção e caráter constitucional do meio ambiente e os princípios aplicados ao Direito Ambiental

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, uma nova ordem jurídica se instaurou no Brasil, com mudanças significativas de ordem institucional, eis que a Carta Magna é o documento político-jurídico que consolidou o retorno da democracia ao país após anos de ditadura militar.

Com a Carta Política, os direitos e garantias fundamentais passaram a ter destaque na ordem jurídica nacional, que priorizou a preocupação com a dignidade da pessoa humana, intensificando a questão ambiental no que se refere à preservação da vida em geral.

Sendo assim, o direito constitucional é, sobretudo, a Constituição do meio ambiente, sendo o direito constitucional ambiental considerado seu grande e principal alicerce¹, pois, a Constituição Federal Brasileira vigente é a primeira Constituição nacional que utiliza a expressão *meio ambiente*², trazendo disposições sobre a proteção constitucional ambiental em diversos títulos e capítulos, e prevendo, no seu art. 225, o direito da coletividade³ ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é definido como um bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo em nome da equidade intergeracional⁴.

Ressalte-se que o artigo em comento trata-se de “*uma consagração do direito a um meio ambiente sadio, desenvolvido em torno da proteção dos direitos humanos e da proteção ambiental, consagrados na Magna Carta*”⁵, sendo que uma política econômica de desenvolvimento não pode, segundo o princípio do desenvolvimento sustentável, ignorar a necessidade de proteção dos recursos naturais⁶.

¹ SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; Nardy, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: DelRey, 2003. p. 42.

² A expressão *meio ambiente*, adotada no Brasil, é criticada pela doutrina, porque *meio* e *ambiente*, no sentido enfocado, têm o mesmo significado, o que importaria em redundância. Na Itália e em Portugal, usa-se apenas a palavra *ambiente*, enquanto o termo equivalente em francês é *milieu*, na língua alemã é *unwelt*; na inglesa, *environment*, e na espanhola, *entorno* (**Dicionário de Ecologia**. Tradução por Maria Luiz Corrêa. São Paulo: Melhoramentos, 1979). Inobstante, utilizaremos nesta dissertação o termo *meio ambiente*, por ser o consagrado no país e na Constituição Federal.

³ “O meio ambiente é um bem coletivo de desfrute individual e geral ao mesmo tempo” (USERA, Raúl Canosa. Aspectos constitucionales Del Derecho Ambiental. **Revista de Estudios Políticos** 94/79, Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1996), e por isso, trata-se de um direito difuso, espraiando-se para uma coletividade indeterminada.

⁴ O princípio da equidade intergeracional prevê que as gerações presentes não podem deixar para as futuras gerações uma herança de déficits ambientais ou do estoque de recursos e benefícios inferiores aos que receberam das gerações passadas.

⁵ ARGERICH, Eloísa Nair de Andrade. Desenvolvimento Sustentável. In SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; AUGUSTIN, Sérgio (Org.). **Direito Ambiental e Bioética – Legislação, Educação e Cidadania**. Caxias do Sul: Educs, 2004. p. 28.

⁶ Vide art. 170 VI da CF/88 que trata da ordem econômica brasileira e acolhe entre seus princípios a defesa ao

Isso porque, no uso comum, os usuários são anônimos e indeterminados, sendo os bens utilizados por todos os membros da coletividade, razão pela qual não há direito ao uso exclusivo ou privilégios na utilização do bem, pois o direito limita-se à igualdade na fruição do bem ou no suportar o ônus dele resultante. Como bem assevera MEIRELLES⁷, todos são iguais perante os bens de uso comum do povo.

Deste modo, o Direito Ambiental⁸ “incide sobre conductas individuales y sociales para prevenir y remediar las perturbaciones que alteran su equilibrio⁹”, sendo que a sua missão “é conservar a vitalidade, a diversidade e a capacidade de suporte do planeta Terra para usufruto das presentes e futuras gerações¹⁰”, passando o Poder Público a figurar como gestor dos bens ambientais, os quais não lhe pertencem, e, por isso, deve prestar contas sobre a gestão e a utilização desses bens que são de uso comum do povo¹¹.

O Direito Ambiental se caracteriza por sua multidisciplinariedade e complexidade, com incursão nas Ciências Biológicas, Engenharia Florestal, Geografia, Botânica, Agricultura e Economia, abrangendo todos os ramos do Direito positivo, com especial destaque ao Direito Administrativo, por ser a disciplina jurídica que regula a atividade estatal, ora limitando a ação do Estado, visando garantir a liberdade e privacidade do cidadão, ora inibindo a conduta deste frente aos interesses sociais que se revelam superiores. Ou, como esclarece MACHADO¹², o direito ao ambiente tem um caráter horizontal que reconhece os diferentes ramos clássicos do Direito, embrenhando-se por todos os sistemas jurídicos existentes para

meio ambiente.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 21 ed., São Paulo: Malheiros, 1996. p. 436-439.

⁸ No decorrer desta dissertação, referiremo-nos sempre ao termo direito ambiental e não direito ao ambiente, eis que embora João Correia (**O direito ao ambiente**. Lisboa: Ed. da Secretaria de Estado do Ordenamento Físico e do Ambiente, s/d. p. 13) entenda ser essa uma nomenclatura abrangente, gramatical e juridicamente exata e utilizada pela doutrina moderna, seguiremos a linha de Ramón Martín Mateo (**Derecho Ambiental**, Madrid: Instituto de Estudios de Administración local, 1977. p. 71) que elucida o fato de que se utiliza “decididamente a rubrica *Derecho Ambiental* em vez de *Derecho Del medio ambiente*, saliendo expresamente al paso de uma práctica lingüística poco ortodoxa que utiliza acumulativamente expresiones sinónimas o al menos redundantes”. Aliás, o termo *Derecho Ambiental* foi definido no Brasil de forma pioneira por Luiz Fernando Coelho (COELHO, Luiz Fernando. **Aspectos Jurídicos da Proteção Ambiental**. Curitiba: Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra, Delegacia do Estado no Paraná, 1975. p. 05) que definiu o termo como *um sistema de normas jurídicas que, estabelecendo limitações ao direito de propriedade e ao direito de exploração econômica dos recursos da natureza, objetivavam a preservação do meio ambiente com vistas à melhor qualidade da vida humana*.

⁹ MATEO, Ramón Martín. **Derecho Ambiental**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración local, 1977. p. 89.

¹⁰ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 2 ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: RT, 2001. p. 110.

¹¹ Nesse sentido, vide MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18 ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Malheiros, 2010. p. 11.

¹² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18 ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Malheiros, 2010. p. 71.

orientá-los num sentido ambientalista, fazendo com que as normas de proteção ambiental permeiem por todos os ramos do Direito positivo, o que faz do Direito Ambiental um ramo de direito trans e interdisciplinar. Como se percebe, as definições de Direito Administrativo e Direito Ambiental demonstram que ambos têm caráter autônomo de disciplina jurídica, o que não impede que alguns autores, como BENJAMIN¹³, entendam que o Direito Ambiental tem seu nascedouro no Direito Administrativo, porque os princípios deste informam aquele.

Se é verdade que o ideal é que a coletividade tenha noção de seu relevante papel em tal atividade, verdade é também que nem todos possuem consciência da importância em questão. Disso resulta que, na realidade, ao Poder Público é que cabe o papel principal na tutela do ambiente sadio. De sua ação adequada e responsável deverá resultar, inclusive, efeito pedagógico, ao atuar no sentido do fortalecimento da consciência ecológica do povo¹⁴.

E o Direito, como ciência humana e social, pauta-se não só na legislação, mas, sobretudo, em seus princípios constitutivos, em especial os consagrados constitucionalmente, que são axiomas, “proposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturas subsequentes¹⁵”.

Assim, a positivação dos princípios de Direito Ambiental repercute sobre o sentido e o conteúdo constitucional, alargando e explicitando os vínculos do pacto intergeracional firmado pela Constituição, tornando os princípios constitucionalizados normas fundamentais do ordenamento jurídico, orientando de forma irradiante a interpretação das normas constitucionais e a produção e a aplicação de dispositivos normativos de hierarquia inferior. E, os princípios ambientais veiculam tanto elementos de ordem objetiva como pretensões tituláveis, por um, alguns ou todos os sujeitos de direito, sendo que esse caráter dualístico, sobejado a sua fundamentalidade, “mobiliza estruturas dogmáticas e funcionais do que passou a ser conhecido como direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.¹⁶

Portanto, os princípios são normas jurídicas impositivas compatíveis com vários graus de concretização, de acordo com as condições fáticas e jurídicas:

Os princípios do Direito Ambiental estão voltados para a finalidade básica de proteger

¹³ BENJAMIN, Antônio Hermann V. **A Principiologia do Estudo de Impacto Ambiental e o Controle da Discricionariedade Administrativa** In: Estudo Prévio de Impacto Ambiental: teoria, prática e legislação; MILARÉ, Edis; BENJAMIN, Antônio Hermann V. (Coord), São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 14.

¹⁴ FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. 3 ed., 2 tir., Curitiba: Juruá, 2002. p. 20.

¹⁵ CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, v. 01, 1989. p. 129.

¹⁶ SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Cris, NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental: na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 86.

a vida, em qualquer forma que esta se apresente, e garantir um padrão de existência digno para os seres humanos desta e das futuras gerações, bem como de conciliar os dois elementos anteriores com o desenvolvimento econômico ambientalmente sustentado¹⁷.

Como o meio ambiente é um bem coletivo, tutelado pela Carta Magna, é evidente que está embasado em alguns princípios que lhe servem de norte e origem. Inobstante existirem inúmeros princípios invocados¹⁸, explanaremos apenas aqueles tradicionais princípios embaixadores do Direito Ambiental e do Direito Administrativo coerentes com o assunto desenvolvido nesta dissertação.

Em relação aos princípios de Direito Ambiental, eles têm a estrutura dos demais princípios e, como gozam de peculiaridades de sua dinâmica e relativa abertura semântica¹⁹, sendo alçados ao patamar constitucional, ganham maior vitalidade de fonte e configuram a *Constituição do Ambiente*²⁰; portanto, no Direito Ambiental “os princípios auxiliam a compreensão e a consolidação de seus institutos²¹” porque têm por base a solidariedade, buscando efetivar condutas preservacionistas de caráter intergeracional, visando minimizar impactos negativos presentes ou futuros²².

Por conseguinte, torna-se essencial no processo de licenciamento ambiental observar e respeitar os princípios do meio ambiente equilibrado, da sadia qualidade de vida, do poluidor-pagador, da precaução, da prevenção, do desenvolvimento sustentável, da informação e da participação²³.

¹⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7. ed. rev., ampl. atual., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005. p. 31.

¹⁸ Os princípios jurídicos ambientais podem ser implícitos ou explícitos, sendo estes claramente escritos na legislação infraconstitucional e fundamentalmente na constitucional, e aqueles decorrentes do sistema constitucional embora não escritos.

¹⁹ Nesse sentido: SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; Nardy, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: DelRey, 2003. p. 47.

²⁰ que exige proteção do meio ambiente por parte da ordem jurídica globalmente considerada. Nesse aspecto, vide DIAS, José Eduardo Figueiredo. **Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente**. 2ª ed., Estudos CEDOUA, Coimbra: Edições Almedina, outubro 2007. p. 39.

²¹ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 2 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 132.

²² Nesse sentido: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional Ambiental Português e da União Européia**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 8.

²³ Paulo Affonso Leme Machado, op. cit., p. 57-112, cita ainda a existência dos princípios do direito ao meio ambiente equilibrado; do direito à sadia qualidade de vida; do acesso equitativo aos recursos naturais, da reparação; e da obrigatoriedade da intervenção pública. Já Paulo de Bessa Antunes, (**Direito Ambiental**. 7. ed. rev., ampl. atual., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005. p. 31-42) elenca, além dos indicados no corpo desta dissertação, os princípios do direito humano fundamental; democrático; do equilíbrio; dos limites e da responsabilidade. Por sua vez, Édis Milaré (**Direito do Ambiente**. 2ª ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 110-124) acrescenta os princípios do poluidor-pagador, da prevenção e do desenvolvimento sustentável, os princípios do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental

O princípio da precaução é o mais importante dos princípios ambientais, porque é extraído de todo o sistema, e não somente dos arts. 225 e 170 VI da Constituição Federal²⁴, sendo de extrema importância para a manutenção dos recursos ambientais, pois se relaciona com a dúvida dos possíveis impactos que as intervenções humanas poderão causar ao meio ambiente, e trata da necessidade de cautela na implantação de atividades e empreendimentos que possam causar degradação ambiental²⁵.

Esse princípio ganhou reconhecimento internacional ao ser incluído na Declaração do Rio²⁶, e tem a sua aplicação dirigida aos casos onde impere a dúvida, implicando que o ambiente deva ter a seu favor o benefício da dúvida sempre que haja incerteza e falta de provas científicas suficientes para demonstrar a inocuidade ambiental de determinado comportamento.

Daí que se diga que a *incerteza científica* fez a sua entrada no direito por intermédio deste princípio, que proporciona uma base de actuação sempre que a ciência não possa dar uma resposta clara.

Fala-se, a este respeito, num princípio *in dubio pro ambiente*, que implica que o ambiente deva prevalecer sobre o agente poluidor sempre que haja dúvidas sobre a perigosidade ambiental de uma atividade²⁷.

Portanto, o princípio da precaução não defende uma política de risco zero, apenas exige que seja dada a devida importância à proteção da saúde pública e do meio ambiente, sempre que o número de informações científicas disponíveis forem insuficientes para uma tomada de decisão segura. Também não objetiva evitar o desenvolvimento econômico sob o fundamento da dúvida, mas pretende a manutenção e a existência equilibrada do ambiente sobre um enfoque intergeracional.

Ele determina que não se produzam intervenções no meio ambiente antes de se ter

da pessoa humana; da natureza pública da proteção ambiental; do controle poluidor pelo Poder Público; da consideração variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento; da participação comunitária; da função socioambiental da propriedade, e da cooperação entre os povos. A obra **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**, organizada por José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite (2 ed. rev., São Paulo: Saraiva, 2008), na página 118, há evidência aos princípios da primariedade do meio ambiente, da explorabilidade limitada da propriedade (e dos recursos naturais); do uso sustentável dos recursos naturais; da prevenção, do poluidor-pagador; e da função ecológica da propriedade.

²⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 2. ed. rev., São Paulo: Saraiva, 2008. p. 118.

²⁵ FERNANDES, Jeferson Nogueira. **Licenciamento Ambiental Municipal**: um instrumento local de efetivação de direitos fundamentais, Brasil 1988-2008. Curitiba: Juruá, 2010. p. 53.

²⁶ Na Declaração do Rio, o princípio da precaução está elencado como o 15º da lista. A Declaração resultou na Rio 92, que foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, de 03 a 14 de junho de 1992, também conhecida como Eco 92.

²⁷ DIAS, José Eduardo Figueiredo. **Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente**. 2 ed., Estudos

certeza que estas não serão lesivas a ele, sendo o princípio norteador das avaliações de impacto ambiental (AIA), documento fundamental nos processos de licenciamento ambiental.

O princípio da prevenção²⁸ igualmente tem especial importância, devido à natureza do bem jurídico tutelado, ou seja, o ambiente, sobretudo no que diz respeito aos seus componentes naturais, cuja natureza única torna sua recuperação extremamente difícil, senão impossível, razão pela qual “o que mais importa na regulamentação jurídica dos comportamentos susceptíveis de produzir efeitos sobre o ambiente é prevenir danos e agressões ambientais em vez de os (tentar) remediar”²⁹.

Assim, o princípio da prevenção também sustenta o Direito Ambiental, uma vez que prioriza medidas que evitam danos ao meio ambiente, visando mitigar ou eliminar as ações degradantes, antecipando-se aos processos de degradação ambiental mediante a adoção de políticas de gerenciamento e de proteção dos bens ambientais. É o princípio que informa tanto o licenciamento ambiental como os próprios estudos de impacto ambiental. “Tanto um como outro são realizados sobre a base de conhecimento já adquiridos sobre uma determinada intervenção no ambiente”³⁰, sendo o licenciamento ambiental o principal instrumento de prevenção de danos ambientais.

Diferentemente da precaução, ele se aplica aos impactos ambientais já conhecidos, os quais podem ser detectados em razão de haver um histórico de informações, sendo de extrema importância nos processos de licenciamento ambiental. De fato, a precaução e a prevenção são princípios da mesma família, exercendo funções muito próximas, e a principal diferença

CEDOUA, Coimbra: Edições Almedina, outubro 2007. p. 21-22.

²⁸ Ressalta-se que há autores que entendem existir apenas o princípio da precaução ou apenas o da prevenção, assim como há autores que entendem inexistir diferença entre esses dois princípios. Embora haja essa corrente doutrinária minoritária, abordaremos os dois princípios mencionados devido à clara existência de ambos no nosso ordenamento jurídico. Alguns autores citam apenas o princípio da prevenção: MIRRA, Álvaro Luiz Valery, Princípios fundamentais do Direito Ambiental. **Revista Direito Ambiental**. São Paulo: RT, n. 02, 1996. p.361; MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 35; e MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 2 ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p.117-119. Outros citam apenas o princípio da precaução: SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional**: meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial. Rio de Janeiro: Thex Ed. Biblioteca Estácio de Sá, 1995. p. 54; e DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 2 ed., São Paulo: Max Limonad, 2001 p.165. ANTUNES, Paulo de Bessa (**Direito Ambiental**. 7 ed. rev. ampl. e atual., Rio de Janeiro, Lúmen Júris: 2005. p. 35-36) elucida que, enquanto o princípio da precaução é sinônimo de cautela, o princípio da prevenção representa a prudência, sendo o primeiro aplicável a impactos desconhecidos e o segundo a impactos conhecidos.

²⁹ DIAS, José Eduardo Figueiredo. **Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente**. 2 ed., Estudos CEDOUA, Coimbra: Edições Almedina, outubro 2007. p. 19.

³⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7 ed., rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2005. p. 37.

entre os dois é quanto à identificação dos impactos ambientais, visto que na precaução, o impacto é desconhecido ou indeterminado, risco que interferirá no ambiente incalculável, enquanto que na prevenção o impacto é ou pode ser reconhecido, permitindo intervenções desejadas, pois o seu risco é mensurável³¹.

Outro princípio de suma importância é o do poluidor-pagador, inspirado na teoria econômica de internalização das externalidades negativas³², o que representa dizer que:

Durante o processo produtivo, além do produto a ser comercializado, são produzidas 'externalidades negativas'. São chamadas externalidades porque, embora resultantes da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é percebido pelo produtor privado. Daí a expressão 'privatização de lucros e socialização de perdas', quando identificadas as externalidades negativas. Com a aplicação do princípio do poluidor-pagador, procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade, impondo-se sua *internalização*. Por isto, esse princípio é também conhecido como o *princípio da responsabilidade*.³³

Todavia, o que diferencia o princípio do poluidor-pagador da responsabilidade tradicional é que ele busca afastar o ônus do custo econômico da coletividade, dirigindo-o diretamente ao utilizador dos recursos ambientais³⁴.

Como pode se perceber, não se trata de um princípio tolerante da poluição mediante o pagamento de um preço, tampouco se limita a compensar os danos ambientais, mas visa evitar danos ao meio ambiente³⁵, pois se trata do princípio do poluidor-pagador, ou seja, poluiu, paga os danos, e não do pagador-poluidor, quando o pagamento seria a autorização para poluir. Como assevera MILARÉ³⁶, a colocação gramatical não deixa margem a interpretações equivocadas ou ambíguas do objetivo do princípio.

³¹ FERNANDES, Jeferson Nogueira. **Licenciamento Ambiental Municipal**: um instrumento local de efetivação de direitos fundamentais, Brasil 1988-2008. Curitiba: Juruá, 2010. p. 55.

