

## INTRODUÇÃO

“Há três coisas que nunca voltam atrás: a flecha lançada, a palavra pronunciada e a oportunidade perdida.”

[Provérbio Chinês]

A preocupação com a preservação do meio ambiente, não apenas sob a ótica privatista, mas sim como patrimônio público, começou a surgir após a Revolução Industrial como uma solução para as consequências drásticas que as novas atividades econômicas geraram. É verdade que, já então, existiam dispositivos legais esparsos que impediam o corte de árvores ou a poluição das águas, por exemplo, porém os mesmos se prestavam a proteger a propriedade privada.<sup>1</sup>

Inicialmente abordado por organismos internacionais, que trouxeram protocolos de intenções, princípios e metas, o direito ambiental foi paulatinamente sendo absorvido pelos ordenamentos jurídicos de alguns países.

No Brasil, como ensina Patrícia Silveira da Rosa<sup>2</sup>, o direito ambiental somente começou a ser sistematizado na década de 1970, sendo a princípio denominado Direito Ecológico pelos renomados administrativistas Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Sérgio Ferraz. Posteriormente, a denominação “direito do meio ambiente” foi consolidada, após a publicação da obra “Direito de Proteção à Natureza e do Meio Ambiente”, de Lamarque, Constantine, Pacteau e Macrez, referenciada por Paulo Affonso Leme Machado.

---

<sup>1</sup> Cf. MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 116-118.

<sup>2</sup> ROSA, Patrícia Silveira da. **O licenciamento ambiental à luz dos sistemas autopoieticos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

A finalidade desta sistematização seria justamente a proteção do patrimônio ambiental num caráter global, atribuindo ao Estado a tutela do ambiente, de forma a garantir a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, fundamentos do conceito de desenvolvimento sustentável. Édis Milaré já ensinava que:

[...] começou, então, o legislador a transfundir em normas os valores da convivência harmoniosa do homem com a natureza, ensejando o aparecimento de uma nova disciplina jurídica – o Direito Ambiental -, nascida do inquestionável direito subjetivo a um ambiente ecologicamente equilibrado e de um direito objetivo, cujos passos, ainda titubeantes, urge afirmar e acelerar.<sup>3</sup>

Contudo, lamentavelmente devemos afirmar que os instrumentos jurídicos do direito ambiental não vêm se prestando à finalidade a que se propõem. A legislação brasileira é ainda ineficaz por faltar-lhe sistematização e as lacunas que se observam são, não raramente, levantadas como argumento para a omissão dos órgãos competentes em coibir atividades lesivas ao meio ambiente, especialmente quando não há interesse político para tal.

O principal instrumento abordado por este trabalho é o do licenciamento ambiental, que vem sendo utilizado no Brasil, em algumas ocasiões, de forma desvirtuada.

Ao se analisar casos como o do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro, baseado no Município de Itaboraí, com área de influência bastante extensa, formulam-se inúmeras indagações acerca do verdadeiro objetivo do licenciamento ambiental. A vontade política dos governos na implantação de alguns empreendimentos

---

<sup>3</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 112.

acelera e desburocratiza o processo de forma, não raro, leviana, uma vez que ignora impactos gravíssimos no ecossistema e na vida da população local.

Este interesse político em implantar determinadas atividades agiliza, igualmente, o processo legislativo. Atualmente, o Programa de Aceleração do Crescimento, promovido pelo governo federal – inequívoca plataforma de campanha na corrida à sucessão presidencial em 2010 - foi a justificativa para o encaminhamento de projetos de lei, tais como o PL 388/2007, e para a edição de Medidas Provisórias, tais como a 458 (que regulariza terras da chamada “Amazônia Legal”), convolada na Lei 11.952/09, e a 459 (que promove a regularização fundiária de assentamentos em áreas urbanas), igualmente convertida na Lei 11977/09, as quais são flagrantemente inconstitucionais em seu conteúdo, uma vez que abrem caminho ao desmatamento e à ocupação de áreas de preservação ambiental, violando diretamente um dispositivo constitucional – artigo 225, bem como um direito fundamental que dele decorre e toda a linha principiológica do direito do ambiente.

Com efeito, este trabalho se propõe a analisar o arcabouço teórico do direito ambiental, suas origens, sua inserção no rol dos direitos fundamentais e os instrumentos de gestão trazidos pela atual legislação. Em seguida, aprofundando-se no tema do licenciamento ambiental, apresenta um estudo de caso bastante emblemático, o do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro, procurando demonstrar as deficiências do atual sistema brasileiro na concessão das licenças ambientais e, ao final, trazendo proposições para que se obtenha a esperada efetividade na tutela do meio ambiente.

O caráter original, requisito essencial de uma tese de doutoramento, reside na apresentação de todo o processo de licenciamento, ainda em andamento, do referido complexo, analisando-o sob um aspecto crítico e ilustrando-o como um exemplo claro de todas as mazelas e deficiências do sistema técnico-jurídico vigente, sistema este que se mostra pouco eficaz na proteção ao meio ambiente. Visando a apontar sugestões para minoração das vicissitudes apresentadas, são traçados problemas pouco abordados no tocante à atuação do Ministério Público, à politização na concessão de licenças e à deficiente participação democrática nos processos decisórios.