³² Isto é: os custos sociais externos resultantes do processo produtivo devem ser internalizados, devendo tais custos ser levados em consideração para a elaboração dos custos de produção, assumindo-os. Sobre a internalização das externalidades negativas, recomenda-se a leitura dos seguintes textos: GULLO, Maria Carolina R. **O pensamento econômico e a questão ambiental**: uma revisão. IPES, texto para discussão n. 41. Disponível em: <<http://www.ucs.br/~o-instituto-de-pesquisas-economicas-sociais/publicacoes/>>. Acesso em 05.05.2011; SANTOS, Ricardo Boaventura dos. **Relações entre meio ambiente e ciência econômica**: reflexões sobre economia ambiental e a sustentabilidade. Disponível em: <http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/IIseminario/pdf.../reflexoes_23.pdf>. Acesso em 05.05.2011; e CÂNEPA, Eugênio Miguel. PEREIRA, Jaido Santos. **O princípio poluidor pagador**: uma aplicação de tarifas incitativas múltiplas à bacia do Rio dos Sinos, RS. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/.../Tarifas%20múltiplas%20-%20original.pdf>>. Acesso em 05.05.2011.

³³ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997, p.158.

³⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7 ed., rev. ampl. e atual., Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2005. p. 42.

³⁵ MATEO, Ramón Martín. **Tratado de Derecho Ambiental**. Madrid: Trivium, 1991. p. 240.

³⁶ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 2 ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p.117.

Em consonância, ressalta-se que o princípio do desenvolvimento sustentável é um direito-dever³⁷, sendo definido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento³⁸ como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das futuras gerações de atenderem as suas próprias necessidades, ou seja, melhorar a qualidade de vida humana nos limites da capacidade suportável pelos ecossistemas.

Há um *prima principium* ambiental: o do desenvolvimento sustentável, que consiste no uso racional e equilibrado dos recursos naturais, de forma a atender às necessidades das gerações presentes, sem prejudicar o seu emprego pelas gerações futuras. Significa, por outra, desenvolvimento econômico com melhoria social das condições de todos os homens e em harmonia com a natureza³⁹.

Esse princípio não tem por escopo obstar o crescimento econômico, procura determinar que as atividades sejam desenvolvidas utilizando todos os meios colocados à disposição para uma menor degradação possível, devendo ser amplamente observado nos licenciamentos ambientais. “Na prática, esse princípio vem sendo cumprido mediante a instalação de filtros nas chaminés das fábricas, correta disposição dos resíduos sólidos, utilização racional da água, etc.”⁴⁰

Já em relação ao princípio da informação, esse é de ampla e obrigatória utilização nos processos de licenciamento ambiental, em especial nas audiências públicas do EIA/RIMA, pois sua não utilização invalida todo o processo, haja vista que a publicidade está ligada à informação. Aliás, a Declaração de Limoges coloca em relevo a informação como fase indispensável do procedimento de autorização ambiental⁴¹, pois a informação serve para dar chance às pessoas de tomarem posições ou de se pronunciarem sobre a matéria informada, como nos casos do licenciamento ambiental, quando a população tem a oportunidade de conhecer o empreendimento através de audiências públicas. É o princípio que permite a participação popular na defesa ambiental, isso porque:

³⁷ Edis Milaré ressalta que nesse princípio surge de forma evidente a reciprocidade entre direito e dever, porque o desenvolvimento e o usufruir de um planeta habitável não é apenas um direito, mas também um dever precípua das pessoas e da sociedade, sendo direito e dever como contrapartidas inquestionáveis (MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 2 edição, ver. atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p.122.

³⁸ Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2 ed., Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 46.

³⁹ SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; Nardy, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: DelRey, 2003. p. 47.

⁴⁰ CHIUVITE, Telma Bartholomeu Silva. **Direito Ambiental**. 2 ed. São Paulo: Barros, Fischer & Associados Ltda., 2007. p.157.

⁴¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2010. p. 98.

A informação ambiental não tem o fim exclusivo de formar a opinião pública. Valioso formar a consciência ambiental, mas com canais próprios, administrativos e judiciais para se manifestar. O grande destinatário da informação – o povo, em todos os seus segmentos, incluindo o científico não governamental – tem que dizer e opinar.⁴²

Tão necessário quanto prevenir os atentados ambientais e garantir a responsabilização dos poluidores, é a ampla informação que oportuniza a participação da sociedade, razão pela qual o princípio da participação tem suma importância, pois é imperioso permitir que os cidadãos (seja de forma individual ou organizada, em grupos ou associações) possam ser ouvidos na formulação e execução das políticas ambientais para poderem nela intervir. A proteção ambiental não deve ser um monopólio do Estado, necessitando da colaboração e participação dos indivíduos e dos grupos sociais. O princípio e o consequente direito de participação estão intimamente ligados ao direito à informação, sendo que, como bem assevera DIAS⁴³, somente quando os cidadãos estão devidamente informados é que estão aptos a exercer convenientemente seu direito de participação.

Como se percebe, os princípios administrativos inerentes à matéria em estudo confundem-se com os princípios ambientais já mencionados, eis que o meio ambiente é um patrimônio público⁴⁴. Portanto:

A importância do princípio de prevenção nas políticas públicas e no direito de ambiente é significativa também para ilustrar o protagonismo do Direito Administrativo no âmbito jurídico ambiental, sendo que a prevenção ambiental somente poderá ser eficaz através de “meios de direito administrativo”, designados por intermédio de qualificação de bens públicos, criação de zonas de proteção especial, catalogação de bens sujeitos a regimes especiais, instituição de obrigações e proibições ambientais (v.g. suspensão de licenças quando lesivas ao meio ambiente), inspeção direta, concessão de incentivos fiscais, etc.⁴⁵.

Da mesma forma, o princípio da precaução, por força do art. 225 da CF e do art. 54 §3º da Lei 9.605/98, deverá ser implementado pela administração pública no cumprimento dos princípios expostos no art. 37, *caput*, da CF.⁴⁶ Portanto, a formulação e implementação de políticas ambientais não servem apenas para afastar a possibilidade concreta de dano ambiental, pois “é preciso que tais políticas orientem-se no sentido de não esclarecerem

⁴² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2010. p.100.

⁴³ DIAS, José Eduardo Figueiredo. **Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente**. 2 ed., Estudos CEDOUA, Coimbra: Edições Almedina, outubro 2007. p. 24.

⁴⁴ Lei Nº. 6.938 de 31 de agosto de 1981, art. 2º inciso I.

⁴⁵ DIAS, José Eduardo Figueiredo. **Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente**. 2 ed., Estudos CEDOUA, Coimbra: Edições Almedina, outubro 2007. p. 19-20.

⁴⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2010. p. 87.

situações das quais venha surgir a probabilidade dessa espécie dano”.⁴⁷

Assim, ao aplicar o princípio da precaução, os governos se encarregam de organizar a repartição da carga dos riscos tecnológicos, sendo que, numa sociedade moderna, o Estado será julgado pela sua capacidade de gerir riscos, pois a administração pública, quando não procura prever danos para o ser humano e o meio ambiente, omitindo-se quanto à exigência e à prática de medidas de precaução, ocasionando-lhes prejuízos, será por eles corresponsável⁴⁸, razão pela qual os princípios de direito ambiental e administrativo supra mencionados devem ser sempre observados e aplicados na concessão das licenças ambientais.

1.2. Licenciamento ambiental municipal: impacto local e impacto global

Para discorrer sobre licenciamento ambiental e sua aplicabilidade, é necessário ponderar sobre as licenças ambientais, que por serem licenças⁴⁹ administrativas, são atos jurídicos nos quais a administração pública declara um direito subjetivo preexistente como condição ao seu exercício⁵⁰.

Não tem a licença natureza de construir direitos, apenas de declarar direitos subjetivos preexistentes. A nosso ver, talvez seja essa a grande diferença entre licença e autorização, a qual, ao criar direito novo, assume efeitos constitutivos.⁵¹

Desse modo, a licença é o ato administrativo vinculado e definitivo pelo qual o Poder

⁴⁷ SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio José Fonseca. **Princípios de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 174.

⁴⁸ Vide MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2010. p. 88.

⁴⁹ Sem nos imiscuirmos em extensos conceitos do Direito Administrativo com o risco de deixarmos o enfoque central do trabalho, mas com o dever de anotar, ainda que brevemente, as definições necessárias ao desenvolvimento do mesmo, convém lembrar que a competência discricionária difere da vinculada porque, enquanto esta se caracteriza por não ter a lei deferido qualquer liberdade ao administrador para o fim de proceder a um juízo de conveniência e oportunidade para a prática do ato administrativo, a competência discricionária, ao contrário, é aquela na qual a lei conferiu ao Poder Público certa margem para, diante do caso concreto, avaliar o que melhor atende ao interesse público. As *autorizações* e as *permissões* são atos administrativos de competência discricionária, sendo ambas precárias, enquanto as *licenças* são revestidas de definitividade, sendo um ato administrativo constitutivo e discricionário.

⁵⁰ PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Regime Jurídico das Licenças**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 12. Cita-se ainda FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7 ed., São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2004, p. 162-163, que, ao discorrer sobre os atos administrativos, os conceitua como a *norma concreta* emanada pelo Estado ou por quem esteja no *exercício da função administrativa*, que tem por finalidade criar, modificar, extinguir ou declarar relações jurídicas entre o Estado e o administrado.

⁵¹ SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. **Licença Urbanística**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2001. p.

Público, ao constatar que o interessado atendeu às exigências legais que lhe competiam, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados. Portanto, trata-se de um ato administrativo unilateral e vinculado, pelo qual a administração pública faculta ao solicitante, desde que preenchidos os requisitos legais, o exercício de uma atividade⁵².

Já a licença ambiental deixa de ser um ato vinculado para ser um ato com discricionariedade *sui generis*, pois, mesmo que um estudo de impacto ambiental possa apontar um empreendimento como desfavorável, a autoridade competente pode proceder ao licenciamento⁵³, embora não seja recomendável.

Não obstante emanem do mesmo núcleo, as licenças ambientais não se revestem de características tradicionais do instituto da licença administrativa, pois tratam de atos administrativos de controle preventivo⁵⁴, sendo que têm como particularidade o fato de serem dotadas de uma cláusula implícita *rebu sic stantibus*, isto é, se as condições originais que ensejaram a concessão da licença forem alteradas, esta poderá ser suspensa ou revogada, devido ao fato das licenças ambientais serem emitidas por prazo determinado⁵⁵. A justificativa da fixação de lapsos de eficácia das licenças ambientais está na incontestável importância de âmbito difuso que representa o meio ambiente. Inobstante, tal prazo poderá ser abreviado, se estivermos diante de um caso concreto no qual haja um conflito de princípios que resulte em conferir primazia ao interesse público, pode haver, excepcionalmente, a extinção de uma licença antes do seu termo⁵⁶.

Assim, a licença ambiental é o ato administrativo pelo qual a administração pública, através do 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, modificar e operar empreendimentos ou atividades que utilizem os recursos ambientais considerados efetivos ou potencialmente poluidores, ou

71.

⁵² PIETRO, Maria Sylvania Zanella de. **Direito Administrativo**. 18 ed., São Paulo: Atlas, 2005. p. 220.

⁵³ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 4 ed., São Paulo: Saraiva, 2003. p. 66-67.

⁵⁴ Sobre as diferenças entre licenças administrativas e ambientais sob um prisma didático, recomenda-se a leituras de: FIORILLO, Celso Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental e legislação aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 210-211 e SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 6. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 281-282.

⁵⁵ FINK, Daniel; ALONSO JR., Hamilton, DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos Jurídicos do licenciamento ambiental**. 3 ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 9-11.

aqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Logo, o licenciamento ambiental é o processo administrativo que precede a emissão do ato de licença ou seu indeferimento, observados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, da Constituição Federal) em relação aos atos praticados durante o procedimento que possam interferir substancialmente na apreciação do pedido, assim como ocorre com o estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV da Constituição Federal) e as audiências públicas.

O referido processo administrativo tem caráter preventivo e visa evitar ou minimizar os danos ambientais, buscando o controle administrativo preventivo das atividades e empreendimentos supostamente danosos ao meio ambiente, sendo o licenciamento ambiental um dos instrumentos de gestão ambiental estabelecidos pela lei federal n.º 6.938 de 31/08/1981, instituidora da Política Nacional do Meio Ambiente, que o tornou obrigatório em todo o território nacional.

Portanto, desde a vigência da lei n.º 6.938/81, os empreendimentos que funcionam sem licença ambiental estão sujeitos às sanções nela previstas, incluindo as punições arroladas na lei de crimes ambientais, que podem ser advertência, imposição de multas, embargos, paralisação temporária ou até definitiva das atividades desenvolvidas pelo empreendimento.

É importante frisar que o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) editou a resolução n.º 237/97 que prevê a emissão de três licenças⁵⁷ no processo de licenciamento ambiental, quais sejam: licença prévia (LP), que é concedida na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo os requisitos básicos a serem atendidos quanto à localização, instalação e operação da atividade a ser realizada; licença de instalação (LI), que outorga o direito de iniciar a implantação do projeto de acordo com as especificações constantes no projeto aprovado; e a licença de operação (LO), que concede ao interessado o direito de iniciar a atividade licenciada e o funcionamento dos equipamentos de controle da poluição ou mitigação dos danos ambientais de acordo com o previsto nas LP e LI⁵⁸.

⁵⁶ PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Regime Jurídico das Licenças**. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 20.

⁵⁷ A Resolução CONAMA 237/97, no art. 8º I a III, estipula e elucida as três licenças ambientais que compõem o licenciamento; todavia, podem ocorrer casos em que é desnecessária a emissão de todas as licenças previstas no procedimento, em razão das particularidades do caso, v.g., a construção de um muro por um loteamento ou condomínio horizontal numa área de preservação permanente. Nesse caso, bastaria a licença de instalação.

⁵⁸ A Resolução CONAMA 237/97, no art. 18, estipula que o prazo de validade da LP não pode ser superior a cinco anos, da LI a seis anos, e da LO dez anos.

E, um procedimento indispensável para a concessão das licenças ambientais é a avaliação de impacto ambiental⁵⁹ (AIA), que é composta pelo estudo de impacto ambiental (EIA) e o relatório de impacto ambiental (RIMA); portanto, a AIA é um procedimento do qual o EIA/RIMA é instrumento, sendo que MATEO⁶⁰ magistralmente elucida que a AIA é “um procedimento participativo para la ponderación anticipada de las consecuencias ambientales de una prevista decisión de Derecho público”. Ressalta-se que os instrumentos que compõem a AIA apresentam algumas diferenças, pois o EIA tem maior abrangência que o RIMA, e o engloba em si mesmo, compreendendo o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo e análises de laboratório⁶¹. O RIMA transmite expressamente as atividades totais do EIA, sendo que, dissociado deste, aquele é inválido.⁶²

O EIA e o RIMA são estudos obrigatórios desde 1986, com o surgimento da resolução CONAMA n.º 001/1986, que estabeleceu que, o primeiro, contenha a análise dos impactos ambientais através da identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, através do apontamento dos impactos positivos e negativos, sua duração ao longo do tempo, grau de reversibilidade, suas propriedades cumulativas e sinérgicas e, ainda, o ônus e/ou benefícios sociais do empreendimento analisado. Já o RIMA, é mais específico, e contém os resultados objetivos do EIA, necessários ao projeto a ser desenvolvido.

A avaliação da área de instalação da atividade potencial ou efetivamente causadora de dano ao meio ambiente e a análise da viabilidade desta atividade, de acordo com os seus aspectos positivos ou negativos, são tratadas no EIA. Segundo SIRVINSKAS⁶³, sua obrigatoriedade significou um marco na evolução do ambientalismo brasileiro, pois é considerado um dos mais importantes instrumentos em prol do desenvolvimento sustentável.

Ressalte-se ainda que, embora sejam documentos úteis à administração pública na tarefa de avaliar a viabilidade do projeto, o EIA/RIMA não é vinculador do ato administrativo de licenciamento, sendo necessária a avaliação criteriosa de seu conteúdo para definir a

⁵⁹ Só impactos significantes reclamam elaboração do EIA. A avaliação preliminar é da AIA e o EIA descreve em detalhe os impactos. O RIMA é apenas a parte conclusiva do EIA.

⁶⁰ MATEO, Ramón Martín. **Tratado de Derecho Ambiental**. Vol. 01, 1 ed., Madrid: Trivium, 1991. p. 303.

⁶¹ O art. 9º da resolução 1/86 – CONAMA prevê que o RIMA refletirá as conclusões do EIA, ficando registrado que o EIA precede o RIMA e é seu alicerce de natureza imprescindível.

⁶² Vide MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 355.

⁶³ SIRVINSKAS, Luiz Paulo. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 66.

conveniência de sua aprovação. Segundo FIORILLO⁶⁴, o EIA/RIMA desfavorável não necessariamente seguirá no mesmo sentido à decisão municipal, e de EIA/RIMA favorável somente poderá advir uma decisão administrativa também favorável, porque a proteção ao meio ambiente é condição para a livre iniciativa.

Como se verifica, o EIA, através da identificação do risco, atende perfeitamente aos princípios da prevenção e da precaução, evitando os prejuízos da degradação ambiental, sendo o EIA/RIMA necessários para o procedimento de licenciamento, se apresentados como instrumentos de controle prévio das atividades degradantes, devendo ser elaborados por uma equipe técnica multidisciplinar que seja capaz de analisar os aspectos físicos, biológicos e socioeconômicos da atividade a ser considerada⁶⁵.

Portanto, no licenciamento ambiental são avaliados impactos causados pelo empreendimento, o seu potencial ou a sua capacidade de gerar líquidos poluentes (despejos e efluentes), resíduos sólidos, emissões atmosféricas, ruídos e potencial de risco, como por exemplo, explosões e incêndios. Cabe ressaltar que algumas atividades causam danos ao meio ambiente principalmente na sua instalação. Para tanto, as licenças ambientais estabelecem as condições para que a atividade ou o empreendimento causem o menor impacto possível, e qualquer alteração deve ser submetida a um novo licenciamento, com a solicitação das LP, LI e LO.

O licenciamento ambiental municipal tem sua base na Constituição Federal de 1988, que concede aos municípios competência para licenciar atividades e empreendimentos de impacto local. No ano de 1997, a resolução CONAMA nº 237 definiu as competências da União, Estados e municípios, determinando que o licenciamento ambiental deva ser feito sempre em um único nível de competência, sendo que, no Rio Grande do Sul, o Código Estadual do Meio Ambiente⁶⁶ estabeleceu, no artigo 69, que caberá aos municípios o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades consideradas de impacto local, bem como aquelas que lhes forem delegadas pelo Estado, por instrumento legal ou convênio, instituindo assim a municipalização do meio ambiente, que é a estruturação dos órgãos ambientais municipais para conceder licenciamentos e fiscalizar atividades de impacto local.

⁶⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 82.

⁶⁵ Nos moldes do art. 11 da Resolução 102/2005 do CONSEMA.

⁶⁶ Lei estadual n. 11.520, de 03/08/2000.

Desde então, o Estado do Rio Grande do Sul vem desenvolvendo, através da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), o incremento do processo de descentralização do licenciamento ambiental municipal para aquelas atividades cujo impacto são estritamente locais, e para aquelas descritas no Anexo I da Resolução Nº 102/2005 do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), nos anexos II e III, referentes ao manejo florestal, adicionados pela resolução nº 110/2005, nas atividades adicionadas pela resolução nº 111/2005, bem como nas adições relativas ao licenciamento de atividades de mineração descritas pela resolução nº 168/2007.

No ano de 2000, houve a publicação da resolução CONSEMA nº 04/2000, estabelecendo critérios para o licenciamento ambiental pelos municípios, sendo que, em 22 de outubro de 2007, em substituição à resolução 04/2000, foi publicada a resolução CONSEMA nº 167/2007, que dispõe sobre a qualificação dos municípios, atualizando os critérios e as diretrizes para o exercício da competência do licenciamento ambiental das atividades de impacto local, bem como sobre a gestão ambiental compartilhada no Estado.

Sobre essa competência licenciatória municipal, com base no impacto local, FERNANDES⁶⁷ afirma que:

Importante para a definição do ente licitante é, atualmente, a abrangência do impacto que a atividade ou empreendimento poderá causar à coletividade, uma vez que, seguindo a orientação constitucional do princípio da predominância do interesse, os impactos de âmbito nacional ou regional serão obviamente licenciados pela União, e os que se restringirem ao âmbito estadual terão como ente licenciador o Estado-membro e, conseqüentemente, os de impacto local, serão licenciados pelos municípios.

Ainda em relação ao impacto ambiental⁶⁸ local, ressalte-se que a resolução CONAMA nº 237/97 somente conceituou impacto regional, não definindo impacto local, o qual corresponde ao elemento de interesse do município, sendo o fator que determina a predominância do interesse de tal ente federativo⁶⁹. Mas diante dessa indefinição legislativa, como definir “impacto local”?

⁶⁷ FERNANDES, Jeferson Nogueira. **Licenciamento Ambiental Municipal**: um instrumento local de efetivação de direitos fundamentais, Brasil 1988-2008. Curitiba: Juruá, 2010. p. 183.

⁶⁸ O conceito de impacto local é encontrado o art. 1º. da Resolução CONAMA n. 01, de 23.01.1986, que assim dispõe: **Art. 1º.** Para efeito desta Resolução, considera-se impacto local ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: **I** – a saúde, a segurança e o bem-estar da população; **II** – as atividades sociais e econômicas; **III** – a biota; **IV** – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; **V** – a qualidade dos recursos naturais.

⁶⁹ FERNANDES, Jeferson Nogueira. **Licenciamento Ambiental Municipal**: um instrumento local de

A subjetividade do termo e a falta de uma definição concreta na legislação tornam seu significado impreciso, cabendo à doutrina estabelecer sua melhor definição. CARRAZZA⁷⁰ o define como tudo aquilo que o próprio município, por meio de lei, fixar como de seu interesse, estipulando que os interesses municipais são os que atendem de forma imediata às necessidades locais, mesmo que repercutam de alguma forma sobre as necessidades gerais estaduais ou nacionais. Todavia, sabemos que a lei não acompanha a velocidade das mudanças contemporâneas, e assim, tal definição legislativa de impacto local estará sempre defasada.

Já BASTOS⁷¹, filosofa e define interesse local municipal como aquele que se entende imediatamente como as necessidades imediatas municipais e, indiretamente, em maior ou menor repercussão com as necessidades gerais. MORAES⁷² é mais didático, ao referir que:

Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas dos municípios, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, 'é inegável que mesmo atividade e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional'.

Segundo MATOS⁷³, a noção de interesse local não é unívoca e sempre haverá interesses locais em choque, sendo que muitas vezes encontrar-se-á o interesse local ao desenvolvimento econômico não sustentado ou imediatista em antagonismo com o interesse local de conservação ao meio ambiente. Por isso, as ações locais não se reduzem a uma preocupação de cunho governamental interno, pois muitas ações globais dependem da eficácia de ações locais, porque essas levam ao cumprimento do objetivo maior de proteção ambiental.

Por isso, com exceção das tradicionais e reconhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se o interesse predominante, cujo elemento definidor do princípio da predominância do interesse é o impacto, o qual, tendo abrangência local (nos limites geográficos do ente local), terá o ente municipal como

efetivação de direitos fundamentais, Brasil 1988-2008. Curitiba: Juruá, 2010. p. 185.

⁷⁰ CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 3 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 109.

⁷¹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 19 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 311.

⁷² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 301.

⁷³ MATOS, Eduardo Lima de. **Autonomia Municipal e Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 133.

licenciador. Ressalte-se que a identificação do elemento definidor do interesse está consubstanciada na resolução CONAMA nº 237/97, que outorgou aos municípios o licenciamento das atividades ou empreendimentos de impacto local.

O licenciamento ambiental, em nível municipal, busca o interesse local a partir de um planejamento pautado por políticas públicas urbanas que satisfaçam as necessidades das comunidades locais em longo prazo, isso porque, o município é o centro de poder mais próximo do cidadão, “constituindo entidade natural e anterior ao próprio Estado”⁷⁴, pois, não existe União ou Estado sem o município, que por ser a menor unidade federativa, está mais próximo dos problemas de uma determinada área e detém os instrumentos legais para atuar de forma eficaz, mostrando-se indispensável para uma ação integrativa do ambiente em que haja uma comunicação articulada entre os cidadãos e suas organizações com as estratégias reguladoras do ambiente.⁷⁵

Portanto, no tocante à municipalização do meio ambiente, o sistema ambiental municipal é uma forma de resgatar o planejamento, “porque justamente ele envolve os instrumentos de desenvolvimento social, econômico e ambiental no contexto onde vai ser aplicado”⁷⁶.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a resolução dos problemas ambientais decorrentes da degradação ambiental e com impactos locais, por força do princípio da predominância do interesse, é de inteira responsabilidade do município, e devem ser tratados pelos gestores públicos com a maior atenção possível, visando ao desenvolvimento sustentável e à qualidade de vida da população.

⁷⁴GUIMARÃES, Juliana Pita. Competência Constitucional dos Municípios em Matéria Ambiental. In: COUTINHO, Ronaldo, ROCCO, Rogério (Orgs). **O Direito Ambiental das Cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 197.

⁷⁵FERREIRA, Helene Silvini. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; e LEITE, José Rubens Morato (Org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 207.

⁷⁶MÜLLER, Jackson. Implantação de Sistemas Municipais de Meio Ambiente e Diversidade de Municípios. In: JR PHILIPPI, Arlindo [et al.] (editores). **Municípios e Meio Ambiente: Perspectivas para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil**. São Paulo: ANAMMA, 1999. p. 97.

1.3. A tutela dos bens ambientais e o desenvolvimento sustentável

A essência do ser humano é a transformação da natureza mediante o trabalho. Desde que o homem apropriou-se dos bens naturais para o seu sustento e para integrar os processos de produção, diversas sociedades, grupos sociais e profissionais vêm lutando para limitar essa utilização exagerada e acelerada dos recursos naturais, porque “todos os problemas ambientais se referem a impactos humanos externos ao processo de produção no sentido estrito”⁷⁷.

A economia política clássica (1780-1830) e a posterior Revolução Marginalista (1870-1910), juntamente com a política imperialista, glorificavam o crescimento econômico a qualquer preço. Malthus desenvolveu a hipótese de que a população crescia vertiginosamente, enquanto a produção de alimentos não a acompanhava, prenunciando uma crise por falta de alimentos, posição que era seguida por vários economistas clássicos renomados, como David Ricardo e John Stuart Mill⁷⁸. Embora com um leve viés ambiental, eis que se preocupava com a escassez de recursos naturais, como os alimentos, essa teoria tinha como cerne a preocupação de salvar as classes dominantes de uma estagnação econômica ou da degradação das condições de vida, colocando a questão econômica em primeiro plano.

Em contraposição a essa teoria, desenvolveu-se uma postura crítica ao modo de produção capitalista, encabeçada por Marx e Engels, que foram os primeiros a relacionar as contradições entre as classes sociais e o meio ambiente. Aliás, ambos advertiram, por inúmeras vezes, sobre a vingança que a natureza infringiria à sociedade humana como resposta à devastação produtiva⁷⁹.

Como reação à crítica marxista ao sistema produtivo, surgiu na teoria econômica a *revolução neoclássica*, também conhecida como *marginalista*, nascedouro da *microeconomia*, segundo a qual, o mercado, por meio do vaivém da oferta e da demanda, atingia a excelência na alocação social dos recursos. Em consequência, também houve uma mudança na definição

⁷⁷ FOLADORI, Guillermo. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Trad. Marise Manoel. Campinas (SP): Editora da Unicamp, 2001. p. 103.

⁷⁸ Nesse sentido: FOLADORI, Guillermo. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Trad. Marise Manoel. Campinas (SP): Editora da Unicamp, 2001. p. 111-113.

⁷⁹ Nesse sentido: FOLADORI, Guillermo. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Trad. Marise Manoel. Campinas (SP): Editora da Unicamp, 2001. p. 111-113.

de economia, alterando o foco do estudo da produção ou geração de riqueza para a distribuição de recursos escassos para a satisfação das necessidades ilimitadas. Essa onda pró-ambiente fez surgir, no final do século XIX e início do XX, sociedades e associações protetoras da natureza⁸⁰.

Já na metade do século XX, surge a União Internacional para Conservação da Natureza (UCN), uma organização não governamental que agrupou tanto o Estado como organizações não governamentais (ONGs) e científicas, visando elaborar estratégias protetoras da natureza. Nas décadas de 60 e 70, o debate sobre o problema ambiental ganhou força, expandindo os movimentos ambientalistas, dos quais, destaca-se o Greenpeace, Amigos da Terra, Earth First, entre tantos outros. Em 1972, é publicado o primeiro informe do Clube de Roma, relatado por Meadows e outros, com o título *Os limites do crescimento*, que abordava o problema da acelerada utilização dos recursos naturais no mundo, com uma população crescente e uma indústria que estava ocasionando danos irreparáveis ao meio ambiente. No mesmo ano, em Estocolmo, na Suécia, a primeira conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o meio ambiente e o homem resultou na Declaração de Estocolmo, que abordava como principais problemas relacionados ao meio ambiente a industrialização, a explosão demográfica e o crescimento urbano. Criou-se, então, o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) e a CMMAD (Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento). A partir daí, os organismos setoriais e regionais retomaram a discussão sobre o meio ambiente.

Nos anos de 1980, constituiu-se a busca por um consenso internacional sobre a gravidade da crise ambiental, criando-se o programa Global Change, que integrava o Conselho Internacional das Uniões Científicas e estudava as inter-relações geosfera/biosfera⁸¹. Surge também o Relatório Brundtland, informe da CMMAD no qual se lançou ao mundo o termo *desenvolvimento sustentável*, estabelecendo que a pobreza, a desigualdade e a degradação ambiental não poderiam ser analisadas isoladamente, num reconhecimento de que o regime capitalista de produção e as questões socioambientais são inseparáveis e, portanto, devem ser tratadas conjuntamente.

Nesse diapasão, no final dos anos 80, a ONU cria o IPCC (sigla em inglês do grupo

⁸⁰ Nesse sentido: FOLADORI, Guillermo. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Trad. Marise Manoel. Campinas (SP): Editora da Unicamp, 2001. p. 111-113.

⁸¹ Nesse sentido: FOLADORI, Guillermo. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Trad. Marise Manoel.

intergovernamental de estudos sobre o clima) e, em 1991, em parceria com o Banco Mundial, o *Global Environmental Facility*, fundo de proteção ao meio ambiente dirigido aos países em desenvolvimento com graves problemas ecológicos. E, em 1992, ocorre a RIO 92 ou Conferência da Terra, quando a ONU elaborou estratégias e medidas que visavam deter e reverter a degradação ambiental, bem como promover o desenvolvimento sustentável mundial. Como resultado, surgiu a Agenda 21, que é um plano de ação para o século XXI. Agora, no segundo semestre de 2012, ocorrerá a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, chamada de Rio+20⁸², quando serão rediscutidos tais temas, e traçado um quadro sobre o que de efetivo ocorreu nesses vinte anos, e o que ainda poderá ocorrer, estudando-se medidas nesse sentido.

Em suma, resta claro que nesses últimos cinquenta anos a preocupação manifesta a busca de redução de níveis de poluição, degradação, pobreza e superpopulação e na forma social de produção, qual seja, no capitalismo.

Como se percebe, o crescente domínio sobre a natureza mostrou a dependência do ser humano em relação aos ecossistemas que ele destruiu de maneira mais veloz do que as possibilidades de se reciclarem naturalmente.

E, diante da imposição constitucional ao Poder Público, na defesa do meio ambiente, “o governo não tem mera *discricionariade*. Ou seja, não lhe é dado optar entre defender ou não o ambiente: a Constituição lhe impõe essa obrigatória política pública”⁸³. Da mesma forma, a Política Nacional do Meio Ambiente⁸⁴ obriga o administrador a atuar na manutenção do equilíbrio ecológico, através de uma gestão ambiental qualificada, porque, em matéria ambiental, a administração não necessita de provocação para agir, devendo fazê-lo de ofício, pois, para a concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a atividade econômica deve se desenvolver baseada no princípio de defesa do meio ambiente insculpido no art.170, VI da Constituição Federal, razão pela qual, nos dizeres de DERANI⁸⁵, economia ecologicamente alinhada considera os aspectos ambientais de

Campinas (SP): Editora da Unicamp, 2001. p. 127.

⁸² Programação completa e informações sobre a Rio+20, que ocorrerá entre 13 e 22 de junho de 2012, no Rio de Janeiro, estão disponíveis em: <[http:// ww.rio20.info/2012/](http://ww.rio20.info/2012/)>. Acesso em 01.12.2011.

⁸³ NALINI, Renato. Justiça: Aliada eficaz da natureza. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio Ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 290.

⁸⁴ Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.

⁸⁵ DERANI, Cristiane. Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Direito Fundamental e Princípio da Atividade Econômica. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Org.). **Temas de Direito Ambiental e**

qualidade do ambiente e sustentabilidade dos recursos.

Pois, em relação à exploração dos ecossistemas ocasionada pelos processos produtivos, LEFF⁸⁶ afirma que o impacto das mudanças ambientais na ordem ecológica e social do mundo ameaça a economia “como um câncer generalizado e incontrolável, mais grave do que as crises cíclicas do capital”.

LOUREIRO⁸⁷ ressalta que os problemas ambientais estão ligados às formas específicas de organização da vida social, e não porque há uma tendência inerente do ser humano em querer destruir o planeta.

Nesse sentido, o questionamento dos pilares da sociedade moderna surge tendo a crise ecológica como um dos maiores desafios da humanidade. Assim, a questão ambiental passa a ser uma nova dimensão do desenvolvimento, o sustentável, que ganha forças com o conceito de natureza, que se estabelece como novo paradigma societário à construção de modelos de indicadores, que servem como meio de mensurar as reais necessidades da alocação de recursos que possam minimizar os impactos negativos da ação humana no meio ambiente e direcionar as políticas públicas para garantir pretensos níveis de sustentabilidade⁸⁸, conforme veremos adiante.

Dessa forma, estabeleceu-se um dever moral-jurídico-constitucional para as gerações atuais, de transmitir esse patrimônio ambiental às gerações que sobrevierem e em melhores condições do ponto de vista do equilíbrio ecológico⁸⁹, pois, a tomada de consciência da crise ambiental é deflagrada em especial pela constatação de que as condições tecnológicas, industriais e formas de organização e gestões econômicas da sociedade estão em conflito com a qualidade de vida, sendo que um posicionamento diante dessa conflituosidade tende a remodelar a forma de desenvolvimento econômico, visando integrar o bem ambiental como

Urbanístico. Advocacia Pública & Sociedade, Ano II, n. 3, São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 99 e 100.

⁸⁶ LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** 2 ed., Rio de Janeiro: Vozes, 2002. p. 56.

⁸⁷ LOUREIRO, Carlos Frederico B. (Org.). **A questão ambiental no pensamento crítico: Natureza, trabalho e educação.** Rio de Janeiro: Quartet, 2007.

⁸⁸ DIAS, Priscila Tamara Menezes Dias.; SANTOS, Edilene de Jesus; SILVA, Andréia Neves da. **Os Limites a uma teoria do Desenvolvimento Sustentável: Dicotomia entre Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Ambiental.** VIII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. 05 a 07 de agosto de 2009. Cuiabá, Mato Grosso, Brasil. Site da ECOECO. Disponível em <<http://www.ecoeco.org.br>>. Acesso em 05.06.2011.

⁸⁹ Vide MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Fundamentos do direito ambiental no Brasil.** São Paulo: RT, v. 706/13, 1994.

elemento de um novo modelo⁹⁰.

Portanto, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não é um direito inerente à natureza humana, mas resultado de fatores sociais que permitiram e até mesmo impuseram a sua cristalização sob forma jurídica, explicitando a sua relevância para o desenvolvimento das relações sociais⁹¹, sendo importante frisar que o licenciamento ambiental é a atividade administrativa fundamental para a preservação do meio ambiente, pois utiliza os instrumentos de AIA, EIA/RIMA para a sua execução, e tem sido apresentado em alguns casos como obstáculo para o desenvolvimento, quando, na verdade, o que objetiva é um ordenamento ambiental do crescimento econômico, que promova a redução das desigualdades com eficiência, preservando os ativos ambientais e/ou mitigando os efeitos de seu uso⁹².

Ressalte-se que, na complexa busca pela definição de sustentabilidade, há diversas matrizes discursivas, dentre as quais se destacam a matriz da eficiência, que pressupõe o combate ao desperdício, estendendo a eficiência econômica para as relações não mercantis; a matriz de escala, que sugere um limite quantitativo ao crescimento econômico; a matriz da equidade, que articula analiticamente os princípios de justiça e ecologia; a matriz da autossuficiência, apontando para a desvinculação de economias nacionais e das sociedades tradicionais no mercado global, e a matriz da ética, que traz um debate de valores, evidenciando como ocorre a interação da base material do desenvolvimento com as condições de comunidade da vida na Terra⁹³.

Nesse diapasão, o princípio ambiental do desenvolvimento sustentável procura compatibilizar desenvolvimento econômico-social e preservação da qualidade do meio ambiente. Assim, para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve integrar o processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente em relação a ele⁹⁴. Isso porque, desenvolvimento é um conceito relacionado a critérios socioambientais,

⁹⁰ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo, extrapatrimonial. 2 ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 21-22.

⁹¹ DERANI, Cristiane. Meio Ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Temas de Direito Ambiental Municipal. Advocacia Pública & Sociedade*. São Paulo: Max Limonad, Ano II, n. 03, 1998. p. 92.

⁹² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; MORITA, Dione Mari, e FERREIRA, Paulo. **Licenciamento Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011. p.193.

⁹³ ACSELRAD, Henri. Sentidos da Sustentabilidade Urbana. In: ACSELRAD, Henri (Org.). **A Duração das Cidades – Sustentabilidade e Risco das Políticas Urbanas**. 2 ed., Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 43

⁹⁴ CHIUVITE, Telma Bartholomeu Silva. **Direito Ambiental**. 2 ed. São Paulo: Barros, Fischer & Associados

que andam juntos em busca da viabilidade econômica.

Rotas reais de desenvolvimento trazem resultados sociais positivos e não se traduzem por resultados ambientais profundamente negativos. Rotas de crescimento econômico, que são destruidoras do meio ambiente e levam a desigualdades sociais cada vez mais avassaladoras, não podem ser chamadas de desenvolvimento. Trata-se, no melhor dos casos, de um mau desenvolvimento⁹⁵.

Portanto, para atingir a sustentabilidade, os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo⁹⁶, sendo obrigação dos administradores públicos tornarem as questões de defesa e proteção ambiental como questões centrais nas suas propostas políticas, pois, a busca do meio ambiente ecologicamente equilibrado, constitui, hoje, paradigma da atuação político-administrativa do poder público⁹⁷, e a observância ao princípio da precaução é fundamental para a efetiva proteção dos direitos intergeracionais, sendo que, havendo dúvida sobre a possibilidade futura de dano ao homem e ao meio ambiente, a solução deve ser favorável ao ambiente, e não a favor do lucro imediato, por mais atraente que seja para as gerações presentes⁹⁸.

A concepção de desenvolvimento sustentável a ser defendida é de caráter inovador, pois visa um crescimento qualitativo, considerando os impactos socioambientais, não estando além do crescimento econômico, mas superando os conflitos de distribuição e enaltecendo a justiça social.

A discussão sob o conceito de desenvolvimento sustentável é grande, por não existir um consenso sobre o seu conceito e modo de mensuração, mas a Pegada Ecológica⁹⁹ (*Ecological Footprint*) é um exemplo desses indicadores buscados pela doutrina para mensurar o impacto humano *per capita* no meio ambiente. Inobstante, é com base nesses indicadores que é possível refletir sobre as reais necessidades de alocação de recursos e políticas públicas que visem minimizar os impactos negativos da ação humana no meio

Ltda., 2007. p. 157.

⁹⁵ SACHS, Ignacy. A energia do Amanhã. **Revista CartaVerde**. Entrevista concedida à Denise Ribeiro, 14 de outubro de 2009. p. 54-57.

⁹⁶ Nesse sentido, CARVALHO, Carlos Gomes de. **O que é Direito Ambiental: dos descaminhos da casa à Harmonia da Nave**. Florianópolis: Habitus, 2003. p. 80.

⁹⁷ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; SILVA, Solange Teles da. Elementos balizadores da ação estatal na defesa dos bens ambientais para as presentes e futuras gerações. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Temas de Direito Ambiental Municipal. Advocacia Pública & Sociedade**. São Paulo: Max Limonad, Ano II, n. 03, 1998. p. 143.

⁹⁸ Nesse sentido: MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Princípios Gerais de Direito Ambiental Internacional e a Política Ambiental Brasileira**, p. 241-252, in Boletim de Direito Administrativo, vol. 4, abril 1993. p. 243.