## 1. O MEIO AMBIENTE E SUA PROTEÇÃO JURÍDICA

“A melhor maneira de prever o futuro é criá-lo.”  
[Peter Drucker]

O acelerado processo de aperfeiçoamento tecnológico que marcou o século XX iniciou-se a partir da chamada Revolução Industrial e trouxe profundas modificações sócio-econômicas ao mundo contemporâneo. O surgimento de novas ideologias políticas, decorrentes da exploração do capital e do trabalho, e as duas Grandes Guerras, que trouxeram novo traçado político-geográfico ao globo terrestre, geraram, com as atrocidades praticadas, a formação de novas teorias jurídicas, que privilegiavam os direitos humanos e sociais.

Tantas mudanças causaram, também, problemas de outra natureza.

O aumento populacional dos centros urbanos, aliado a fatores como a miséria e a especulação imobiliária, levou a uma profunda crise no setor de moradia nos mais diversos países do mundo, ocasionando, também, uma evolução dos conceitos ligados ao urbanismo, tais como a reforma urbana e o planejamento urbano. A preocupação com a estética, circulação e saúde pública, inicialmente presentes nas intervenções urbanas do poder público nos mais remotos tempos, foi acrescida, ainda, de ideias ligadas à redistribuição do espaço urbano e à qualidade de vida, numa forte dimensão social. De acordo com a lição de Marcelo Lopes de Souza, a reforma urbana, em sua concepção atual, não é mera remodelação do espaço físico, mas sim “uma reforma social estrutural, com uma muito forte e evidente dimensão espacial, tendo por objetivo

melhorar a qualidade de vida da população, especialmente de sua parcela mais pobre, e elevar o nível de justiça social”.<sup>4</sup>

Ademais, a utilização indiscriminada dos meios naturais como matéria prima das indústrias, a poluição do ar e das águas trazida pela atividade industrial e o desmatamento que garantia maior espaço aos espigões e parques industriais geraram uma degradação ambiental sem tamanho. Tais danos à natureza não restaram impunes e toda a sociedade global vem se deparando com o aquecimento do planeta e com catástrofes antes inimagináveis. Estes fatos provocaram o surgimento do direito ambiental e de novos movimentos que buscam evitar a depredação da natureza e frear os efeitos da degradação do meio ambiente.

Como bem ressalta Ronaldo Coutinho:

*Na atual fase de financeirização do capital e política de regulação neoliberal, os entraves sociopolíticos foram removidos e as tendências predatórias assumem uma dimensão efetiva, tanto em relação aos limites psico-biológicos humanos no trabalho quanto ao meio ambiente (principalmente pelo controle dos recursos naturais fósseis), configurando uma barbárie pós moderna de alta tecnologia.*<sup>5</sup>

Diante desta situação de inegável risco, a comunidade internacional mobilizou-se para adotar medidas que minimizassem a degradação. Em 1972, tem-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, promovida pela Organização das Nações Unidas – ONU, em Estocolmo, como um marco na consciência global acerca da necessidade de adoção de medidas para a preservação do meio ambiente. A Declaração de Estocolmo, subscrita por 114 países, influenciou

---

<sup>4</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

<sup>5</sup> COUTINHO, Ronaldo do Livramento. **Direito à saúde, meio ambiente e urbanização**, in **Cidades Sustentáveis no Brasil e sua tutela jurídica**. Lumen Juris, Rio de Janeiro: 2009.

diretamente a constitucionalização das normas de direito ambiental, inicialmente na Europa. É o que afirma Antônio Herman Benjamin:

Nessa evolução acelerada, numa primeira onda de constitucionalização ambiental, sob a direta influência da Declaração de Estocolmo de 1972, vieram as novas Constituições dos países europeus que se libertavam de regimes ditatoriais, como a Grécia (1975), Portugal (1976) e Espanha (1978). Posteriormente, num segundo grupo, ainda em período fortemente marcado pelos padrões e linguagem de Estocolmo, foi a vez de países como o Brasil. Finalmente, após a Rio-92, outras Constituições foram promulgadas ou reformadas, incorporando, expressamente, novas concepções, como a de desenvolvimento sustentável, biodiversidade e precaução. O exemplo mais recente deste grupo retardatário é a França, que em 2005 adotou sua Charte de l'environnement.<sup>6</sup>

Duas décadas depois, acontece a “Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”, conhecida como RIO 92, que buscou avaliar a evolução das medidas propostas na Declaração de Estocolmo durante aquele período. Lamentavelmente, as conclusões foram bastante pessimistas, conforme se constata do relatório “O ambiente mundial 1972-1992: duas décadas de desafios, o qual se inicia com a célebre frase: “o nosso planeta está sitiado”.

A RIO 92 deu origem à chamada Declaração do Rio e também à Agenda 21, em que diversas metas foram propostas para alcançar o desenvolvimento sustentável. Tais metas, todavia, tampouco foram satisfatoriamente adotadas, de acordo com a avaliação do Fórum “Rio+5”, conferência realizada também no Rio de Janeiro entre os dias 13 e 19 de março de 1997. A chamada “Rio+10”, Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, ressaltou, em Johanesburgo, durante a semana de 26 de agosto a 02 de setembro de 2002, a responsabilidade da preservação do meio ambiente para as futuras gerações.

---

<sup>6</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira**, in **Direito constitucional ambiental brasileiro**, Saraiva, São Paulo: 2008.