⁹⁹ A Pegada Ecológica é uma medida de carga imposta por uma população sobre a natureza, sendo o método pelo qual o grau de exploração dos recursos naturais e produção de rejeitos dependem dos padrões de consumo

ambiente, sendo esses indicadores, diretrizes para as políticas públicas que visam garantir os níveis de sustentabilidade.

Por isso, a preservação dos bens ambientais é uma das tarefas do Estado, o que implica numa missão pública, sendo a avaliação e a gestão do risco ambiental responsabilidades públicas¹⁰⁰.

Afinal, o bem ambiental é de uso comum da população e deve ser utilizado de maneira que vise à qualidade de vida das atuais e futuras gerações, estando tal bem ligado diretamente ao princípio fundamental da dignidade humana e correlacionado com os direitos fundamentais da pessoa humana, elencados no art. 6º da CF. Isso porque, embora o indivíduo tenha liberdade para exercer sua atividade econômica, o Estado torna-se corresponsável pelos riscos gerados, sempre que a lei lhe defira competência de controle, seja prévio ou posterior¹⁰¹.

Portanto, o princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, e representa fatos de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e da ecologia, subordinado, no entanto, à invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não compromete nem esvazia o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais, que é o direito à preservação do meio ambiente, que se traduz em bem de uso comum a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações¹⁰².

Assim, o desenvolvimento sustentável e a conseqüente qualidade de vida somente serão atingidos se os Estados reduzirem e eliminarem padrões insustentáveis de produção e consumo, promovendo políticas demográficas adequadas¹⁰³, pois a complexidade do termo sustentabilidade recai em uma reconcepção filosófica e psíquica da sociedade e, especialmente, dos operadores do direito; todavia, ele só será entendido plenamente quando

das sociedades.

¹⁰⁰ GOMES, Carla Amado. **Risco e Modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de proteção do Ambiente**. Lisboa: Coimbra, nov. 2007. p. 242-243.

¹⁰¹ Nesse sentido: GOMES, Carla Amado. **Risco e Modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de proteção do Ambiente**. Lisboa: Coimbra, nov. 2007. p. 239.

¹⁰² Nesse sentido: vide o acórdão da ADI 3540MC/DF, Rel. Min Celso de Mello, julg. 01/09/2005, Tribunal Pleno.

¹⁰³ Nesse sentido: CARVALHO, Carlos Gomes. **O que é Direito Ambiental: dos descaminhos da casa à Harmonia da Nave**. Florianópolis: Habitus, 2003. p. 80.

todos perceberem que, muito mais do que um vocábulo, propõe ações para a consolidação de práticas homeostáticas¹⁰⁴.

¹⁰⁴ O termo homeostático vem de homeostase, termo da Biologia que significa equilíbrio de todos e quaisquer seres vivos.

II – AS COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA AMBIENTAL E A AUTONOMIA MUNICIPAL

Como já mencionado no capítulo anterior, para a efetiva realização do licenciamento ambiental municipal é importante que se tenha definido de forma clara as competências ambientais executivas para evitar discussões acerca de qual ente seria o indicado no processo de licenciamento. E tal definição passa inevitavelmente pela conceituação de interesse local e pela aplicação do princípio da predominância do interesse.

Todavia, o termo interesse local não está bem definido na legislação ambiental, tendo dupla interpretação pela doutrina, o que impacta fundamentalmente o princípio da predominância do interesse, que rege a competência executiva ambiental. Essa indefinição gera conflito na definição da competência municipal, pois os entes federados possuem competências executivas delimitadas na Constituição Federal, sendo que sua autonomia ambiental relaciona-se exclusivamente com o princípio da predominância de interesse.

A autonomia municipal ambiental está intrinsecamente relacionada ao conceito de interesse local, que não possui definição constitucional ou infraconstitucional, tampouco consenso doutrinário. O licenciamento ambiental é um processo administrativo, que tramita num único nível estatal, razão pela qual o princípio da predominância do interesse é quem vai determinar de quem é a competência executiva, isto é, administrativa para licenciar.

Portanto, é primordial que se tenha plena ciência das competências ambientais, da definição de interesse local e da autonomia municipal para perfeita adequação dos processos de licenciamento ambiental e alcançar a almejada sustentabilidade, cujo princípio pauta-se no equilíbrio entre o meio ambiente e a economia.

A autonomia é a capacidade de agir num círculo preestabelecido, com poder limitado e circunscrito, sendo diante da autonomia municipal que se vislumbra um município adequadamente instrumentalizado para promover o desenvolvimento sustentável, agindo localmente e pensando globalmente.

Ciente dessas conceituações, o licenciamento ambiental municipal torna-se uma forma efetiva da autonomia municipal na defesa do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável.

2.1. Competências ambientais executivas dos entes federados

O licenciamento ambiental é de competência executiva, isto é, administrativa, comum entre todas as entidades estatais¹⁰⁵. O sistema de repartição de competências¹⁰⁶ é inerente ao federalismo, que se caracteriza como a união de entes dotados de autonomia. A Constituição Federal prescreve as competências administrativas nos artigos 21, 23 e 30, sendo que, em relação ao meio ambiente, a competência administrativa da União é prevista no artigo 21, incisos XVIII e XIX, enquanto a competência concorrente da União e Estados consta no art. 23, incisos III, VI, VII e XI; por sua vez, o artigo 30, inciso I, define a competência exclusiva do município para as matérias que tenham vinculação com o interesse local, e tal previsão não exclui os demais entes da Federação, uma vez que, especialmente em matéria ambiental, pode haver “um liame muito tênue entre aquilo que é da esfera do interesse nacional, regional e local”¹⁰⁷.

Portanto, conhecer a capacidade atribuída a cada integrante da Federação representa o pressuposto para avaliar a medida de ação que lhe é conferida, e a legitimidade dos atos do Poder Público, enaltecendo a proteção dos administrados contra os abusos do Estado¹⁰⁸.

Entretanto, no Brasil não existe um sistema claro de repartição de competências entre os entes federados, no que tange à proteção do meio ambiente¹⁰⁹, sendo que, como já asseverado, o princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado federativo é o da predominância de interesse. Todavia, tal aferição é eivada de inúmeros impasses, não sendo diferente no campo do licenciamento ambiental, porque, segundo o princípio da predominância de interesse, a União deve se ocupar de matérias de interesse geral nacional, ao passo que aos Estados cabem as matérias de interesse

¹⁰⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1989. p. 207.

¹⁰⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 4 ed., 1989, p. 520; define competência como o “poder de acção e de actuação atribuído aos vários órgãos e agentes constitucionais com o fim de prosseguirem as tarefas de que são constitucionalmente ou legalmente incumbidos”.

¹⁰⁷ ALVES, Francisco de Assis Aguiar. Autonomia Municipal e Interesse Local como parâmetros à Competência Legislativa dos Municípios. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**. Ano IV, n. 4 e Ano V, n. 5 - 2003-2004. p. 525. Disponível em: <<http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/05.pdf>>. Acesso em 08/08/2011

¹⁰⁸ Nesse sentido: PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Regime Jurídico das Licenças**. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 23-24.

¹⁰⁹ LEME, Ana Carolina Reis Pais; VIEIRA, Fernanda Alves. A Competência Ambiental do Município para Licenciar. In: **Paisagem, Natureza e Direito**, vol. I, 10º CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL, São Paulo: Antonio Hermann Benjamin, 2005. p. 433.

regional, e aos municípios concernem os assuntos de interesse local.

Ao contrário da competência para o direito urbanístico, na qual haverá, em geral, o *predomínio do interesse* do município a intumescer seu feixe de competências administrativas, no Direito Ambiental, tanto por conta do artigo 225 da Constituição Federal, que estabelece o dever de proteção ao meio ambiente por parte do Poder Público, sem determinar um ente estatal específico, quanto porque o meio ambiente é um valor difuso, cuja importância espraia-se por todo o território nacional, o *interesse predominante*, ao menos em tese (na estática das normas), concentra-se em geral com a União e os Estados – observação essa que serve à solução de eventuais conflitos de interesses entre esses entes estatais referidos e os municípios, mas em caso de o município perceber a degradação ou ameaça ao meio ambiente e, se não houver uma ação efetiva por parte do Estado e da União, tem o dever de proceder de forma a cessar qualquer comportamento deletério¹¹⁰.

Assim sendo, FREITAS¹¹¹ questiona qual o assunto ambiental de interesse federal ou estadual que não interessa à comunidade e, sob este aspecto, inverte o raciocínio, para afirmar que tudo é de interesse local e, portanto, de competência municipal. É no município que os cidadãos vivem, convivem e a vida acontece, e nada mais coerente do que gerir diretamente os recursos necessários à melhoria da qualidade de vida do povo que ali reside¹¹², até porque, “da interpretação sistemática das regras constitucionais de repartição de competência transluz-se a regra, segundo a qual deve haver a valorização da autonomia municipal”¹¹³.

Visando amenizar a celeuma em relação à indefinição quanto às competências ambientais administrativas, em 08 de dezembro de 2011 foi promulgada a Lei Complementar (LC) n.º. 140¹¹⁴, que fixou normas de cooperação entre os entes federados nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da CF/88, além de ter alterado o art. 10 da lei n.º. 6.938/81.

A referida lei definiu, em seu art. 2º, que licenciamento ambiental é o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos

¹¹⁰ PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Regime Jurídico das Licenças**. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 27.

¹¹¹ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 2 ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 57.

¹¹² CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

¹¹³ HUMBERT, George Louis Hage. Matéria Ambiental não é assunto de interesse local?. Revista Síntese Direito Ambiental. Ano I, n. 01, maio-jun. 2011, São Paulo: IOB, 2011. p. 227-228.

¹¹⁴ BRASIL. Lei Complementar n. 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; e altera a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em 09.12.2011.

ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

No art. 3º, a LC em comento instituiu como objetivo fundamental dos entes federados o exercício da competência comum na proteção ambiental, promovendo uma gestão descentralizada, democrática e eficiente, garantindo o desenvolvimento sustentável socioeconômico com ênfase à dignidade da pessoa humana, à erradicação da pobreza e na redução das desigualdades sociais e regionais.

Autorizou, ainda, aos entes federados, a se valerem de instrumentos de cooperação institucional, destacando a delegação de atribuições e execução de ações de um ente federativo a outro, mediante convênio, situação que já era prevista no art. 15, XIII, da lei estadual nº. 11.520/00¹¹⁵ (Código Gaúcho do Meio Ambiente), e que tem sido utilizada no Estado do Rio Grande do Sul.

O art. 9º da referida LC elenca as ações administrativas dos municípios, destacando, nos incisos XIII e XIV, o controle e a fiscalização das atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar ambientalmente seja municipal; e, observadas as atribuições dos demais entes federativos, concede aos municípios o poder de licenciar as atividades e empreendimentos que causem ou possam vir a causar impacto ambiental local em Unidades de Conservação (UC) instituídas pelo município.

O art. 13 reforça o que já constava na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, determinando que os empreendimentos e atividades devem ser licenciados ou autorizados ambientalmente por um único ente federativo, facultando aos demais entes federados interessados manifestarem-se perante o órgão responsável pela licença ou autorização de maneira não vinculante.

Uma alteração importante da LC consta em seu art. 17, que atribui apenas ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização o poder de lavrar auto de infração ambiental e instaurar o processo administrativo para apuração das infrações, retirando, desta forma, o poder de polícia dos demais entes federados que não atuaram no processo de licenciamento ou

¹¹⁵ ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 11.520, de 03 de agosto de 2000. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%2011520&idNorma=11&tipo=pdf>>. Acesso em 20.04.2011.

autorização.

Ou seja, a LC em comento, embora tenha fixado normas de cooperação entre os entes federados nas ações administrativas decorrentes do exercício comum da competência executiva ambiental, não trouxe de imediato grandes novidades em relação ao impacto local e definição da competência ambiental municipal, razão pela qual, ao menos nesse primeiro momento, a discussão persistirá.

E, em relação à competência municipal, podemos afirmar que é através dos municípios que se pode implementar o princípio ecológico de *agir localmente e pensar globalmente*, eis que toda atividade econômica, mesmo que autorizada ou licenciada, a princípio gera algum passivo ambiental, o qual deve ser avaliado diante das peculiaridades locais. A esfera municipal é local importantíssimo para a vigilância dos bens ambientais, não podendo ser afastada pelos demais entes federados, sob pena de ferir o pacto federativo e quebrar a unidade necessária para a cooperação ambiental.

Os municípios têm o dever de preservar o meio ambiente humano, garantindo o desenvolvimento sustentável das comunidades, deixando para as gerações futuras a liberdade de escolha de utilização do meio ambiente, devendo os municípios adotar e aplicar as normas legais e as técnicas ambientais necessárias para atingir essas metas, o que inclui a participação em processos de tomada e implementação de políticas por parte das autoridades de outros órgãos políticos. Nesse sentido, MATEO¹¹⁶ assevera que:

Los municipios y las organizaciones equivalentes, cuyas autoridades sean electas popularmente, tienen el deber de preservar el ambiente humano, del que sus habitantes forman parte, de un modo que permita el desarrollo sostenido de las respectivas comunidades dejando a las generaciones venideras libertad de opciones para el uso cabal del ambiente. Tienen también el derecho a adoptar y hacer cumplir las normas legales técnicas ambientales necesarias para alcanzar dichos fines, incluso participando en los procesos de formulación y aplicación de las políticas por autoridades de otros estamentos políticos.

E a população precisa agir junto às municipalidades e órgãos locais “para exigir que essa tutela administrativa – ampla, abrangente e sem necessidade de provocação – venha a ser exercida em benefício de toda a coletividade e com vistas às gerações do porvir”¹¹⁷.

¹¹⁶ MATEO, Ramón Martín. **Tratado de Derecho Ambiental**, 2. ed. Madrid: Trivium, 1991. v. 01. p. 302.

¹¹⁷ NALINI, Renato. Justiça: Aliada eficaz da natureza. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio Ambiente no**

Para tanto, é primordial que se tenha plena ciência das competências ambientais, da definição de interesse local e da autonomia municipal para perfeita adequação dos processos de licenciamento ambiental e para alcançar a almejada sustentabilidade. Aliás, especificamente no Rio Grande do Sul, o art. 69 do Código Ambiental¹¹⁸ prevê a competência municipal, mesmo que na forma de cooperação, para o licenciamento de atividades consideradas de impacto local, sublimando a autonomia municipal.

É evidente que na base da pirâmide do Estado federado está o município, pois é nele que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. Até porque, a competência federal privativa é numerada pela Constituição Federal, a competência estadual é residual e a municipal é expressa, “mas não é numerada, gravitando em torno do conceito operacional de interesse local”¹¹⁹.

Do mesmo entendimento comunga MELLO¹²⁰, para quem prevalece a autonomia dos municípios quando presente o interesse local, independente da lista exemplificativa da Constituição Federal, não aceitando a ideia de necessidade de legislação ordinária para firmar competência.

Dessa forma, sendo o assunto de interesse local, é o município o ente competente para legislar e implementar políticas de salvaguarda ambiental. Ocorre que, como já mencionamos, há muita imprecisão quanto à conceituação da expressão interesse local, havendo controvérsias acerca das matérias por ela abarcadas. MEIRELLES¹²¹, na tentativa de elucidar a questão, ventila que o interesse local não é exclusivo do município, nem privativo da localidade, e tão pouco único dos municípios. E complementa, atestando que, se exigisse dos municípios essa exclusividade, o âmbito da administração local ficaria reduzido, aniquilando-se a autonomia prevista constitucionalmente, pois não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado, assim como igualmente não há interesse regional ou

século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 298.

¹¹⁸ ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 11.520, de 03 de agosto de 2000. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%2011520&idNorma=11&tipo=pdf>>. Acesso em 20.04.2011.

¹¹⁹ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na Constituição Federal de 88**. 1 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 107-108.

¹²⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 126.

¹²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 9 ed., São Paulo: Malheiros, 1989. p.207.

nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. Por fim, conclui que o que define e caracteriza o interesse local inscrito como dogma constitucional é a predominância do interesse do município sobre o do Estado ou da União.

O fato de ser *sui generis* atribui ao termo interesse local dupla interpretação em nível doutrinário, quanto à definição da competência municipal. O interesse local, ao ser disciplinado textualmente na Carta Magna, trouxe consigo um conflito hermenêutico para a doutrina, eis que para uma vertente teórica, o fato de se haver discriminado no texto constitucional o elemento interesse local, teria como objetivo e consequência minimizar a atuação do ente municipal no que se refere à repartição de competências; enquanto que outra corrente doutrinária entende que tal previsão, na realidade, veio para ampliar a participação do município junto aos demais membros da Federação¹²².

SILVEIRA¹²³ afirma que a terminologia interesse local implica na redução da competência municipal, pois, na medida em que a questão interessar ao Estado, a regulação da mesma passa a lhe pertencer. E complementa que, nesse caso, o campo do peculiar interesse é o que significa preponderância e não exclusividade. “Em sentido diametralmente oposto, há quem sustente uma ampliação do âmbito de competência dos municípios e que, agora, os mesmos não necessitam demonstrar que dada matéria é de seu peculiar interesse, esse mais restrito que interesse local”.

Infere-se que não é possível haver situação cujo interesse seja exclusivamente nacional, regional ou local, e que sempre há coexistência, pois, se tratando de bem ambiental, seu eventual dano vincula de forma interdependente os interesses, tanto locais, regionais e mesmo nacionais, sendo que, nesse sentido, indiscutivelmente se torna de fundamental relevância o interesse local como ferramenta de efetivação da autonomia dos municípios, sobretudo em matéria de Direito Ambiental¹²⁴. Assim, o que é importante é avaliar quais os interesses que predominam, de forma que seja delimitada a circunscrição da competência administrativa ambiental.

¹²² ALVES, Francisco de Assis Aguiar. Autonomia Municipal e Interesse Local como Parâmetros à Competência Legislativa dos Municípios. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**. Ano IV, n. 4 e Ano V, n. 5 - 2003-2004. p. 537. Disponível em: <<http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/05.pdf>>. Acesso em 08/08/2011.

¹²³ SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. **Competência Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2003. p. 73.

¹²⁴ Nesse sentido: ALVES, Francisco de Assis Aguiar. Autonomia Municipal e Interesse Local como Parâmetros à Competência Legislativa dos Municípios. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**. Ano IV, n. 4 e Ano V, n. 5 - 2003-2004. p. 561. Disponível em: <<http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/05.pdf>>. Acesso em 08/08/2011.

Ressalte-se que a competência do município não tem sido caracterizada pelo interesse exclusivo do município e de sua circunscrição, mas por sua predominância de interesse, isso porque, na tutela ambiental, o interesse local nem sempre é exclusivo do município, pois os impactos ambientais podem atingir direta ou indiretamente interesses nacionais difusos¹²⁵ e, na verificação da competência, devem ser analisados apenas os impactos imediatos, pois as influências indiretas do impacto ambiental são de interesse geral.

E, a importância da atuação municipal na tutela ambiental foi internacionalmente reconhecida por ocasião da Agenda 21, que representa a mais abrangente tentativa já realizada de orientar um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI, alicerçado na sustentabilidade ambiental, social e econômica. Sua oficialização deu-se por ocasião da Cúpula da Terra, conhecida como Rio 92. O programa Agenda 21 tem seu foco nos processos de construção e implementação de agendas locais, pois reconhece a importância do nível local na concretização de políticas públicas sustentáveis. A propósito, MILARÉ¹²⁶ afirma que as estratégias de sustentabilidade mais eficientes são as concebidas localmente, e que contam com apoio da população, sendo os municípios internacionalmente reconhecidos como peças-chaves na gestão ambiental.

Com efeito, a partir da promulgação da Constituição de 1988, os municípios alcançaram uma posição inédita na estrutura federativa brasileira, formando, ao lado da União e dos Estados, uma terceira esfera de autonomia, com a consequente ampliação de seu âmbito de atuação no aspecto político, administrativo e financeiro, nos termos dos artigos 1º e 18 da Carta Federal, o que resultou em uma maior autonomia e importância do ente municipal¹²⁷.

2.2. Autonomia dos entes federados na proteção ambiental

A estrutura da administração pública está sustentada num princípio fundamental: o

¹²⁵ Nesse sentido: VIEIRA, João Telmo; WEBER, Eliana. O licenciamento ambiental como forma de efetivação da autonomia municipal e do desenvolvimento sustentável. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1731, 28 mar. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11099>>. Acesso em 27.05.2011.

¹²⁶ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 2 ed. São Paulo: RT, 2001. p. 24.

¹²⁷ Recomenda-se a leitura de: GRAF, Ana Cláudia Bento; LEUZINGER, Márcia Dieguez. A Autonomia Municipal e a Repartição Constitucional das Competências em Matéria Ambiental. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Temas de Direito Ambiental Municipal. Advocacia Pública & Sociedade**. São

interesse público prevalece sobre o interesse particular, ou seja, no momento que conflita o interesse de um, ou mesmo de um grupo, contra o interesse de todos, prevalece imediatamente o interesse público. O interesse da coletividade é sempre maior do que os interesses individuais¹²⁸.

Portanto, os entes federados possuem competências executivas delimitadas na Constituição Federal, sendo que a sua autonomia ambiental relaciona-se exclusivamente com o princípio da predominância de interesse.

No que tange os bens ambientais e respectivos titulares e interessados, há uma relativa flexibilidade e até incerteza das posturas que os entes federados devem adotar, haja vista o subjetivismo que reveste a lógica de proteção segundo os interesses (local, regional ou nacional), sendo que, devido a sua imprecisão, pode levar a conflitos de competência entre tais entes, principalmente na prevenção ou mesmo reparação do dano ambiental; todavia, “é refletido na Carta Constitucional atual um significativo ampliar daquilo que é da esfera do município, dando-se vazão e reconhecimento formal à autonomia municipal”¹²⁹.

O certo é que os municípios deliberam e executam tudo o que diz respeito ao interesse local, sem consulta ou aprovação do governo federal ou estadual, decidindo sobre a conveniência ou inconveniência de medidas de seu interesse¹³⁰. A autonomia municipal está assegurada na Carta Magna, em seu art. 30, para todos os assuntos de interesse local, expressando-se sob o tríptico aspecto político, administrativo e financeiro. SILVA¹³¹ salienta que não há hierarquia ou sobreposição de validade entre os diferentes entes federados, tendo em vista a unidade da ordem jurídica nacional, informando-se apenas e tão somente do texto constitucional.

Os municípios, antes do advento da Carta Política, não tinham experimentado tamanho reconhecimento formal de sua autonomia, e o interesse local nunca havia tido tamanha vazão

Paulo: Max Limonad, Ano II, n. 03, 1998. p. 46.

¹²⁸ MATOS, Eduardo Lima de. **Autonomia Municipal e Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 137.

¹²⁹ ALVES, Francisco de Assis Aguiar. Autonomia Municipal e Interesse Local como Parâmetros à Competência Legislativa dos Municípios. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**. Ano IV, n. 4 e Ano V, n. 5 - 2003-2004. p. 570. Disponível em: <<http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/05.pdf>>. Acesso em 08/08/2011.

¹³⁰ Nesse sentido; MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 3 ed., 1993. p. 38.

¹³¹ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p.124.

no cenário Legislativo brasileiro, sobretudo em sede constitucional. “Para além de uma interpretação meramente literária, a autonomia e o fortalecimento do município se apresentam como finalidades da lógica constitucional atual, devendo ser interpretados sob esse viés”¹³². E, por essa razão, é tão importante a autonomia municipal, especialmente em assuntos de matéria ambiental.

REALI¹³³ menciona que aos municípios é assegurada a autonomia para legislar e atuar administrativamente em todos os assuntos de interesse local, mesmo quando estes, pela sua natureza, também importam em interesse regional ou nacional, e exemplifica que outro ente estatal, ao licenciar uma atividade, está dizendo que é possível aquela atividade econômica, por atender padrões fixados na legislação estadual ou federal; entretanto, o município, baseado no seu ordenamento, pode decidir que a referida atividade deve se adequar aos padrões mais rígidos de proteção ambiental ou, em casos extremos, impedir a atividade em seu território, devido às peculiaridades locais. Complementando:

Que peculiaridades podem ser essas, que transcendem as exigências estaduais e federais? A preservação de determinada paisagem de interesse cultural ou turístico, por exemplo; o risco a determinado manancial de água, vital para a comunidade; o nível de ruído excessivo para aquela dada região; o ar local já em níveis altamente comprometidos, que recomenda a vedação de ampliação de atividades e, até mesmo, o atendimento do zoneamento espacial das atividades, disciplinado no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. As restrições podem estar relacionadas também às deficiências de infraestrutura local de saneamento e abastecimento de água, à saturação do sistema viário e a situações afins.

Já mencionamos a dificuldade em definir a competência ambiental de um ente federativo tendo como referência os interesses mais imediatos dos mesmos, sejam estes de caráter nacional, regional ou mesmo local, em especial, porque o meio ambiente é uno, e seus reflexos positivos e negativos são de natureza interdependente, atingindo todos os entes da Federação, havendo um ponto de contato indiscutível entre os referidos interesses.

E, a autonomia do município, como atributo de princípio constitucional, está intrinsecamente relacionada ao conceito não definido pela Constituição, qual seja o interesse local.

¹³² ALVES, Francisco de Assis Aguiar. Autonomia Municipal e Interesse Local como parâmetros à Competência Legislativa dos Municípios. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**. Ano IV, n 4 e Ano V, n 5 - 2003-2004. p. 538. Disponível em: <<http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/05.pdf>>. Acesso em 08/08/2011.

¹³³ REALI, Darcí. **Repartição das Competências Ambientais no Brasil e a Autonomia Reservada dos Municípios**. In: Seminário Biodireito e Direito Ambiental (CD-Room), UCS, 2004. p. 207.

2.3. O licenciamento municipal como forma de efetivação da autonomia municipal e do desenvolvimento sustentável.

Uma economia ecologicamente equilibrada alinhada, isto é, uma economia que considera os aspectos ambientais de qualidade do ambiente e sustentabilidade dos recursos, é uma economia que se desenvolve pautada no princípio da defesa do meio ambiente, inscrito na ordem econômica constitucional, e que se destina a realizar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado conforme dispõe o artigo 225 da Constituição Federal¹³⁴. Assim sendo, para a concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, deve a atividade econômica desenvolver-se pautada no princípio da defesa do meio ambiente consubstanciado no art. 170, VI da Constituição Federal.

Por esse motivo, a preocupação com a degradação ambiental permeou a elaboração da Constituição Federal vigente, quando foi repassado aos municípios grande parte da responsabilidade de preservar o meio ambiente nos seus limites territoriais. Portanto, como assevera MATOS¹³⁵, quanto mais poderes conferidos aos municípios, maior é a possibilidade de se construir o Estado democrático, sendo o fortalecimento municipal a melhor maneira de se bem servir a comunidade.

O município tem de assumir seu verdadeiro papel de gestor dos interesses locais e a sociedade civil organizada deve fazer a sua parte, protestando e denunciando a omissão municipal em questões ambientais, pois a autonomia gerada constitucionalmente delegou competência ao município para melhor servir a população, visado à melhoria da qualidade de vida e ao desenvolvimento sustentável.

Sendo a autonomia a capacidade de agir em um círculo preestabelecido, com poder limitado e circunscrito, diante dessa autonomia municipal é que se vislumbra um município adequadamente instrumentalizado para promover o desenvolvimento sustentável, pois, segundo MATOS¹³⁶, a visão cósmica e idealista de Dubos é, ao mesmo tempo, humanista e

¹³⁴ DERANI, Cristiane. Meio Ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Temas de Direito Ambiental Municipal. **Advocacia Pública & Sociedade**. São Paulo: Max Limonad, Ano II, n. 03, 1998. p. 100.

¹³⁵ MATOS, Eduardo Lima de. **Autonomia Municipal e Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 115.

¹³⁶ MATOS, Eduardo Lima de. **Autonomia Municipal e Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 131.

realista, condensada no famoso *slogan* pensar globalmente, agir localmente, e que está na raiz da ideia de desenvolvimento sustentável.

Portanto, a ação localizada é fundamental para a implementação tanto da legislação como da política municipal de proteção ambiental, instrumentos esses que permitirão a redução dos problemas ambientais em nível regional e conseqüentemente nacional, pois os municípios, ao assumirem a gestão do interesse local, estarão enfrentando de forma mais direta o problema do desenvolvimento sustentável, porque exercerão os poderes constitucionalmente conferidos, controlarão o planejamento, o crescimento e o exercício das atividades em seu território, exercendo de forma plena o desenvolvimento sustentável em nível local.

Tanto é que, a Agenda 21 estabelece em suas diretrizes que muitos dos problemas e soluções nela discutidos têm suas raízes nas atividades locais, sendo a participação e a cooperação das autoridades locais um fator determinante na realização de seus objetivos, pois o município, como esfera governamental mais próxima do cidadão, desempenha essencial papel na educação, mobilização e resposta à população em favor do desenvolvimento sustentável. Ou seja, fomenta o fortalecimento de ações localizadas, fazendo uma integração na efetivação de políticas públicas voltadas à proteção ambiental, agindo localmente e pensando globalmente.

Trazer o município para o centro dos problemas ambientais majora o sucesso de uma política ambiental, haja vista o envolvimento da base, que convive com o cotidiano do cidadão, podendo interromper precocemente qualquer tentativa de agressão ambiental. Tão importante é a importância da autonomia municipal que, recentemente, o governo estadual gaúcho reestruturou seus órgãos ambientais visando maior agilidade nas licenças, sendo que o então diretor-presidente da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) atribuiu a lentidão dos processos de licenciamento ao acúmulo de serviço, devido à centralização das atribuições daquele órgão, atestando que a solução para a agilidade no processo licenciatório é conceder aos municípios maior autonomia, ficando estes responsáveis por grande parte das licenças de empreendimentos locais¹³⁷.

¹³⁷ ILHA, Flávio. Mais Competividade: Tarso intervém para agilizar licenças. **Jornal ZERO HORA**. Porto Alegre, 03 de março de 2011. Economia. p. 20.

Aliás, FREY¹³⁸ questiona a nova abordagem de desenvolvimento sustentável quanto a sua efetividade no atual sistema político, onde há grande desigualdade de poder, asseverando que, antes de tudo, é necessária uma reforma democrática do Estado e do sistema político para que uma nova concepção de desenvolvimento sustentável seja efetivamente implementada, vendo na participação popular o caminho para a sociedade sustentável, através do seu fortalecimento e participação no processo decisório das políticas públicas, ressaltando a importância da autonomia municipal e, em especial, que o licenciamento ambiental atinja interesse local.

Ainda em relação ao interesse local, ressalta-se que um instrumento pouco aventado em nossa literatura é o Zoneamento Ambiental, previsto no inciso II do art. 9º da lei nº. 6.938/81, e que, segundo RECH¹³⁹, é cogente e obrigatório como política pública a ser adotada pelos municípios, constituindo-se num direito subjetivo do cidadão, sendo o único modo do Poder Público garantir ao cidadão a sustentabilidade com vistas à equidade intergeracional. Portanto, o Zoneamento Ambiental é uma forma de efetivar a autonomia municipal e valorizar o interesse local, porque o administrador municipal deve estruturar-se com legislação de interesse local, permissiva de uma atuação em prol da coletividade. Por isso, o município primeiro tem de esculpir seu arcabouço legislativo, dentro de suas peculiaridades e atividades dominantes para, com base no interesse local, exigir dos que vivem ou exercem atividades no âmbito do seu território determinada adequação de conduta¹⁴⁰. Sem a norma local, a administração pública municipal não poderá exigir determinada conduta dos que vivem ou exercem atividades em seu território, pois estarão todos sobre o manto constitucional do princípio da legalidade, visto que, sem lei anterior, não há permissivo para a atuação. Por isso, o zoneamento adequado auxiliaria na emissão de licenças efetivas e sustentáveis, já que, através dele, é possível ao município definir seus interesses locais, porque o zoneamento “nada mais é do que a limitação do direito de propriedade, com vistas ao interesse público, à garantia dos direitos socioambientais, à qualidade de vida e à dignidade da pessoa humana”¹⁴¹.

¹³⁸ FREY, K. A dimensão político-democrática das teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente & Sociedade**, nº. 9, 2º semestre, 2011.

¹³⁹ Nesse sentido vide RECH, Adir; RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico: Fundamentos para construção de um plano diretor na área urbana e rural**. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 103.

¹⁴⁰ MATOS, Eduardo Lima de. **Autonomia Municipal e Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 138.

¹⁴¹ RECH, Adir; RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico: Fundamentos para construção de um plano diretor na área urbana e rural**. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 100.

O zoneamento auxilia no fortalecimento da autonomia municipal no que se refere à preservação ambiental, porque, como ensina SILVA¹⁴², ele visa acomodar todos os usos essenciais do solo e dos edifícios na comunidade, colocando cada coisa em seu devido lugar, inclusive atividades incômodas. Embora seja um instrumento que muito auxiliaria no fortalecimento da autonomia e gestão ambiental municipal, garantindo os direitos socioambientais, protegendo áreas de significativo interesse ambiental e assegurando uma cidade sustentável, segundo RECH¹⁴³, nenhum município possui Zoneamento Ambiental definido, exceto legislação esparsa, que protege v.g., áreas de preservação permanente (APP).

O licenciamento é um ato derivado do exercício do poder de polícia, que, por sua vez, é 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 ou do próprio Estado¹⁴⁴, o que só torna mais cogente a importância da autonomia municipal nos processos de licenciamento, pois a atividade de prevenção do perigo está estritamente ligada à noção de polícia¹⁴⁵.

Sob esse aspecto, ressalta-se que o poder de polícia, enquanto atividade estatal disciplinada por lei, limita o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público¹⁴⁶, e alcança, por consequência, a questão ambiental, pois fornece à administração pública instrumentos tanto de caráter preventivo como repressivo, sendo que dentre os primeiros atos de polícia administrativa de caráter preventivo encontramos os institutos jus-ambientais do licenciamento, tendo em seu bojo a AIA e o EIA/RIMA.

A CF/88 conferiu ao EIA o status de instrumento de garantia e efetividade do meio ambiente equilibrado¹⁴⁷, e o ponto culminante do EIA é a realização da audiência pública, quando o conteúdo do RIMA poderá ser contraditado pela sociedade e entidades que a compõe, as quais poderão, na ocasião, ter acesso às informações suplementares, inclusive

¹⁴² SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 4 ed., 2006. p. 306.

¹⁴³ Nesse sentido, vide RECH, Adir; RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico: Fundamentos para construção de um plano diretor na área urbana e rural**. Caxias do Sul: Educ, 2010. p. 101.

¹⁴⁴ COSTA, Elisson Pereira da. Poder de Polícia Ambiental e a Administração Pública. **Revista Síntese Direito Ambiental**. São Paulo: IOB, Ano I, nº. 02, jul/ago 2011. p. 129.

¹⁴⁵ GOMES, Carla Amado. **Risco e Modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de proteção do Ambiente**. Lisboa: Coimbra, nov 2007. p. 246.

¹⁴⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Polícia de Meio Ambiente. In: **Revista Forense**. Vol. 317. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

¹⁴⁷ Nesse sentido: PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. A publicidade e o direito de acesso a informações no licenciamento ambiental. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Temas de Direito Ambiental Municipal. Advocacia Pública & Sociedade**. São Paulo: Max Limonad, Ano II, n. 03, 1998. p. 346.

passar informações e dados por elas colhidos, reunir elementos para averiguar a pertinência do RIMA e a conveniência do licenciamento, influenciando na decisão final. Portanto, a participação da coletividade no processo de licenciamento é fundamental para o estabelecimento efetivo da democracia participativa, influenciando o processo de formação dos atos decisórios relevantes para seu o bem-estar.

Entendemos que a participação social no âmbito do licenciamento não deveria ater-se à realização de audiências públicas, mas funcionar como um mecanismo sistemático de participação, em que se propiciasse a coleta de subsídios, a troca de conhecimento e informação, num processo de mediação negociada, culminando com a apresentação ao público dos resultados propostos, após as populações diretamente afetadas terem passando por um processo de preparação prévia, com a elucidação clara e inequívoca do empreendimento, seus impactos, suas consequências e como serão afetados, levando-se em consideração as realidades sociais existentes.

Cabe ao Estado fugir da microrracionalidade das empresas e se associar à macrorracionalidade da sociedade¹⁴⁸, pois, embora vivamos numa economia capitalista, que privilegia a iniciativa privada, a intervenção estatal se faz necessária e é legítima, quando se trata de defesa ao meio ambiente, já que a inter-relação do direito com a economia é o instrumento do direito econômico, e pode ser colocado à disposição do meio ambiente, caso sejam adotadas as políticas públicas corretas, visto que o Estado atua no domínio econômico, ora como administrador, ora como planejador da economia, fomentando, estimulando, proibindo ou desencorajando condutas, por meio de seu poder de polícia e de normas legais e regulamentares¹⁴⁹, sendo que a análise preventiva de determinado impacto é “o antídoto jurídico para o risco de determinados atos e empreendimentos, mormente os de grande impacto”¹⁵⁰.

Assim, atinge-se o tão almejado desenvolvimento sustentável que, segundo LEFF¹⁵¹, é

¹⁴⁸ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 10 ed., São Paulo: Malheiros, 2006. p. 51.

¹⁴⁹ Nesse sentido: CUÉLLAR, Leila. **As agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo: Dialética, 2001. p. 52.

¹⁵⁰ BELLO FILHO, Ney de Barros. Teoria do direito e ecologia: apontamentos para um direito ambiental no século XXI. In: FERREIRA, Heline Silvini e LEITE, José Rubens Morato Leite (Orgs.). **Estado de direito ambiental: Tendências. Aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 95.

¹⁵¹ LEFF, Enrique. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. 2 ed., Rio de Janeiro: Vozes, 2002. p. 57.

um projeto político-social que aponta para o ordenamento ecológico e a descentralização territorial da produção, diversificando os tipos de desenvolvimento e os modos de vida das populações, oferecendo novos princípios aos processos de democratização da sociedade, que induzem à participação direta das comunidades na apropriação e transformação de seus recursos naturais.

Portanto, os poderes autorizativos ou licenciadores se mostram como instrumentos mais poderosos usados pela administração na tutela preventiva do ambiente, e o instituto da avaliação de impacto ambiental é o mais importante instrumento específico do Direito Ambiental, porque tem raiz preventiva¹⁵², sendo o princípio da prevenção que embasa as ações administrativas na seara ambiental o fundamento corrente das autorizações e licenças que normalmente são requeridas, tendo em vista que o processo democrático somente estará concluído quando consolidarmos o direito da sociedade de viver de forma sadia e equilibrada.¹⁵³

Ora, a democracia permite ao indivíduo participar da condução do país, Estado ou município ao qual pertence. A sociedade, ao participar efetivamente das decisões que incidirão sob seu modo de vida, está exercendo de forma plena a democracia e exaltando o princípio da dignidade humana, porque “o poder político que regula o modo de vida dos cidadãos advém da sociedade que impõe seus interesses, exigindo condutas administrativas pelo Estado”¹⁵⁴, o que faz do poder político uma engenharia do poder da sociedade sobre o Estado, o qual para ela deve existir.

NALINI¹⁵⁵ bem coloca essa situação, ao afirmar que:

Enfim, é a sociedade que vai dar o tom e a intensidade do ambiente que lhe interessa preservar. Se o constituinte contemplou o ambiente de forma tão completa e avançada, e o colocou sob a tutela do Estado e da sociedade, foi por haver confiado na cidadania. Acreditou o constituinte, ao atuar sob delegação da nacionalidade, que a cidadania extrairia daqueles preceitos a melhor concreção. Foi o mesmo constituinte que acenou

¹⁵² Nesse sentido: DIAS, José Eduardo Figueiredo. **Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente**. 2 ed., Estudos CEDOUA, Coimbra: Edições Almedina, outubro 2007. p. 20.

¹⁵³ ALVES, Francisco de Assis Aguiar. Autonomia Municipal e Interesse Local como parâmetros à Competência Legislativa dos Municípios. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**. Ano IV, n. 4 e Ano V, n. 5 - 2003-2004. p. 549. Disponível em: <<http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/05.pdf>>. Acesso em 08/08/2011.

¹⁵⁴ FERNANDES, Jeferson Nogueira. **Licenciamento Ambiental Municipal: Um instrumento Local de Efetivação de Direitos Fundamentais Brasil 1988-2008**. Curitiba: Juruá, 2010. p.188.

¹⁵⁵ NALINI, Renato. Justiça: Aliada eficaz da natureza. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio Ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 304.

com uma *democracia participativa*, em lugar da velha e esgotada fórmula da *democracia meramente representativa*.