A relevância de tais declarações e de outros documentos técnicos elaborados não está em sua força cogente, mas, sim, em formulações científicas que norteiam a legislação ambiental e os processos decisórios. É o que ressalta Édis Milaré:

O ordenamento jurídico do ambiente leva em consideração, precipuamente, as elaborações legais e as diferentes fontes do Direito. Sobreleva considerar também a valia e a oportunidade de outras formulações científicas e técnicas, que muito contribuem para o aprimoramento dessa ordem jurídica, particularmente na regulamentação das leis e na normatização técnica.

Há, realmente, documentos que, se não possuem autoridade jurídica *stricto sensu*, revestem-se de uma autoridade de uma outra natureza e adquirem peso específico no próprio ordenamento jurídico. É o que se passa, por exemplo, com textos oficiais da Organização das Nações Unidas (ONU) e de suas agências (OMS, OIT, UNESCO e outras). Em muitos casos, eles se relacionam com o Direito Internacional; em outros, abordam questões de interesse específico de grupos de países ou de setores da comunidade internacional [...].

É sabido, outrossim, que há documentos, como convenções e tratados, que implicam determinado grau de obrigatoriedade, na medida em que são formalmente subscritos por governos. Podemos lembrar a “Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar”, a “Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas”, a “Convenção das Nações Unidas sobre a Biodiversidade” etc.

Há documentos que têm o nítido caráter de diretrizes, como as “Diretrizes de Montreal para Proteção do Meio Ambiente Marinho de Fontes Provenientes da Terra”, a “Estratégia Global de Abrigo para Todos até o Ano 2000”, o “Protocolo de Montreal” sobre a camada de ozônio e os CFC’s, o “Código de Práticas para o Movimento Internacional Transfronteiriço de Lixo Radioativo”, da Agência Internacional de Energia Atômica, os documentos da UNESCO sobre Educação Ambiental, etc. Mais recentemente surgiu o controvertido “Protocolo de Kyoto” sobre o efeito estufa e as cotas de carbono.<sup>7</sup>

O ordenamento jurídico nacional de proteção ao meio ambiente iniciou-se com alguns dispositivos esparsos que protegiam a propriedade privada e o direito de vizinhança, muitos dos quais previstos, inclusive, no Código Civil de 1916. Seguiram-se decretos e decretos-lei que possuíam conteúdo ambiental, como o Dec. 16300/23, que regulamentou a saúde pública; o Dec. 23793/34, antigo Código Florestal; o Dec. 24643/34, Código de Águas; o DL 25/37, que até hoje trata da proteção ao patrimônio histórico e cultural, dentre outros. Décadas mais tarde, outros textos sucederam-se, estes garantindo a integridade do meio ambiente de forma mais específica, tais quais a Lei 4504/64, Estatuto da Terra; a Lei 4771/65, Código Florestal; Lei 5197/67, sobre a

<sup>7</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. P.66

proteção à fauna; DL 303/67, que trouxe o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental; o DL 1413/75, o qual controla a poluição decorrente de atividades industriais; Lei 6513/77, sobre áreas especiais de interesse turístico; Lei 6766/79, do parcelamento do solo urbano.

Já nas décadas de 1980 e 1990, três marcos regulatórios, além da Constituição da República de outubro de 1988, sistematizaram de forma mais ampla a proteção ambiental, quais sejam, a Lei 6938/81, da Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei 7347/85, que trouxe à baila a ação civil pública como o mais relevante instrumento processual de tutela do ambiente, e a Lei 9605/98, sobre crimes ambientais.

Malgrado todo esse arcabouço técnico-jurídico de proteção ao meio ambiente, aliado às normas urbanísticas, o conceito de desenvolvimento sustentável ainda está longe de concretizar-se. Tais complexidades urbano-ambientais estão cada vez mais presentes no mundo moderno e, atualmente, não se pode excluir do conceito de meio ambiente o seu aspecto cultural e urbano. Os mais prestigiados autores nacionais de direito ambiental, tais como Paulo Affonso Leme Machado<sup>8</sup> e Édis Milaré<sup>9</sup>, sempre consideraram o urbanismo como um aspecto do direito ambiental, denominado por este último de *ambiente urbano*, componente do chamado *patrimônio ambiental artificial*.

Ainda citando Milaré:

Aceito que se tem o caráter holístico do meio ambiente, como produto das interações e relações da sociedade humana com o mundo natural em que ela se contextualiza, o meio ambiente construído, ou artificial, passa a ser objeto das políticas ambientais. Assim sendo, por decorrência, cai sob a alçada do Direito, não apenas do Direito do Ambiente mas, ainda, de outros ramos da ciência jurídica, nomeadamente o Direito Urbanístico e regulamentações específicas menores.

[...]

Há um elenco de temas que deveriam ser aprofundados, inclusive sob o ponto de vista do ordenamento jurídico, a fim de que o patrimônio ambiental artificial – no caso, as

---

<sup>8</sup> Cf. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 9<sup>a</sup>.ed., 2<sup>a</sup>. tiragem, São Paulo: Malheiros, 2001.

<sup>9</sup> Cf. MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 2<sup>a</sup>. ed., São Paulo: RT, 2001.

idades e seus equipamentos – possam integrar de facto et de jure as políticas ambientais, atendendo explícita e implicitamente aos preceitos do Direito do Ambiente. Neste elenco teríamos, exemplificativamente: as necessidades humanas e as cidades desumanas; o conceito de lugar; a ciência e a cidade; as instituições do ambiente humano e seus ideais correspondentes; e por que mantemos feias as nossas cidades<sup>10</sup>.