Todavia, para que ocorra a participação consciente da sociedade, o Estado deve promover o esclarecimento aos cidadãos sobre as questões relacionadas aos riscos, fornecendo-lhes a informação da maneira mais detalhada e imparcial possível¹⁵⁶, pois, o objetivo do EIA é impedir que projetos aparentemente inofensivos e atraentes economicamente produzam nefastos resultados sobre o ambiente, visto que os poderes autorizativos ou licenciadores são os instrumentos mais poderosos usados pela administração na tutela preventiva do ambiente, e a AIA é o mais importante instrumento específico preventivo do Direito Ambiental, característica preconizada no princípio 17 da Declaração RIO 92¹⁵⁷, e no inciso IV do parágrafo primeiro do art. 225 da Constituição Federal¹⁵⁸.

Por conseguinte, a previsão legal e constitucional do EIA como medida prévia para a avaliação dos efeitos da eventual implantação de um projeto ambiental é a materialização do princípio da precaução, pois existe um dever jurídico e constitucional de resguardar o meio ambiente frente à implantação de qualquer empreendimento econômico, razão pela qual sua correta utilização nos processos de licenciamento ambiental torna mais efetiva a autonomia municipal e a busca por um desenvolvimento sustentável.

¹⁵⁶ Nesse sentido: GOMES, Carla Amado. **Risco e Modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de proteção do Ambiente**. Lisboa: Coimbra, nov. 2007. p. 388

¹⁵⁷ Declaração RIO 92; Princípio 17: A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de uma autoridade nacional competente.

¹⁵⁸ CF: **Art. 225** - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...), **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; (...).

III – A DIVERGÊNCIAS DAS AUTORIZAÇÕES ENTRE OS ENTES FEDERADOS E A AFIRMAÇÃO DA NECESSIDADE DA OBRIGATORIEDADE DO LICENCIAMENTO MUNICIPAL

Já dizia Eça de Queiroz, no célebre *Os Maias*, que o patriotismo é gerado de afeição, hábitos e recordações, os quais só são encontrados na intimidade serena da vida local. O município é a menor unidade federativa, está mais próximo dos problemas locais e detém os instrumentos legais para atuação desse patriotismo e conseqüentemente da defesa do meio ambiente. Estando com a competência de gerir o interesse local, poderá o município implementar política ambiental que promova o desenvolvimento e assegure a proteção ambiental, pois, conhecendo intimamente os seus problemas, pode resolver com mais agilidade o que for de interesse local¹⁵⁹.

Nunca é demais lembrar o princípio 10 da Declaração do Rio 92, que diz ser a participação de todos os cidadãos interessados a melhor maneira de tratar as questões ambientais, oportunizado às comunidades participar de processos de tomada de decisões, a fim de que se concretize o previsto no princípio 25 da mesma Declaração, que rege ser a paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental interdependentes e indivisíveis.

É importante ressaltar que a licença ambiental não impõe limites ao exercício da livre iniciativa, pois estes são impostos pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional, cabendo ao órgão licenciador verificar se a atividade ou empreendimento a serem licenciados cumprem os requisitos estabelecidos na legislação, em especial, o de não causar significativo impacto ambiental, impossível de ser absorvido pelo meio ambiente. Nos dizeres de BENJAMIN¹⁶⁰, a licença ambiental é consequência das limitações, e não a causa, pois o meio ambiente equilibrado e as cidades mais justas e sustentáveis integram um conjunto de direitos dos quais todos somos destinatários¹⁶¹.

¹⁵⁹ Nesse sentido, vide MATOS, Eduardo Lima de. **Autonomia Municipal e Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 132.

¹⁶⁰ BENJAMIN, Antônio Hermann V. *Estudo prévio de Impacto Ambiental*. São Paulo: Ed. RT, 1993. p. 91.

¹⁶¹ Sugere-se a leitura de: PEREIRA, Marlene de Paula, SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. *Desafios da Política Urbana: Análise de Mecanismos de Gestão de Território que Unificam a Legislação Ambiental Urbanística*. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico N. 31**. Caderno Direito do Patrimônio Cultural. Porto Alegre: Magister Editora, ago/set 2010. p. 40.

Portanto, a participação da sociedade é essencial, seja através das plenárias de um Conselho Municipal do Ambiente ou de audiências públicas. FERNANDES¹⁶² lembra que, diante da necessidade de consentir ou dissentir sobre a relativização de direitos fundamentais é que a sociedade se apresenta como poder legítimo para avaliar o que deseja que seja analisado pelo Poder Público através do licenciamento ambiental, já que a própria sociedade irá suportar os efeitos de sua decisão.

Por isso, é imprescindível a participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas ambientais, em especial, as municipais, cabendo-lhe determinar aos poderes públicos que tipo de desenvolvimento pretende-se prosseguir, se destrutivo, baseado no lucro imediato; ou um verdadeiro desenvolvimento sustentável, cujos conceitos de avanço tecnológico e respeito à qualidade de vida humana sejam integrados, cabendo à autoridade estatal licenciatória, ao exercer seu poder discricionário, atender ao interesse público de forma finalística¹⁶³, até porque, além dos limites formais, nossa Constituição estabelece parâmetros materiais ao Poder Público, representados pela barreira dos direitos fundamentais, que, como bem assevera BOBBIO¹⁶⁴, uma vez reconhecidos e juridicamente protegidos, “erguem contra a pretensão e a presunção do detentor do poder soberano de submeter à regulamentação todas as ações dos indivíduos ou dos grupos”.

Isso porque o princípio da defesa do meio ambiente inscrito na ordem econômica constitucional toma uma forma específica de relacionamento social, contribuindo para a obtenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, razão pela qual a reprodução das atividades privadas e a intervenção estatal no domínio econômico devem pautar-se no preenchimento desse princípio¹⁶⁵, pois a participação da população na defesa do meio ambiente no plano da intervenção imediata no processo decisório do Estado é um dos mais importantes direitos da coletividade, no qual se deve impor o respeito aos princípios da ordem econômica, como a função social da propriedade. Por isso, a responsabilidade do Poder Público está estreitamente ligada à responsabilidade da comunidade em matéria ambiental.

¹⁶² FERNANDES, Jeferson Nogueira. **Licenciamento Ambiental Municipal**: Um instrumento local de efetivação de direitos fundamentais Brasil 1988-2008. Curitiba: Juruá, 2010. p. 199.

¹⁶³ Nesse sentido: MEDAUER, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996. p. 122.

¹⁶⁴ BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade – Para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 101.

¹⁶⁵ DERANI, Cristiane. Meio Ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Temas de Direito Ambiental Municipal. **Advocacia Pública & Sociedade**. São Paulo: Max Limonad, Ano II, n. 03, 1998. p. 100-101.

Assim, a participação da sociedade no processo de decisão do licenciamento, com a efetiva defesa de seus interesses pelo ente licenciador, é de extrema importância para que se concretize o desenvolvimento sustentável. A prioridade que elege o Poder Público deve sempre apontar para o desenvolvimento sustentável, pautando a decisão no interesse coletivo. Dessa forma, é imperativa a necessidade de participação da coletividade na tomada de consciência, no exercício pleno da cidadania para a efetiva preservação do planeta às presentes e futuras gerações. O meio ambiente constitui um patrimônio comum e, segundo MARC¹⁶⁶, dar-lhe prioridade, numa escala de valores, é levar o homem a se ultrapassar, a abandonar o egoísmo instintivo da possessão individual para lutar em favor de um bem-estar geral, conduzindo-o à solidariedade.

3.1. Autorizações regionais e municipais conflitantes ao interesse local e seu poder vinculante

É cediço que o impacto local é o fator que determina a predominância do interesse. Ou seja, é através do impacto que se determina o ente licenciador. A LC nº 140, de 08 de dezembro de 2011¹⁶⁷, na alínea “a” do inciso XIV do art. 9º, autoriza aos municípios promoverem o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, cabendo a definição da tipologia aos Conselhos estaduais do meio ambiente, que levarão em consideração os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade. Portanto, mesmo com advento da LC nº. 140/2011, nem sempre há uma definição clara sob o impacto local. E, quando não houver concordância sobre a predominância do interesse, havendo mais de um ente estatal que se julgue competente para licenciar o mesmo empreendimento ou atividade, o conflito fatalmente terá de ser resolvido pelo Poder Judiciário.

Outro aspecto que poderá ter a intervenção do Judiciário é quando se pretende reverter

¹⁶⁶ MARC, Philippe Saint. **Socialisation de la nature**, Editions Stock, Saint-Amand, 1971, p.12 apud FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; SILVA, Solange Teles da. Elementos balizadores da ação estatal na defesa dos bens ambientais para as presentes e futuras gerações. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Temas de Direito Ambiental Municipal. **Advocacia Pública & Sociedade**. São Paulo: Max Limonad, Ano II, n. 03, 1998. p. 144.

¹⁶⁷ BRASIL. Lei Complementar n. 140 de 08 de Dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm>.

uma decisão sobre a concessão ou não das licenças ambientais. Sobre esse aspecto, KRELL¹⁶⁸ entende que a decisão sobre o licenciamento ambiental, quando homologada por um Conselho de proteção ambiental estadual ou municipal, que contam com a participação expressiva da sociedade, essa decisão não pode ser facilmente anulada pelos tribunais.

BRANDELLI e VERGANI¹⁶⁹, por sua vez, entendem que submeter ao Poder Judiciário a análise dos atos licenciatórios de empreendimentos cujas atividades sejam potencialmente poluidoras ou degradantes é essencial para guarnecer os direitos da comunidade, que depende desses recursos naturais que sofrerão ação danosa para a sua subsistência, em especial, quando tal comunidade coloca-se contrária à licença.

Os impactos produzidos por uma atividade ou empreendimento implantado em um município de grande dimensão geográfica podem se restringir ao mesmo, enquanto que, em um município de menor extensão, podem ultrapassá-lo. Portanto, é essencial que o próprio município reconheça o impacto local e que tanto a União como o Estado, em especial o Judiciário, reconheçam a importância da autonomia municipal e enalteçam a vontade da população, olhando para o processo com uma visão hermenêutico-humanista e não apenas legalista.

Por outro lado, o gestor público tem de atuar em nome da comunidade que o elegeu, garantindo a sustentabilidade do seu município, chegando a uma gestão que deixe de ser suicida, como bem assevera BACHELET¹⁷⁰.

Mas, o cerne dessa discussão diz respeito à competência, a qual, segundo BONNARD¹⁷¹, é condição essencial para a validade do ato administrativo, sendo que este, discricionário ou vinculado, não pode ser realizado validamente sem que o agente disponha do poder legal para praticá-lo. Por isso, a importância de se reconhecer a autonomia municipal

¹⁶⁸ KRELL, Andreas Joachim. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental**: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 52.

¹⁶⁹ BRANDELLI, Ailor Carlos; VERGANI, Vanessa. A Defesa dos limites municipais: aspectos de intervenção entre municípios, licenciamento de obras de impacto local. In: LUNELLI, Carlos Alberto (Coord.). **Direito, Ambiente e Políticas Públicas**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 136.

¹⁷⁰ BACHELET, Michel. **Ingerência Ecológica**: Direito Ambiental em questão. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 196.

¹⁷¹ BONNARD, Roger. **Precis de droit administratif**. Paris, 1953, p. 137 *apud* MUKAI, Toshio. Análise Jurídica das Competências Constitucionais em Matéria Ambiental. Poder de Polícia: Fases Preventiva (Licenças) e Repressiva (Sanções). Infrações e Sanções. Previsão em Lei. Princípio Federativo. In: **Revista Síntese Direito Ambiental**. v. 1, n.4, out. 2011, São Paulo: IOB, 2011. p. 11.

nos processos licenciatórios cujo impacto é local. Para MUKAI¹⁷², a competência será municipal para licenciar quando o impacto ambiental se esgotar no território municipal. Obviamente, que o autor se refere ao impacto direto, caso contrário, nenhuma matéria de cunho ambiental seria de interesse local, como já asseverado anteriormente.

Contudo, sabemos que a competência resulta de lei e por ela é delimitada, tanto é, que todo e qualquer ato emanado de agente incompetente ou realizado, além do limite legalmente instituído, é inválido, razão pela qual não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma legal. Mas, e quando essa competência não está devidamente delimitada ou deixa brechas para interpretação dúbia, como no caso do termo interesse local? Ou quando, com base nesse interesse local, haver discussão sobre qual ente estatal possui predominância desse interesse? Caberá ao Judiciário esclarecer cada caso, mas de uma forma hermenêutica, focada no desenvolvimento sustentável, no interesse coletivo e, principalmente, nos princípios da proteção ambiental, da dignidade humana e da precaução.

3.2. A posição jurisprudencial frente às divergências das posições municipais e regionais.

Antes de discorrermos sobre a atual posição jurisprudencial, quando há divergência entre os entes federados, é importante lembrarmos KRELL¹⁷³, que critica o fato de não haver um ramo especializado no Judiciário para dirimir conflitos entre o cidadão e a administração pública, assim como inexistente especialização de magistrados em áreas específicas do Direito, o que certamente encurtaria o tempo de julgamento dos processos e majoraria a qualidade das decisões. Importante ressaltar, ainda, que o direito é excessivamente formal e o rigorismo processual atrapalha a efetiva decisão judicial, quando se trata de questões ambientais, haja vista que o tempo processual não acompanha o tempo ambiental, ao passo que na maioria das vezes a burocracia jurídico-processual agrava o dano ambiental devido à demora do provimento jurisdicional consumir o fato¹⁷⁴. Portanto, a tutela processual ambiental tem de

¹⁷² MUKAI, Toshio. Análise Jurídica das Competências Constitucionais em Matéria Ambiental. Poder de Polícia: Fases Preventiva (Licenças) e Repressiva (Sanções). Infrações e Sanções. Previsão em Lei. Princípio Federativo. In: **Revista Síntese Direito Ambiental**. v. 1, n.4, out. 2011, São Paulo: IOB, 2011. p. 13.

¹⁷³ KRELL, Andreas Joachim. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental**: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 49.

¹⁷⁴ Um exemplo: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AMBIENTAL. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. USINA

ser célere e eficaz, alcançando os anseios da sociedade.

Mas, e quando o ente licenciador estadual ou federal contraria os anseios da população municipal, que é quem sofre os impactos diretos e entende que há grande impacto na sua qualidade de vida e na proteção do bem ambiental?

A análise dos julgados pátrios demonstra que a questão é controvertida. O julgado EINF 2002.71.07.013965-0 do TRF4¹⁷⁵, por exemplo, ao discorrer sobre o licenciamento ambiental do aeroporto de Canela (RS), declarou que inexistia impacto regional ou nacional, sendo o impacto apenas local, mas que a concessão do licenciamento deveria ocorrer através da FEPAM. Já no julgado AGI 2008.01.00.042518-6/MA do TRF1¹⁷⁶, que versa sobre a competência para a realização do licenciamento ambiental para um evento na orla da cidade de São Luís (MA), margeando praias e dunas, ou seja, numa APP, foi aplicado o princípio da razoabilidade, considerando tratar-se de impacto local e, portanto, de competência da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, devido ao fato do local estar antropizado e

HIDRELÉTRICA MAUÁ. REUNIÕES PÚBLICAS. PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE. FINALIDADE ATINGIDA. 1. De acordo com o art. 2º da Resolução do CONAMA 09/1987, as audiências públicas têm natureza pública e serão realizadas a critério do órgão licenciador. 2. Caso a audiência pública tenha sido solicitada por entidade civil, pelo Ministério Público ou por, no mínimo, cinquenta cidadãos, existe a obrigação de realização do procedimento, nos termos do §2º, do art. 2º da Resolução do CONAMA 09/1987. 3. No caso concreto, entretanto, em face do tempo transcorrido desde o ajuizamento da presente ação e diante da instalação efetiva da Usina Hidrelétrica Mauá, a utilidade prática da realização de audiências públicas perdeu sua importância, devendo ser superada a questão. 4. Apelação improvida. (TRF4, AC 0006835-57.2007.404.7001, Terceira Turma, Relator Fernando Quadros da Silva, D.E. 06/12/2011).

¹⁷⁵ EMBARGOS INFRINGENTES. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMPREENDIMENTO (AEROPORTO DE CANELA) PRÓXIMO À UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE IMPACTO REGIONAL E/OU NACIONAL. IMPACTO LOCAL. CONCESSÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA DA FEPAM. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237/97 (§2º DO ART. 4º). 1. Não existe previsão legal para que o IBAMA licencie empreendimento situado no "entorno" de uma Unidade de Conservação, cujo impacto ambiental seja apenas local, e não regional e/ou nacional. 2. Hipótese em que se autoriza o IBAMA a delegar competência à FEPAM para conceder o licenciamento ambiental para a construção do aeroporto de Canela/RS, mercê da previsão contida no §2º do art. 4º da Resolução CONAMA nº 237/97. (TRF4, EINF 2002.71.07.013965-0, Segunda Seção, Relator p/ Acórdão João Pedro Gebran Neto, D.E. 04/07/2011).

¹⁷⁶ 107000065770 - AMBIENTAL - ADMINISTRATIVO - REALIZAÇÃO DE EVENTO - MARAFOLIA - ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - INTERESSE FEDERAL - AUSÊNCIA - IMPACTO AMBIENTAL DE ABRANGÊNCIA ESTRITAMENTE LOCAL - LICENCIAMENTO DA ATIVIDADE PELO MUNICÍPIO - POSSIBILIDADE - LEI Nº 6.938/1981 E RESOLUÇÃO CONAMA nº 237/1997. 1- A competência para a realização do licenciamento ambiental para o evento denominado "Marafolia", que ocorre na Av. Litorânea, na cidade de São Luís (MA), que fica na orla da cidade, margeando praias e dunas, é da Secretaria Municipal do Meio Ambiente. 2- Não é o fato de a atividade ocorrer ao largo de praias e dunas que fará com que a competência para o licenciamento ambiental seja transferida para o órgão federal, uma vez que os eventuais impactos identificados são adstritos ao âmbito local. Precedentes. 3- É de se ressaltar que, não obstante o "evento" ocorra em área de preservação permanente, o local já se encontra totalmente antropizado e urbanizado, pois se trata de avenida que margeia toda a orla de São Luís. Assim, em razão do princípio da razoabilidade, essa área não deve receber o mesmo tratamento, *stricto sensu*, que outros lugares que ainda não foram modificados pelo homem. 4- Agravo de instrumento provido. (TRF-1ª R. - AGI 2008.01.00.042518-6/MA - Rel. Des. Daniel Paes Ribeiro - DJe 06.12.2010 - p. 196).

urbanizado.

O MS 2009.005669-5 do TJAM¹⁷⁷, ao discorrer sobre a competência, asseverou que deve ser observado o princípio da predominância do interesse para definir a competência ambiental administrativa, visando maior efetividade do interesse comum de preservar o meio ambiente, sendo o município o ente competente para licenciar em sua circunscrição territorial.

Em contrapartida, o julgado MAS nº. 2000.04.01.079732-4 do TRF4¹⁷⁸ decidiu que eventual conflito de competência entre os órgãos estadual e municipal somente pode ser atacado por quem tenha legítimo interesse e, em havendo licença estadual, sem insurgência do município, impedido está o IBAMA de questionar a validade do licenciamento que não lhe diz respeito. E, o acórdão do MS 135.968/2008 do TJMT¹⁷⁹, que versa sobre a competência plena do município para a concessão de licenças ambientais, assevera que não há que se falar em competência privativa ou plena do município para concessão de licenças ambientais, pois, na seara ambiental, a competência constitucional é comum e somente a competência legislativa concorrente.

¹⁷⁷ 138000002325 - ADMINISTRATIVO - LICENÇA AMBIENTAL - COMPETÊNCIA CONCORRENTE - LIMITES - 1- A competência comum, regulada pelo art. 23, caput, da Constituição Federal, diz respeito às diretrizes políticas e preceitos relativos à proteção ambiental. 2- Deve ser observado o princípio da predominância do interesse, para indicar o ente federativo competente, no que se refere à competência para execução dos atos e das medidas para o cumprimento das leis, visando à maior efetividade do interesse comum de preservar o meio ambiente. 3- É competente órgão municipal do meio ambiente para expedir licenciamento no âmbito de sua circunscrição territorial. Recurso conhecido e provido, em parcial consonância com parecer ministerial. (TJAM - MS 2009.005669-5 - C.Reun. - Rel. Des. Rafael de Araújo Romano - DJe 31.05.2010 - p. 7).

¹⁷⁸ 213973 - MEIO AMBIENTE - LICENCIAMENTO - COMPETÊNCIA - O licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local ou regional é de competência dos órgãos ambiental municipal ou estadual, respectivamente, nos termos dos art. 5º e 6º da resolução nº 237/97 do CONAMA. O licenciamento obtido pelo impetrante em órgão estadual é válido, não podendo o IBAMA, que não tem competência para licenciar o projeto, embargar o empreendimento. Eventual conflito de competência entre os órgãos estadual e municipal somente pode ser atacado por parte quem tenha legítimo interesse. Havendo licença estadual, sem insurgência do município, não pode o IBAMA questionar a validade do licenciamento que não lhe diz respeito. Apelo e remessa oficial improvidos. (TRF-4ª R. - AMS 2000.04.01.079732-4 - SC - 4ª T. - Rel. Juiz João Pedro Gebran Neto - DJU 12.06.2002).

¹⁷⁹ 50040623 - MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL - AMBIENTAL - LICENÇAS AMBIENTAIS CONCEDIDAS POR MUNICÍPIO - CONVÊNIO COM O ÓRGÃO AMBIENTAL ESTADUAL (PORTARIA Nº 166/06-SEMA/MT) - NÃO ATENDIMENTO A NORMATIZAÇÃO ATINENTE À ESPÉCIE - RESOLUÇÃO CONSEMA Nº 04/08 (ARTS. 6º E 7º) - DESABILITAÇÃO MUNICIPAL - COMPETÊNCIA PLENA DO MUNICÍPIO PARA A CONCESSÃO DE LICENÇAS AMBIENTAIS - INSUBSISTÊNCIA - APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO - CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTS. 23, VI E 24, VI - ASSUNÇÃO DOS LICENCIAMENTOS PELA SEMA/MT - DIREITO LÍQUIDO E CERTO INEXISTENTE - SEGURANÇA DENEGADA - Não há falar-se em competência privativa ou plena do município para concessão de licenças ambientais. Em tema de direito ao meio ambiente, a CF/88 expressamente prevê competência comum para a proteção do meio ambiente e competência concorrente para legislar sobre proteção ao meio ambiente. (arts. 23, VI e 24, VI). (TJMT - MS 135968/2008 - Rel. Gilperes Fernandes da Silva - DJe 28.08.2009 - p. 57).

O julgado AGTR 2009.05.00.090142-2 do TRF5¹⁸⁰ utiliza-se do parecer nº 312/CONJUR/MMA/2004, lavrado pelo consultor jurídico do Ministério do Meio Ambiente, para embasar a decisão de que o licenciamento ambiental visa desenvolvimento sustentável e que a competência para a sua concessão baseia-se nos impactos ambientais da atividade ou empreendimento, e não na titularidade dos bens afetados e, por haver no caso em julgamento impacto local, a competência seria estadual.

Ou seja, embora todos os julgados asseverem que a competência está atrelada à dimensão dos impactos, constatam-se diversas posições sobre a mesma matéria, com uma leve relevância ao princípio da precaução, da predominância do interesse, da autonomia

¹⁸⁰ 111000065668 - ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL - LICENCIAMENTO - COMPETÊNCIA - EIA/RIMA E LICENÇAS AMBIENTAIS - IMPACTO AO MEIO AMBIENTE LOCAL - LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SOBRE O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO - CONSTITUCIONALIDADE - RECURSO IMPROVIDO – 1 - Nos termos do art. 10, da lei nº 6.938/81, com a redação dada pela Lei nº 7.804/89, "a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. Outrossim, de acordo com o § 4º, do art. 10, da mesma norma legal, compete ao IBAMA o licenciamento, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional. Segundo o Parecer nº 312/CONJUR/MMA/2004, lavrado pelo Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente, "não cabe aos Municípios e Estados pedir autorização à União para exercerem o poder de polícia administrativa, para organizarem seus serviços administrativo-ambientais ou para utilizarem os instrumentos da política nacional do meio ambiente, entre os quais se inclui o licenciamento ambiental". No documento, lê-se: "o licenciamento ambiental tem por fundamento compatibilizar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento econômico sustentável, tendo sua análise focada nos impactos ambientais da atividade ou empreendimento, não na titularidade dos bens afetados". Nele se assentou, ainda: "Portanto, não basta que a atividade licenciada atinja ou se localize em bem da União para que fique caracterizado a competência do IBAMA para efetuar o licenciamento ambiental. O licenciamento ambiental dá-se em razão da abrangência do impacto ao meio ambiente e não em virtude da titularidade do bem atingido". 2- *In casu*, está materializada a competência do órgão ambiental estadual para a efetivação do licenciamento ambiental, uma vez que a abrangência do impacto ao meio ambiente é local, compreendendo uma área de 4.575 m2, cuja ocupação recebeu anuência do IBAMA, consoante Relatório Técnico nº 059/06 DITYEC/IBAMA/AL. Tal fato, contudo, não impede ao IBAMA o cumprimento do seu dever de fiscalização. 3- As licenças prévia e de instalação do empreendimento "Paradise Beach" tiveram seus efeitos suspensos enquanto não apresentado o EIA/RIMA, inclusive com estudo de impacto de vizinhança, e realizada audiência pública, por recomendação do Ministério Público Estadual. As exigências foram cumpridas, tendo o EIA/RIMA sido favorável à construção dos edifícios por considerá-los plenamente viáveis. Além disso, de acordo com o Relatório Técnico GERCOM nº 98/06, do Instituto do Meio Ambiente de Alagoas, o empreendimento se encontra aproximadamente a uma distância de 50 metros da preamar, como exigido pela legislação de regência (Decreto nº 5.300/2004). Ademais, o empreendimento foi aprovado pela Superintendência Municipal de Controle de Convívio Urbano da Prefeitura de Maceió, porque foi considerado compatível com a legislação municipal em vigor à época (Lei nº 5.354/04) e com os parâmetros urbanísticos referentes ao Quadro de Uso da ZR-5 do novo Código de Edificações (Lei nº 5.593/07). 4- O novo Código de Edificações e Urbanismo de Maceió não viola a Constituição Federal e a Constituição Estadual de Alagoas, uma vez que foi editado no pleno exercício da competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e para promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, I e VII da CF/88). Não há que se falar, portanto, em violação do princípio da "proibição do retrocesso social". 5- Agravo de instrumento improvido. (TRF-5ª R. - AGTR 2009.05.00.090142-2 - (101343/AL) - 1ª T. - Rel. Des. Fed. Francisco Cavalcanti - DJe 25.02.2011- p. 262).

municipal e, em especial, do desenvolvimento sustentável, mas se observa dissonância de posições, demonstrando que o Judiciário também sofre com a indefinição dos termos, o que resulta em decisões quase sempre injustas ou inadequadas.

3.3. A obrigatoriedade do licenciamento municipal: convite à reflexão

É indiscutível a necessária coexistência harmônica entre atuação estatal, prestação de serviço público, meio ambiente e exploração de atividade econômica, para que os recursos, atualmente colocados à disposição do homem, não se esgotem no futuro, não podendo o ente estatal, no exercício de suas atividades, agir alheio a esse fato.

A posição negativa do município deve ser determinante, isto é, vinculante, porque, em matéria ambiental, sempre deve prevalecer medida mais restritiva, que implique em maior proteção ambiental.

Dentre as várias missões que exerce o Estado, está o dever de resguardar a saúde e bem-estar do cidadão, oportunizando-lhe melhor qualidade de vida, incluindo-se aí a proteção ao meio ambiente, que é a base em que se desenvolve a função ambiental pública.

Ao avaliar o impacto ambiental, a administração pública deve buscar a melhor decisão¹⁸¹ no que tange à proteção ambiental, eis que o objetivo final da AIA é evitar que um empreendimento economicamente viável e justificável, posteriormente, se revele nefasto ou catastrófico ao meio ambiente. É importante lembrar que um dos elementos subjetivos do EIA/RIMA é a cidadania, materializada na população atingida pelo empreendimento que se pretende licenciar, razão pela qual, ouvir essa população, é imprescindível, pois é preciso garantir a participação popular no acompanhamento do processo de licenciamento e de AIA, a fim de cumprir o mandamento constitucional que reconhece como direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

E, para que o direito ao equilíbrio ambiental, previsto no art. 225 da CF/88, seja

¹⁸¹ Ou, nas palavras de BENJAMIN, uma “decisão ótima”. BENJAMIN, Antônio Hermann. Função Ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Hermann V. (Coord). **Dano Ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 1993. p. 68.

efetivo, impõem-se também ao indivíduo condutas que possibilitem o desfrute do direito pela coletividade; logo, se há obrigação do cidadão em proteger o meio ambiente, ele tem de ser ouvido, e sua opinião considerada quando a comunidade alegar prejuízos à sustentabilidade. Aliás, a própria estrutura jurídica do direito ao meio ambiente hígido exponencia essa constatação, pois é constitucionalmente definido como bem de uso comum do povo.

Por ser o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado definido na Carta Magna como bem de uso comum do povo e, portanto, pertencente à coletividade, nada mais justo que a população tenha o direito de opinar pela conveniência de instalação da atividade ou empreendimento que implique em desequilíbrio ambiental, assim como as medidas para minorar os efeitos lesivos. Afinal, o direito ao meio ambiente hígido e equilibrado constitui-se em direito difuso e, como tal, em última instância, o titular desse direito é a comunidade como um todo, restando óbvia a necessidade de sua ampla participação nas decisões relacionadas às matérias ambientais.

E essa participação da coletividade na tomada de decisões é legítima, pois, além de ser atingida diretamente pelos impactos que a atividade ou empreendimento poderão causar, há o poder-dever da coletividade, em conjunto com o Estado, de proteger o patrimônio ambiental, que é comum a todos. Ademais, assim agindo, exerce-se a solidariedade ambiental defendida por MARC¹⁸², respeitando de forma plena e absoluta o princípio da dignidade humana, basilar da atual Constituição Federal, e da proteção ambiental (sadia qualidade de vida), que baseia a atividade socioeconômica, almejando de forma mais concreta a sustentabilidade intergeracional.

Por mais óbvio que seja a intenção de não se pretender proibir o desenvolvimento econômico, que é primordial para que se obtenha justiça social e se concretize o princípio da dignidade da pessoa humana, todavia o meio ambiente compõe um direito difuso, enquanto a liberdade de mercado envolve uma garantia individual, tendo aquela prevalência sobre esta.

O licenciamento ambiental compreende o procedimento pelo qual a administração verifica a viabilidade e o interesse na instalação de uma atividade frente eventual degradação ambiental. E a administração tem de ouvir, obrigatoriamente, sua população, que será a vítima

¹⁸² MARC, Philippe Saint. *Socialisation de la nature*. Editions Stock, Saint-Amand, 1971, p. 12 apud FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; SILVA, Solange Teles da. Elementos balizadores da ação estatal na defesa dos bens ambientais para as presentes e futuras gerações. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Temas de Direito Ambiental. Advocacia Pública & Sociedade*. São Paulo: Max Limonad, Ano II, n. 03, 1998.

direta dos impactos ambientais provenientes da atividade cuja licença se pretende outorgar.

Na busca da sustentabilidade, a municipalização da proteção ambiental possibilita de forma eficaz a adoção de medidas preventivas e sancionadoras, pois abarca um controle territorial de maior qualidade.

Destaca-se a posição de HERMANY¹⁸³ sobre a efetiva participação da comunidade local:

Cabe repisar que a inserção de mecanismos de participação na esfera local permite o desenvolvimento de uma prática participativa constante e regular, o que denota o caráter pedagógico dos instrumentos de participação. Esta nova estratégia de legitimação das decisões ao contemplar a participação da cidadania como elemento de validade das decisões públicas, de fato, rompe com a ideia de cidadão destinatário das políticas públicas para uma cidadania efetiva e emancipatória que se constrói a partir de uma permanente interação entre espaço público estatal e sociedade.

O licenciamento ambiental é um procedimento complexo, que passa por uma avaliação de impacto ambiental com a intervenção da administração, da equipe responsável pela AIA e pela população interessada, a qual se manifesta por audiência pública. Logo, há um concurso de vontades¹⁸⁴ de diferentes órgãos para a formação de um ato final, que é a concessão da licença.

E, a informação à população é essencial, pois é inviável aceitar como legítima a democracia da ignorância, “aquela em que todos são iguais no desconhecimento do que se passa no exercício do poder usurpado e silenciosamente desempenhado”¹⁸⁵.

Obviamente que, para que a posição municipal predomine frente às demais, imprescindível a excelente estruturação administrativa-ambiental do município, seja através de uma Secretaria do Meio Ambiente, composta de pessoal qualificado, ou através dos consórcios entre municípios, onde vários pequenos municípios reúnem-se para utilizar os serviços de uma equipe multidisciplinar igualmente qualificada. Pois é vital que as informações constantes no EIA/RIMA sejam precisas e verdadeiras, oportunizando aos munícipes o total conhecimento dos impactos sociais, econômicos e ambientais positivos e

p. 144.

¹⁸³ HERMANY, Ricardo. **(Re)discutindo o espaço local – Uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch**. Santa Cruz do Sul (RS): Edunisc/IPR, 2007. p. 297.

¹⁸⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31 ed., São Paulo: Malheiros, 2005. p. 154.

¹⁸⁵ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1994. p. 249.

negativos que o deferimento do licenciamento gerará.

Portanto, ao dar relevância fundamental à participação popular, resta claro que a opinião dos municípios deve ser considerada de forma essencial nos processos de licenciamento ambiental, haja vista que é o município que sofrerá diretamente os impactos ambientais e nada mais justo que ele decida se a licença deve ou não ser concedida. Mesmo nos casos de competência estadual ou federal, torna-se essencial que o município opine no processo de licenciamento e que seu posicionamento seja determinante para o processo devido à importância dos princípios da predominância do interesse, da sadia qualidade de vida, da dignidade humana e do desenvolvimento sustentável.

A posição de que se deve dar autonomia ao município e vincular de forma obrigatória a sua posição, mesmo nos casos em que a competência seja alargada aos Estados ou à União, deve-se ao fato da importância exacerbada que se deve dar à opinião da população diretamente atingida, pois, como bem asseverou FREITAS¹⁸⁶, não há interesse federal ou estadual que não interesse à comunidade, sendo que, como tudo ao final é de interesse local, nada mais justo que o município seja o órgão licenciador competente, ou nos casos de competência alargada, dê o veredicto final, oportunizando ou não a implementação da atividade ou empreendimento.

Isso porque o ente estadual, ao licenciar uma atividade, está afirmando que economicamente ela é viável e contempla as exigências legais. Todavia, somente o município é quem poderá afirmar se essa atividade é adequada aos padrões mais rígidos de proteção socioambiental no âmbito municipal e, em casos extremos, impedi-la de se estabelecer em seu território, dadas as peculiaridades locais, tais como a preservação de determinada paisagem histórico-cultural ou turística, ou ainda, devido às deficiências infraestruturais, como saneamento ou abastecimento de água incompatível, saturação do sistema viário, entre outras tantas.

Afinal, como já afirmado anteriormente, o que define interesse local é a predominância do interesse municipal sobre o estadual ou federal, sendo tudo de interesse municipal, pois são os municípios os principais atingidos pelos impactos, positivos ou negativos, do empreendimento ou atividade que se pretende licenciar, então é justo que o

¹⁸⁶ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 2 ed. rev., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p.57.

município tenha o poder de deferir ou vetar o licenciamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal em 1988 instaurou uma nova ordem jurídica no Brasil, consolidando a democracia e enaltecendo os direitos e garantias fundamentais, quando se passou a utilizar a expressão *meio ambiente*, cuja proteção e equilíbrio passaram a ser direito e dever constitucionais, em nome da equidade intergeracional. Inaugurou-se, então, a preocupação e o dever constitucionais de um desenvolvimento sustentável, no qual se busca o equilíbrio entre o meio ambiente e a economia.

Surgiu então o ramo do Direito Ambiental, caracterizado por sua multidisciplinariedade e complexidade, embrenhando-se por todos os sistemas jurídicos existentes para orientá-los num sentido ambientalista, fazendo com que as normas de proteção ambiental permeiem pelos ramos do Direito positivo.

A positivação dos princípios de Direito Ambiental tornou-os normas fundamentais do ordenamento jurídico, orientando de forma irradiante a interpretação das normas constitucionais e a produção e aplicação de dispositivos normativos de hierarquia inferior. Dentre esses princípios ambientais e administrativos constitucionalizados, destacam-se os princípios do poluidor-pagador, da precaução, da prevenção, do desenvolvimento sustentável, da informação e da participação, esses dois últimos, essenciais à validade do processo de licenciamento ambiental, que é um dos instrumentos de gestão ambiental, de caráter preventivo, que visa evitar ou minimizar os danos ambientais, buscando o controle administrativo preventivo das atividades e empreendimentos supostamente danosos ao meio ambiente.

O licenciamento ambiental precede a emissão ou rejeição da licença ambiental pretendida, a qual se trata do ato administrativo discricionário de controle preventivo, podendo ser cassada ou suspensa se as condições originais que ensejaram a sua concessão se alterarem, pois são emitidas por prazo determinado. O processo prevê a emissão, em momentos distintos, de três licenças ambientais. A primeira é a Licença Prévia, que é concedida na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo os requisitos básicos a serem atendidos quanto à localização, instalação e operação da atividade a ser realizada; a segunda é a Licença de Instalação, que outorga o direito de iniciar a implantação do projeto de acordo com as especificações constantes no projeto aprovado; e a terceira é a Licença de

Operação, que concede ao interessado o direito de iniciar a atividade licenciada e o funcionamento dos equipamentos de controle da poluição ou mitigação dos danos ambientais de acordo com o previsto nas licenças prévias e de instalação.

Portanto, a Licença Ambiental é o ato administrativo pelo qual a administração pública, através do órgão ambiental competente, estabelece as condições para que a atividade ou o empreendimento causem o menor impacto possível ao meio ambiente. Assim, qualquer alteração deve ser submetida a novo licenciamento, com a solicitação das Licenças Prévia, de Instalação e de Operação.

Para a validade da concessão da licença ambiental, é indispensável a realização da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), que é composta pelo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e pelo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). O primeiro contém a análise dos impactos ambientais e, o segundo, os resultados objetivos do primeiro. Embora úteis à administração na tarefa de avaliar a viabilidade do projeto, não vinculam o ato administrativo de licenciamento, sendo necessária a avaliação criteriosa de seu conteúdo para definir a conveniência de sua aprovação.

Quanto ao licenciamento ambiental municipal, esse tem sua base na Constituição Federal de 1988, que concede aos municípios competência para licenciar atividades e empreendimentos de impacto local. Resoluções do CONAMA e legislações infraconstitucionais definiram as competências federais, estaduais e municipais, devendo o licenciamento ocorrer sempre em um único nível de competência.

Em relação a esta, todas as legislações e resoluções ambientais estabeleceram que, caberá aos municípios, o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades consideradas como de impacto local, alargando tais competências quando forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio. Por conseguinte, a municipalização do meio ambiente implica na estruturação dos órgãos ambientais municipais para conceder licenciamentos e fiscalizar atividades de impacto local.

Ocorre que há indefinição legislativa e doutrinária sobre o termo impacto local, o que faz com que a subjetividade do termo e a falta de uma definição concreta tornem seu significado impreciso. Tal indefinição torna dúbia a aplicação do princípio da predominância do interesse, levando a discussão aos tribunais, que quase nunca conseguem proferir uma

decisão célere, cuja análise dos julgados demonstra pontos controversos, sofrendo o Judiciário também com a indefinição dos termos.

Desenvolvimento sustentável ou sustentabilidade é o princípio ambiental que procura compatibilizar desenvolvimento econômico-social e preservação da qualidade do meio ambiente, sendo o licenciamento ambiental um ótimo instrumento na busca dessa sustentabilidade, e não um entrave ao desenvolvimento econômico. Portanto, é notório que o licenciamento ambiental não visa impor limites ao exercício da livre iniciativa, mas sim, propicia o desenvolvimento sustentável, preservando o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Para atingir a sustentabilidade e controlar administrativamente as intervenções do homem no meio ambiente, a Constituição Federal prescreveu as competências administrativas ambientais dos entes federados, mas, no tocante aos municípios, concedeu-lhes competência exclusiva para as matérias que tenham vinculação com o interesse local, cujo termo não possui clara definição e conceituação, o que gera discussões doutrinárias e jurisprudenciais. Inobstante, resta claro que todos os assuntos ambientais de interesse federal ou estadual interessam à comunidade local, pois é ela que sofrerá os impactos diretos da atividade ou empreendimento que se pretende licenciar, independente da competência legislativa expressa, pois é no município que os cidadãos vivem, convivem e a vida acontece.