No Brasil, estes problemas urbano-ambientais apresentam algumas peculiaridades e mostram-se ainda mais agravados.

As intervenções urbanas realizadas pelo poder público nas grandes cidades brasileiras ao longo da História contribuíram para o aumento da segregação sócio-espacial, trazendo reflexões acerca da necessidade de se promover a verdadeira reforma urbana nas metrópoles.

Em 1997, Ricardo Pereira Lira já escrevera:

[...] o assentamento se faz sob o domínio do fenômeno da segregação residencial, em que às famílias carentes e de baixa renda são destinadas as periferias do espaço urbano, recebendo áreas de rendimento mais alto a concentração de maiores benefícios líquidos das ações do Estado.

Acrescenta-se a essa iniquidade, como relação de causa e efeito, o fato geral de que o assentamento humano realizado iníqua e desordenadamente gera a deficiência do equipamento urbano, a subabitação, a poluição, a criminalidade, o vício, a debilitação da família já entorpecida pela droga pesada e pela crise de afetividade, gera, enfim, a instabilidade social, a violência institucionalizada, com todo o seu séqüito de problemas, que seguramente encontrariam parcela de solução se adotada uma política de controle do uso do solo urbano e a implementação de uma política de assentamento racional e justo do homem na cidade.

[...]

Parece não existir dúvida de que é preciso organizar a cidade.<sup>11</sup>

Citando o exemplo das intervenções ocorridas no Município do Rio de Janeiro, Vera Rezende<sup>12</sup> trouxe aspectos bastante relevantes acerca da paulatina expulsão da população de baixa renda das áreas centrais promovida pelo próprio poder público. A desapropriação de cortiços no centro da cidade para a construção da Avenida Rio

<sup>10</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p.219 e 222.

<sup>11</sup> LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de direito urbanístico*, Renovar, Rio de Janeiro, 1997.

<sup>12</sup> Cf. REZENDE, Vera. *Evolução da produção urbanística na cidade do Rio de Janeiro, 1900-1950-1965*. in *Urbanismo no Brasil*. Maria Cristina da Silva Leme (org.). FUPAM Studio Nobel. São Paulo. 1999. Pág. 39-70

Branco e da Avenida Presidente Vargas nas primeiras décadas no século passado foi determinante para o adensamento populacional de áreas suburbanas. Em contrapartida, obras de arruamento da faixa marginal da Lagoa, com plano de saneamento, e a estruturação dos bairros de Ipanema e Leblon geraram a intensificação da ocupação destas áreas por população de alta renda. Na década de 50, com o desmonte do Morro de Santo Antônio, abre-se no centro da cidade uma área nobre destinada a comércios e serviços. Já nesta época, os contornos da cidade já estão basicamente definidos e ocorre, então, o adensamento de espaços já ocupados, os quais passam a ser verticalizados.

Consolidou-se assim o processo de favelização, cada vez mais crescente nos grandes centros urbanos brasileiros, sendo, ainda, as ocupações irregulares, muitas vezes em terras públicas e em áreas de risco, uma constante.

A preocupação com o meio ambiente, com a preservação dos meios naturais para as futuras gerações e, assim, com a garantia da qualidade de vida, por sua vez, mostra-se ainda insipiente neste país já bastante industrializado, e alguns chegam a questionar a legitimidade da aplicação de regras restritivas do direito ambiental por considerá-las impeditivas ao crescimento econômico e à implementação de alguns direitos sociais, tais como o direito à moradia. Tal pensamento, muitas vezes, contamina o próprio Poder Judiciário, que não raro se vê diante de situações bastante polêmicas. Há que se reconhecer as dificuldades de se decidir uma lide cujo pedido seja impedir a implantação, por desrespeito às regras do licenciamento ambiental, de um grande empreendimento, gerador de empregos e de receita tributária ao poder público, ou remover famílias que há anos ocupam área de preservação ambiental.

Nessas hipóteses, um julgador pouco atento imagina estar diante de dois direitos que se contrapõem, quando os mesmos, em verdade, devem ser complementares.

Recorrendo-se, por exemplo, à Lei 10257/01, lei geral de direito urbanístico, verificam-se inúmeros dispositivos que buscam equilibrar o meio ambiente natural e urbano. As diretrizes gerais contidas no artigo 2º do Estatuto da Cidade trazem, a todo momento, a preservação do meio ambiente e o respeito às normas ambientais como objetivos das intervenções urbanas. Alguns instrumentos de política urbana, tais como o zoneamento ambiental, o estudo prévio de impacto ambiental e o estudo prévio de impacto de vizinhança, consistem na efetivação desta proteção, sendo, ainda, obrigatória a edição do plano diretor para cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (artigo 41, V, da Lei 10257/01).

Diante dos já mencionados impasses, faz-se necessário aferir de forma mais aprofundada o verdadeiro papel dos instrumentos do direito ambiental.

Antes, porém, é válido trazer a doutrina moderna que classifica o meio ambiente como patrimônio público, sendo o direito ambiental considerado direito fundamental.

Conforme a doutrina clássica de direito civil, considera-se patrimônio o conjunto de relações jurídicas de uma pessoa, apreciáveis economicamente<sup>13</sup>, conceito utilizado nas relações de direito privado.

No direito público, a noção tradicional de patrimônio restringia-se aos chamados bens públicos, isto é, aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público,

---

<sup>13</sup> BEVILÁQUA, Clóvis, **Teoria Geral**, p. 210 *Apud* PEREIRA, Caio Mário da Silva, **Instituições de Direito Civil**, vol. 1, 18ª Ed., Forense, p. 245.

União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e respectivas autarquias e fundações de direito público. O conjunto destes bens, móveis e imóveis, formaria o chamado domínio público, classificando-se em bens de uso comum, destinados ao uso indiscriminado de todos (rios, mares, praças, ruas); bens de uso especial, afetados à prestação de serviço público ou destinados ao exercício de atividade pública (repartições, universidades públicas); bens dominiais, isto é, aqueles de propriedade do Estado, sem qualquer destinação.

À medida que o direito público evoluía para deixar de lado seu caráter puramente material, novas leis ampliavam o conceito de patrimônio público, de forma a abranger outros bens e direitos.

Em 1977, a Lei 6513 já acrescentava um parágrafo ao artigo 1º da Lei de Ação Popular (Lei 4.717/65), para considerar como patrimônio público os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

Também a Lei 6938/81 dispõe expressamente em seu artigo 2º, inciso I, sobre a natureza do meio ambiente, senão vejamos:

Art. 2º A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, **considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;** (grifo nosso)

A Lei 7347, datada de 1985, previu a proteção de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, sendo que a Constituição da República, de 1988, acatando o entendimento tranquilo já existente, dispôs em seu

artigo 129 sobre a ação civil pública como instrumento de proteção do patrimônio público e social.

A noção restritiva dos bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público deu lugar à ideia de bens e direitos da sociedade como um todo, isto é, os direitos fundamentais de terceira dimensão.

Conforme lição de Ingo Wolfgang Sarlet:

Os direitos fundamentais de terceira dimensão, também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa. Para outros, os direitos da terceira dimensão têm por destinatário precípua “o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta”. Dentre os direitos fundamentais de terceira dimensão consensualmente mais citados, cumpre referir os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, **ao meio ambiente e qualidade de vida, bem como o direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural** e o direito de comunicação<sup>14</sup> (grifo nosso).

Nesta linha, são vários os instrumentos que se apresentam para a defesa do patrimônio público, seja em seu aspecto mais tradicional, seja na ideia de direitos transindividuais, instrumentos estes que serão devidamente analisados mais adiante.

De acordo com a lição exarada de Ingo Sarlet, já exposta, constitui o direito ambiental, inegavelmente, um direito fundamental de terceira geração. Analisam-se os argumentos que levaram a doutrina a esta classificação.

---

<sup>14</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 56.

O renomado constitucionalista José Afonso da Silva, ao tratar da proteção ambiental, afirmava ser esta uma tutela imprescindível à vida humana, sendo, portanto, um direito fundamental da pessoa humana. Citando Santiago Anglada Gotor, afirma ele:

A proteção ambiental, abrangendo a preservação da Natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa a tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana. Encontramo-nos, assim, como nota Santiago Anglada Gotor, diante de uma nova projeção do direito à vida, pois neste há de incluir-se a manutenção daquelas condições ambientais que são suportes da própria vida, e o ordenamento jurídico, a que compete tutelar o interesse público, há que dar resposta coerente e eficaz a essa nova necessidade social.<sup>15</sup>

A lição é repetida por Edis Milaré:

O reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade dessa existência – a qualidade de vida -, que faz com que valha a pena viver.<sup>16</sup>

E citando Antonio Cançado Trindade, prossegue:

Deveras, “o caráter fundamental do direito à vida torna inadequados enfoques restritos do mesmo em nossos dias; sob o direito à vida, em seu sentido próprio e moderno, não só se mantém a proteção contra qualquer privação arbitrária da vida, mas além disso encontram-se os Estados no dever de buscar diretrizes destinadas a assegurar o acesso aos meios de sobrevivência a todos os indivíduos e todos os povos. Neste propósito, têm os Estados a obrigação de evitar riscos ambientais sérios à vida”.

Daí depreende-se que não é apenas o direito à vida que se tutela de forma indireta, mas o direito à qualidade de vida, o qual deve ser o norteador de todo e qualquer processo decisório do Estado. Aí está o fundamento de inúmeros princípios que instruem o direito ambiental, dentre os quais o da prevenção e, especialmente, o da precaução.

A esse respeito, o eminente professor português José Joaquim Gomes Canotilho acrescenta que:

<sup>15</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. Malheiros, 7a Ed. São Paulo:2009. P. 58.

<sup>16</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 137.

A Constituição Portuguesa faz menção ao princípio da solidariedade entre gerações. O significado básico do princípio é obrigar as gerações presentes a incluir como medida de acção e de ponderação os interesses das gerações futuras. Os interesses destas gerações são particularmente evidenciáveis em três campos problemáticos: (i) o campo das alterações irreversíveis dos ecossistemas terrestres em consequência dos efeitos cumulativos das actividades humanas (quer no plano espacial, quer no plano temporal); (ii) o campo do esgotamento dos recursos, derivado de um aproveitamento não racional e da indiferença relativamente à capacidade de renovação e da estabilidade ecológica; (iii) o campo dos riscos duradouros.