Logo, podemos afirmar que é através dos municípios que se pode implementar o princípio ecológico de *agir localmente e pensar globalmente*, eis que toda atividade econômica, mesmo que autorizada ou licenciada, a princípio gera algum passivo ambiental, o qual deve ser avaliado diante das peculiaridades locais. Assim sendo, é direito e dever do município assumir seu verdadeiro papel de gestor. Trazer o município para o centro dos problemas ambientais majora o sucesso de uma política ambiental, haja vista o envolvimento da base, que convive com o cotidiano do cidadão, podendo interromper precocemente qualquer tentativa de agressão ambiental.

A participação da sociedade no processo de licenciamento ambiental é necessária sob pena de torná-lo nulo e, essa participação democrática, com informações concisas, oportuniza àqueles que serão diretamente atingidos pelo dano mensurar se a atividade ou empreendimento que se pretende licenciar é sustentável.

Por ser o meio ambiente hígido e equilibrado bem de uso comum do cidadão, utilizando-se da premissa constitucional de que o interesse coletivo prevalece sob o privado, a posição municipal, respaldada na vontade dos munícipes, deve sobressair-se, pois são eles os atingidos diretamente pelos impactos que a atividade ou empreendimento que se pretende licenciar ocasionarão, sendo vinculante a posição do município contrária à concessão da licença, haja vista que, em matéria ambiental, deve prevalecer a medida mais restritiva, pois implica em maior proteção ambiental.

Ora, se o direito ao meio ambiente hígido e equilibrado constitui-se em direito difuso e, em última instância, o titular deste direito é a comunidade como um todo, é evidente a necessidade de sua ampla participação nas decisões relacionadas às matérias ambientais e a preponderância de sua posição na tomada de decisão, até porque, se o cidadão tem a obrigação constitucional de zelar pelos bens ambientais, deve ser ouvido, e sua opinião considerada quando a comunidade alegar prejuízos à sustentabilidade.

Contemplar a participação da cidadania como elemento de validade das decisões públicas rompe a ideia de cidadão mero destinatário das políticas públicas para uma cidadania efetiva e emancipatória, que se constrói a partir de uma permanente interação entre espaço público estatal e sociedade.

O ente estadual ou federal, ao licenciar uma atividade, está afirmando que ela é economicamente viável e contempla as exigências legais; todavia, somente o município é que poderá afirmar se essa atividade é adequada aos padrões mais rígidos de proteção socioambiental no âmbito municipal.

Deve-se dar autonomia ao município e vincular de forma obrigatória a sua posição, mesmo nos casos em que a competência seja alargada aos Estados ou à União, pois não há interesse federal ou estadual que não importe à comunidade, que é atingida diretamente pelos danos ambientais. Logo, se tudo é de interesse local, nada mais justo que o município seja o órgão licenciador competente, ou nos casos de competência alargada, dê o veredicto final oportunizando ou não a implementação da atividade ou empreendimento.

Portanto, mesmo nos casos de competência estadual ou federal, torna-se essencial que o município opine no processo de licenciamento e que seu posicionamento seja determinante para o processo, enaltecendo assim os princípios da predominância do interesse, da sadia

qualidade de vida, da dignidade humana e do desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. Sentidos da Sustentabilidade Urbana. In: ACSELRAD, Henri (Org.). **A Duração das Cidades – Sustentabilidade e Risco das Políticas Urbanas**. 2 ed., Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
- ALVES, Francisco de Assis Aguiar. Autonomia Municipal e Interesse Local como parâmetros à Competência Legislativa dos Municípios. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**. Ano IV, n. 4 e Ano V, n. 5 - 2003-2004. p. 540-541. Disponível em: <<http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/05.pdf>>. Acesso em 08/08/2011.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7 ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.
- ARGERICH, Eloísa Nair de Andrade. Desenvolvimento Sustentável. In: SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; AUGUSTIN, Sérgio (Org). **Direito Ambiental e Bioética – Legislação, Educação e Cidadania**. Caxias do Sul: Educus, 2004.
- BACHELET, Michel. **Ingerência Ecológica: Direito Ambiental em questão**. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e Meio Ambiente: as estratégias de mudança da agenda 21**. 9 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 19 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.
- BELLO FILHO, Ney de Barros. Teoria do direito e ecologia: apontamentos para um direito ambiental no século XXI. In: FERREIRA, Heline Silvini e LEITE, José Rubens Morato Leite (Orgs.). **Estado de direito ambiental: Tendências**.

- Aspectos constitucionais e diagnósticos.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- BENJAMIN, Antônio Hermann V. **Estudo prévio de Impacto Ambiental.** São Paulo: Ed. RT, 1993.
- _____. A Principiologia do Estudo de Impacto Ambiental e o Controle da Discricionarieidade Administrativa In: **Estudo Prévio de Impacto Ambiental: teoria, prática e legislação;** MILARÉ, Edis; BENJAMIN, Antônio Hermann V. (Coord.), São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- _____. Função Ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Hermann V. (Coord). **Dano Ambiental: prevenção, reparação e repressão.** São Paulo: Editora dos Tribunais, 1993.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade – Para uma teoria geral da política.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- BOLZAN DE MORAIS, **As Crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos Direitos Humanos.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- _____. **Do Direito Social aos Interesses Transindividuais. O Estado e o Direito na ordem contemporânea.** 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.
- BRANDELLI, Ailor Carlos; VERGANI, Vanessa. A Defesa dos limites municipais: aspectos de intervenção entre municípios, licenciamento de obras de impacto local. In: LUNELLI, Carlos Alberto (Coord.). **Direito, Ambiente e Políticas Públicas.** Curitiba: Juruá, 2010
- BUTZKE, Alindo; KÖHLER, Graziela de Oliveira. Conflito socioeconômico e ambiental. **Revista trabalho e ambiente.** Caxias do Sul: Educs, v. 5, n. 9, 2007. p. 87- 104.
- _____; COSTA, Marli de; HERMANY, Ricardo. O meio ambiente como Direito Constitucional do cidadão: desafios à sua concretização no federalismo brasileiro. **Revista trabalho e ambiente.** Caxias do Sul: Educs, v. 3, n. 4, 2005. p. 53- 74.
- CALGARO, Cleide. Desenvolvimento Sustentável: uma realidade a ser alcançada. **Seminário Biodireito e Direito Ambiental.** UCS, 2004. CD.
- CÁNEPA, Eugênio Miguel. PEREIRA, Jaildo Santos. **O princípio poluidor pagador: uma aplicação de tarifas incitativas múltiplas à bacia do Rio dos Sinos, RS.** Disponível

em:<[http:// www.al.rs.gov.br/.../Tarifas%20múltiplas%20-%20original.pdf](http://www.al.rs.gov.br/.../Tarifas%20múltiplas%20-%20original.pdf)>. Acesso em 05.05.2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Português e da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 4 ed., 1989.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 3 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

CARVALHO, Carlos Gomes de. **O que é Direito Ambiental: dos descaminhos da casa à Harmonia da Nave**. Florianópolis: Habitus, 2003.

CARVALHO, Delton Winter. **Dano Ambiental Futuro. A Responsabilização Civil pelo Risco Ambiental**. Porto Alegre: Forense Universitária, 2008.

CHIUVITE, Telma Bartholomeu Silva. **Direito Ambiental**. 2 ed. São Paulo: Barros, Fischer & Associados Ltda., 2007.

COELHO, Luiz Fernando. **Aspectos Jurídicos da Proteção Ambiental**. Curitiba: Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra, Delegacia do Estado do Paraná, 1975.

COMISSÃO Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CORRÊA, Maria Luiz (Trad.) **Dicionário de Ecologia**. São Paulo: Melhoramentos, 1979.

CORREIA, João. **O direito ao ambiente**. Lisboa: Ed. da Secretaria de Estado do Ordenamento Físico e do Ambiente, s/d.

COSTA, Elisson Pereira da. Poder de Polícia Ambiental e a Administração Pública. **Revista Síntese Direito Ambiental**. São Paulo: IOB, Ano I, n. 02, jul/ago 2011. p. 127-137.

- COUTINHO, Ronaldo , ROCCO, Rogério (Orgs). **O Direito Ambiental das Cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, v. 01, 1989.
- CUÉLLAR, Leila. **As agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo: Dialética, 2001.
- DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- _____. Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Direito Fundamental e Princípio da Atividade Econômica. In: FIGUEIREDO, Guilherma José Purvin de (Org.). **Temas de Direito Ambiental e Urbanístico**. Advocacia Pública & Sociedade, Ano II, n. 3, São Paulo: Max Limonad, 1998.
- DIAS, José Eduardo Figueiredo. **Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente**. 2 ed., Estudos CEDOUA, Coimbra: Edições Almedina, outubro 2007.
- FERNANDES, Jeferson Nogueira. **Licenciamento Ambiental Municipal: um instrumento local de efetivação de direitos fundamentais, Brasil 1988-2008**. Curitiba: Juruá, 2010.
- FERREIRA, Heline Silvini. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; e LEITE, José Rubens Morato (Org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p.205–219.
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; SILVA, Solange Teles da. Elementos balizadores da ação estatal na defesa dos bens ambientais para as presentes e futuras gerações. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Temas de Direito Ambiental Municipal. Advocacia Pública & Sociedade**. São Paulo: Max Limonad, Ano II, n. 03, 1998. p.137-153.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7 ed., São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2004.
- FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Amilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. O bem ambiental pela Constituição Federal de 1988 como terceiro gênero de bem, a contribuição dada pela doutrina italiana e a posição do Supremo Tribunal Federal em face do HC 89.878/10. In: **Revista Direito Ambiental e Sociedade**. Vol. 01, n. 01, jan/jul, Caxias do Sul (RS): Educs, 2011. p.11-46

_____.; MORITA, Dione Mari, e FERREIRA, Paulo. **Licenciamento Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____.; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental e legislação aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 2 ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. 3 ed., 2 tir., Curitiba: Juruá, 2002.

GOMES, Carla Amado. **Risco e Modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de proteção do Ambiente**. Lisboa: Editora Coimbra, nov.2007.

GRAF, Ana Cláudia Bento; LEUZINGER, Márcia Dieguez. A Autonomia Municipal e a Repartição Constitucional das Competências em Matéria Ambiental. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Temas de Direito Ambiental Municipal. **Advocacia Pública & Sociedade**. São Paulo: Max Limonad, Ano II, n. 03, 1998.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 10 ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

GUIMARÃES, Juliana Pita. Competência Constitucional dos Municípios em Matéria Ambiental. In COUTINHO, Ronaldo, ROCCO, Rogério (Orgs). **O Direito Ambiental das Cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

GULLO, Maria Carolina R. **O pensamento econômico e a questão ambiental: uma revisão**. IPES, texto para discussão n. 41. Disponível em: <<http://www.ucs.br/site/o-instituto-de-pesquisas-economicas-sociais/publicacoes/>>. Acesso em 05.05.2011.

- HERMANY, Ricardo. **(Re)discutindo o espaço local – Uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch**. Santa Cruz do Sul (RS): Edunisc/IPR, 2007.
- HUMBERT, George Louis Hage. Matéria Ambiental não é assunto de interesse local?. Revista Síntese Direito Ambiental. Ano I, n. 01, maio-junho 2011, São Paulo: IOB, 2011. p. 227-228
- ILHA, Flávio. Mais Competividade: Tarso intervém para agilizar licenças. **Jornal ZERO HORA**. Porto Alegre, 03 de março de 2011. Economia. p. 20.
- KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais – um estudo comparativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- _____. (Org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- LEME, Ana Carolina Reis Pais; VIEIRA, Fernanda Alves. A Competência Ambiental do Município para Licenciatar. In: **Paisagem, Natureza e Direito**, vol. I, 10º CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL, São Paulo: Antônio Hermann Benjamin, 2005. p. 432 – 457.
- LOUREIRO, Carlos Frederico B. (Org.). **A questão ambiental no pensamento crítico: Natureza, trabalho e educação**. Rio de Janeiro:Quartet, 2007.
- LUNELLI, Carlos Alberto (Coord.). **Direito, Ambiente e Políticas Públicas**. Curitiba: Juruá, 2010.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 18 ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Malheiros, 2010.
- _____. **Princípios Gerais de Direito Ambiental Internacional e a Política Ambiental Brasileira**, p. 241-252, in Boletim de Direito Administrativo, vol. 4, abril 1993.
- MARC, Philippe Saint. **Socialisation de la nature**, Editions Stock, Saint-Amand, 1971.

- MATEO, Ramón Martín. **Tratado de Derecho Ambiental**. 2 ed., Madrid: Trivium, 1991. 3v.
- MATOS, Eduardo Lima. **Autonomia Municipal & Meio Ambiente**. Belo Horizonte: DelRey, 2001.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 2 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 3 ed., 1993.
- _____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MELO, João Alfredo Telles. O licenciamento ambiental no direito administrativo-ambiental brasileiro: os requisitos procedimentais da avaliação de impacto ambiental. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Temas de Direito Ambiental Municipal. Advocacia Pública & Sociedade**. São Paulo: Max Limonad, Ano II, n. 03, 1998. p. 179-197.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MENEZES, Ricardo Marcelo de. O Interesse Local na Definição de uma Política de Gestão dos Recursos Hídricos. In: **II Seminário Biodireito e Direito Ambiental**. UCS, nov. 2005. CD.
- MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 2 ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: RT, 2001.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do Direito Ambiental. **Revista Direito Ambiental**. São Paulo: RT, n. 02, 1996.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Fundamentos do direito ambiental no Brasil**. São Paulo: RT, v. 706/13, 1994.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito Ambiental Proibição de Retrocesso**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MÜLLER, Jackson. Implantação de Sistemas Municipais de Meio Ambiente e Diversidade de Municípios. In: JR PHILIPPI, Arlindo [et al.] (Ed.). **Municípios e Meio Ambiente: Perspectivas para a Municipalização da Gestão Ambiental no Brasil**. São Paulo: ANAMMA, 1999. p.95–97.

_____. (Org). **O Licenciamento Ambiental no Estado do Rio Grande do Sul: Conceitos Jurídicos e Documentos Associados**. Porto Alegre: FEPAM, 2003. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/central/licenc_munic.asp>. Acesso em: 03.09. 2009.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 2 ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

_____. O Licenciamento Urbanístico e Ambiental previsto na lei Nº. 11.977 de 7 de julho de 2009 – Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Síntese Direito Ambiental**. São Paulo: IOB, ano I, n. 02, jul/ago 2011. p.07-14.

_____. Análise Jurídica das Competências Constitucionais em Matéria Ambiental. Poder de Polícia: Fases Preventiva (Licenças) e Repressiva (Sanções). Infrações e Sanções. Previsão em Lei. Princípio Federativo. In: **Revista Síntese Direito Ambiental**. São Paulo: IOB, V. 1, n. 4, out. 2011, p.09-17.

NALINI, Renato. Justiça: Aliada eficaz da natureza. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio Ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 286-305.

NEDEL, Fábio Germano; DAMA, Remi Antonio. Contribuição do Estudo de Impactos Ambientais (EIA), do Relatório de Impactos Ambientais (Rima) e da ISSO 14001 para a sustentabilidade ambiental. **Revista trabalho e ambiente**. Caxias do Sul: Educs, v. 5, n. 9, 2007. p.125–151.

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide. (Org.). **Direito Ambiental e Biodireito: da modernidade à pós-modernidade**. 1 ed. Caxias do Sul: Educs, 2008.

PEREIRA, Marlene de Paula, SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Desafios da Política Urbana: Análise de Mecanismos de Gestão de Território que Unificam a Legislação

- Ambiental Urbanística. In: **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico N. 31**. Caderno Direito do Patrimônio Cultural. Porto Alegre: Magister Editora, ago/set 2010. p. 40-44.
- PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. A publicidade e o direito de acesso a informações no licenciamento ambiental. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Temas de Direito Ambiental Municipal. **Advocacia Pública & Sociedade**. São Paulo: Max Limonad, Ano II, n. 03, 1998. p. 335-354.
- PHILIPPI JÚNIOR, A. et al. **Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização no Brasil**. São Paulo: ANAMMA, 1999.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. **Direito Administrativo**. 18 ed., São Paulo: Atlas, 2005. p. 220.
- _____. Polícia de Meio Ambiente. In: **Revista Forense**. Vol. 317. Rio de Janeiro: Forense, 1993.
- PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Regime Jurídico das Licenças**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **O Desafio Ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- REALI, Darcí. Repartição das Competências Ambientais no Brasil e a Autonomia Reservada dos Municípios. **Seminário Biodireito e Direito Ambiental**. UCS, 2004. CD.
- RECH, Adir; RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico: Fundamentos para construção de um plano diretor na área urbana e rural**. Caxias do Sul (RS): Educs, 2010.
- RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; IRIGARAY, Carlos Teodoro Huguency. (Org.). **O direito e o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Petrópolis/IEB, 2005.
- ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1994.
- SACHS, Ignacy. A energia do Amanhã. **Revista Carta Verde**. Entrevista concedida à Denise Ribeiro. 14 de outubro de 2009. p. 54-57.

- SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; Nardy, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: DelRey, 2003.
- SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. **Licença Urbanística**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2001.
- SANTOS, Ricardo Boaventura dos. **Relações entre meio ambiente e ciência econômica: reflexões sobre economia ambiental e a sustentabilidade**. Disponível em: <http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/IIseminario/pdf.../reflexoes_23.pdf>. Acesso em 05.05.2011.
- SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional: meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial**. Rio de Janeiro: Thex Ed. Biblioteca Estácio de Sá, 1995.
- SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- _____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 6 ed., 1990.
- _____. **Direito Ambiental Constitucional**. 6 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 4 ed., 2006.
- SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na Constituição Federal de 88**. 1 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.
- SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. **Competência Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2003.
- SIMIONI, Rafael Lazzarotto. **Direito Ambiental e Sustentabilidade**. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2006.
- SIRVINSKAS, Luiz Paulo. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- SOUZA, M. L. C.. **Municipalização da gestão ambiental: análise comparativa do processo**

- de descentralização nos estados da Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- SOUZA, E.C.B. (et. al.). Desafios da Gestão Ambiental nos Municípios. In: LITTLE, P.E. (Org.). **Políticas Ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Petrópolis; Brasília, DF: IIES, 2003.
- SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; MARTINS, Ezequiel. Urbanização, Estatuto da Cidade e meio ambiente. **Revista trabalho e ambiente**. Caxias do Sul: Educs, v. 3, n. 4, 2005. p.23–51.
- TRENNEPOHL, Curt, e TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. 3 ed. rev. atual. Niterói, RJ: Editora Impetus, 2010.
- TRINDADE, S. C. Agenda 21: estratégia de desenvolvimento sustentável apoiada em processos de decisão participativa. In: CAVALCANTI, C. (Org.). **Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas**. 3. ed. São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2001. p. 260-270.
- USERA, Raúl Canosa. Aspectos constitucionales Del Derecho Ambiental. **Revista de Estudios Políticos 94/79**, Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. 3 ed., Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros. 2006.
- VIEIRA, João Telmo; WEBER, Eliana. **O Licenciamento Ambiental como forma de efetivação da autonomia municipal e do desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11099> >. Acesso em 27.05.2011.
- WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Orgs). **Os “Novos Direitos” no Brasil: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2003.

Referências Legislativas:

BRASIL. Rio Grande do Sul. Lei Estadual n. 11.520 de 03/08/2000. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%C2%BA%2011520&idNorma=11&tipo=pdf>>. Acesso em 01.05.2010.

BRASIL. Lei n. 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>. Acesso em 01.05.2010.

BRASIL. Resolução CONAMA 237 de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 01.05.2011.

BRASIL. Resolução CONAMA 01 de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em 01.05.2011.

BRASIL. Resolução CONSEMA 102/2005. Dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res102-05.pdf>>. Acesso em 01.05.2011.

BRASIL. Lei Complementar n. 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; e altera a lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em 09.12.2011.