[...]

Pretende-se, além disso, que a inclusão desses interesses ganhe efectividade e operacionalidade prática. Articulado com outros princípios, o princípio da solidariedade entre gerações pressupõe logo, como ponto de partida, a efectivação do princípio da precaução. Configurado como verdadeiro princípio fundante e primário da protecção dos interesses das futuras gerações, é ele que impõe prioritariamente e antecipadamente a adopção de medidas preventivas e justifica a aplicação de outros princípios, como o da responsabilização e da utilização das melhores tecnologias disponíveis.<sup>17</sup>

Aliás, ainda citando o constitucionalista português, este apresenta os efeitos da por ele denominada ‘juridicidade ambiental’<sup>18</sup>:

Deve reconhecer-se que os progressos da juridicidade ambiental começaram, no ordenamento jurídico português, com a Constituição de 1976 e com a Lei de Bases do Ambiente de 1987. Desde o seu texto originário que a Constituição da República (CRP) incluiu no catálogo dos direitos económicos, sociais e culturais o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado (art. 66º) como direito constitucional fundamental. Esta opção dos constituintes portugueses no sentido de elevar à dignidade de direito fundamental o direito ao ambiente não deixou de ter um relevantíssimo significado no plano jusambiental. Independentemente de se saber se o direito ao ambiente é um verdadeiro direito subjectivo, tornou-se claro que a problematização constitucional deste direito não devia limitar-se ao recorte do ambiente como tarefa fundamental do Estado. [...]

As dimensões essenciais da juridicidade ambiental poderão resumir-se da seguinte forma:

- a) Dimensão garantístico-defensiva, no sentido de direito de defesa contra ingerências ou intervenções do Estado e demais poderes públicos;
- b) Dimensão positivo-prestacional, pois cumpre ao Estado e a todas as entidades públicas assegurar a organização, procedimento e processos de realização do direito ao ambiente;
- c) Dimensão jurídica irradiante para todo o ordenamento, vinculando as entidades privadas ao respeito do direito dos particulares ao ambiente;
- d) Dimensão jurídico-participativa, impondo e permitindo aos cidadãos e à sociedade civil o dever de defender os bens e direitos ambientais.

<sup>17</sup> LEITE, José Rubens Morato e CANOTILHO, José Joaquim Gomes (org). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 9

<sup>18</sup> *Ibid.* p. 4 *et seq.*

Por fim, chama a atenção para o princípio da proibição do retrocesso:

*[...] no sentido de que as políticas ambientais – desde logo as políticas ambientais do Estado – são obrigadas a melhorar o nível de proteção já assegurado pelos vários complexos normativo-ambientais (Constituição, tratados internacionais, direito comunitário europeu, leis e directivas).*

Aliás, esta ideia de vedação do retrocesso vem tomando espaço no direito constitucional brasileiro, como leciona Luís Roberto Barroso:

Merece registro, ainda, neste capítulo dedicado à garantia dos direitos, uma ideia que começa a ganhar curso na doutrina constitucional brasileira: a vedação do retrocesso. Por este princípio, que não é expresso mas decorre do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio público da cidadania e não pode ser arbitrariamente suprimido.

Nessa ordem de ideias, uma lei posterior não pode extinguir um direito ou uma garantia, especialmente os de cunho social, sob pena de promover um retrocesso, abolindo um direito fundado na constituição.<sup>19</sup>

Ao final de toda essa explanação, merece registro, ainda, a aplicação do princípio da dignidade da pessoa humana, expresso no artigo 2º da Carta Magna, como norteador de todos os direitos fundamentais.

A respeito deste princípio, declara Ingo Sarlet:

No que concerne à construção dos elementos de identificação de um conceito material de direitos fundamentais, é na doutrina constitucional lusitana que podemos encontrar uma das formulações mais interessantes [...]. Cuida-se da proposta formulada pelo Professor Vieira de Andrade, da Universidade de Coimbra, que, dentre outros aspectos a serem analisados, identifica os direitos fundamentais por seu conteúdo comum baseado no princípio da dignidade da pessoa humana, que, segundo sustenta, é concretizado pelo reconhecimento e positivação de direitos e garantias fundamentais. Posição semelhante foi, recentemente, adotada na doutrina pátria, sugerindo que o princípio da dignidade da pessoa humana, expressamente enunciado pelo art. 1º, inc. III, da nossa CF, além de constituir o valor unificador de todos os direitos fundamentais, que, na verdade, são uma concretização daquele princípio, também cumpre função legitimatória do reconhecimento de direitos fundamentais implícitos, decorrentes ou previstos em

<sup>19</sup> Barroso, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. Renovar, 7ª Ed. Rio de Janeiro: 2003. P. 158.

tratados internacionais, revelando, de tal sorte, sua íntima relação com o art. 5º, parágrafo 2º, de nossa Lei Fundamental.<sup>20</sup>

Prossegue ele em outro trecho:

A Constituição de 1988 foi a primeira na história do constitucionalismo pátrio a prever um título próprio destinado aos princípios fundamentais, situado – em homenagem ao especial significado e função destes – na parte inaugural do texto, logo após o preâmbulo e antes dos direitos fundamentais. Mediante tal expediente, o Constituinte deixou transparecer de forma clara e inequívoca a sua intenção de outorgar aos princípios fundamentais a qualidade de normas embasadoras e informativas de toda a ordem constitucional, inclusive dos direitos fundamentais, que também integram aquilo que se pode denominar de núcleo essencial da Constituição material.<sup>21</sup>

Diante de todos estes argumentos, é possível depreender-se algumas consequências da classificação do direito ambiental como um direito fundamental.

Inegável sua condição de cláusula pétrea e, portanto, insuscetível de redução ou de supressão por meio de emenda constitucional.

Ademais, conforme o artigo 5º, parágrafo 1º da Lei Maior, as normas definidoras de direitos fundamentais possuem aplicabilidade imediata, prescindindo de qualquer normativa infraconstitucional para alcançar sua eficácia. Como tal, vincula tanto os poderes públicos – Executivo, Legislativo e Judiciário - quanto as entidades privadas.

No tocante à sua interpretação, esta deverá ser sempre conjugada com o princípio da dignidade da pessoa humana, como um objetivo a ser perseguido pela sociedade brasileira e todo o sistema político-jurídico.

Inúmeros são os instrumentos de proteção do direito ambiental, especialmente quanto à sua tutela difusa e coletiva.

---

<sup>20</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.p.107.

<sup>21</sup> Ibid. p. 109.

Antes, porém, passa-se, apenas com vistas a compor raciocínio linear, a expor superficialmente os instrumentos de proteção do patrimônio público em sentido estrito – bens públicos.

Em razão de seu regime especial, os bens públicos contam com inúmeras peculiaridades, que os distinguem dos bens privados. São eles inalienáveis, impenhoráveis, imprescritíveis, isto é, insuscetíveis de serem adquiridos por usucapião, devendo seu uso, sempre de caráter excepcional, ser autorizado pela autoridade administrativa ou legislativa, conforme a hipótese. Para garantir tais normas, a proteção de bens públicos restritivamente considerados se dá tanto no âmbito administrativo quanto no âmbito judicial.

Administrativamente, tem-se o exercício do poder de polícia, cuja conceituação se apresenta na própria legislação tributária, segundo o artigo 178 do Código Tributário Nacional:

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

Da leitura do referido dispositivo, vê-se que o poder de polícia, prerrogativa privativa da Administração Pública, visa a garantir o cumprimento da lei e a convivência harmônica dos indivíduos sob a proteção do Estado, limitando o exercício da liberdade e da propriedade. Dentre tais atribuições, está o poder-dever de impedir toda ocupação desordenada do espaço público, bem como toda tentativa de detenção de bem público.

Especificamente, no que tange à matéria ambiental, alguns dos órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, trazido pela Lei 6938/81, possuem o poder-dever de aplicar sanções administrativas previstas na legislação específica, nas hipóteses de aferição de conduta lesiva ao meio ambiente, isso sem prejuízo da responsabilidade nos âmbitos penal e civil. Este mandamento encontra-se expresso no parágrafo 1º do artigo 70 da Lei 9605/98, o qual também conceitua infração administrativa como “toda ação ou omissão que viole regras jurídicas de uso gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”. De acordo com a melhor doutrina, este denominado tipo “aberto” não pressupõe o dano nem tampouco o elemento subjetivo para sua configuração, bastando a mera violação da norma.

A lei 9605/98 também prevê, num rol meramente exemplificativo, expresso nos artigos 70 a 76, as espécies de sanções administrativas, quais sejam, advertência, multa simples, multa diária, destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo ou interdição de obra/atividade, demolição de obra, suspensão parcial ou total de atividades, sanções restritivas de direitos e reparação dos danos causados, sem prejuízo de possível indenização civil. Cumpre ressaltar que, uma vez lavrado o auto de infração, este pressupõe a legitimidade da autoridade que a lavrou, ocorrendo a inversão do ônus da prova, caso o infrator pretenda questioná-lo.

O renomado jusambientalista Celso Antônio Pacheco Fiorillo, a respeito do poder de polícia ambiental, dispõe:

As sanções administrativas, conforme orientação de doutrina tradicionalmente vinculada ao denominado “direito público”, estão ligadas ao denominado poder de polícia enquanto atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público [...]

Cabe todavia destacar que, em se tratando da tutela jurídica de bens ambientais e observando os fundamentos do Estado Democrático de Direito, o poder de polícia não estaria vinculado a interesse público e sim a interesse difuso. Daí o poder de polícia em

matéria ambiental estar ligado, por via de consequência, a atividades da Administração Pública destinada a regular prática de atos ou mesmo fatos em razão da defesa de bens de uso comum do povo reputados constitucionalmente essenciais à sadia qualidade de vida (art. 225 da CF).<sup>22</sup>

Aliás, cumpre ressaltar-se que, na área ambiental, o poder de polícia é exercido por técnicos, tanto na prevenção, como nas hipóteses de mera fiscalização da atividade ou do processo de licenciamento, quanto na repressão do dano ambiental, com a aplicação das sanções administrativas já abordadas.

Caso as autoridades competentes não exerçam regularmente o poder de polícia, em estando configurada sua omissão, aplica-se a elas, em corresponsabilidade, a sanção administrativa cabível, de acordo com dispositivo expresso no parágrafo 3º do artigo 70 da Lei 9605/98, isso sem prejuízo das penalidades decorrentes da prática de improbidade administrativa (art.11, II, Lei 8429/92) e de condutas delituosas, tais como prevaricação.

Ao lado das referidas providências administrativas, restam, ainda, os instrumentos judiciais e extrajudiciais para coibir lesão ou ameaça ao patrimônio público em sentido amplo – meio ambiente, ordem urbanística, bens de valor artístico, histórico, paisagístico, cultural e turístico. Tais instrumentos são bastante amplos e diversificados, podendo ser utilizados não somente por órgãos e entes públicos, como por particulares em geral.

Não por acaso, juntamente com os dispositivos legais que dispuseram sobre a proteção ao meio ambiente, também a partir da década de 1960 inúmeras foram as

---

<sup>22</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 49-50.

legislações que trouxeram a tutela de direitos transindividuais na ordem jurídica brasileira.

Inicialmente a Lei 4717/65, que criou a ação popular e, posteriormente, a Lei 7347/85, que instituiu a ação civil pública, foram os principais marcos regulatórios da matéria. Em seguida, a Lei 8069/90, Estatuto da Criança e da Adolescência, primeiro diploma legal a instituir o Termo de Ajustamento de Conduta, e a Lei 8078/90 (Código de Defesa do Consumidor) complementaram os referidos instrumentos, trazendo normas de aplicação geral para todas as ações de natureza transindividual. A legislação posterior veio trazer dispositivos acrescidos à Lei de Ação Civil Pública, abrangendo a proteção a outras categorias e direitos. São elas a Lei 8884/94 – infração à ordem econômica; Lei 7853/89 – proteção de interesses coletivos ou difusos das pessoas portadoras de deficiência; Lei 7913/89 – evitar prejuízos ou obter ressarcimento de danos causados aos titulares de valores mobiliários e aos investidores do mercado; Estatuto da Cidade – defesa da ordem urbanística.

O Código de Defesa do Consumidor, considerado verdadeira lei geral de tutela coletiva, enquanto não se aprova o Sistema Único de Processo Coletivo, já em trâmite no Congresso Nacional, trouxe os conceitos de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, conceitos estes previstos no artigo 81 da lei mencionada. Os interesses ou direitos difusos seriam os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas ligadas por circunstâncias de fato (art. 81, I do CDC), enquanto os coletivos seriam os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base (art. 81, II do CDC). Por fim, os interesses ou direitos

individuais homogêneos são os decorrentes de origem comum (art. 81, III do CDC), podendo ser postulados individualmente por seu titular ou em grupo, ocasião em que serão considerados transindividuais por mera oportunidade e eleição das partes, em razão da comodidade processual em sua postulação conjunta.

Os instrumentos específicos para a tutela dos direitos transindividuais, aí abrangido o direito difuso ao meio ambiente sadio, podem ser judiciais ou extrajudiciais.

Os meios judiciais de tutela coletiva são, essencialmente, a ação popular e a ação civil pública. A ação popular é a demanda por meio da qual qualquer cidadão busca a defesa do patrimônio público, considerado originariamente pela lei de 1965 como bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. Discutia-se acerca da possibilidade da ação popular ambiental, sendo certo que, atualmente, a posição é tranquila no sentido da admissibilidade<sup>23</sup>.

A legitimidade ativa, assim, pertence a qualquer cidadão, cuja qualidade seja devidamente comprovada através da apresentação de documento eleitoral, sendo legitimado passivo todo aquele que, de algum modo, tenha contribuído para a lesão do bem ambiental, isto é, tanto ato administrativo como aquele praticado por particular, porém relacionados com atividades do poder público. Para facilitar o acesso à justiça e a fiscalização do patrimônio público pelo cidadão, a legislação trouxe isenção de custas e de ônus da sucumbência, bem como peculiaridades da coisa julgada, eis que a

---

<sup>23</sup> Cf. STJ (BRASIL). 2ª Turma. **REsp 889.766-SP**, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 4/10/2007, publicado no Informativo no. 0334, de 01 a 05 de outubro de 2007: A ação popular é o instrumento jurídico que qualquer cidadão pode utilizar para impugnar atos omissivos ou comissivos que possam causar dano ao meio ambiente. Assim, pode ser proposta para que o Estado promova condições para a melhoria da coleta de esgoto de uma penitenciária com a finalidade de que cesse o despejo de poluentes em um córrego, de modo a evitar dano ao meio ambiente. Se o juiz entender suficientes as provas trazidas aos autos, pode dispensar a prova pericial, mesmo que requerida pelas partes. Precedente citado: REsp 539.203-RS, DJ 29/8/2003. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 30/12/2009.

decisão que julga improcedente o pedido por ausência de provas não transita em julgado, podendo a demanda ser renovada. Tal não ocorre, por óbvio, quando a decisão é taxativa ao julgar improcedente o pedido por inexistência de fundamento para a demanda.

A ação civil pública é a demanda utilizada para reparar danos, materiais e morais, causados ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, dentre outros direitos difusos, sendo, contudo, sua legitimidade ativa mais limitada do que a ação popular, uma vez que somente o Ministério Público, os entes da federação, as autarquias, sociedades de economia mista e associações, mediante a comprovação de requisitos mínimos, podem ajuizá-la.

Quanto à participação do Ministério Público, esta se faz obrigatória, ainda que não seja ele o autor da demanda. Inclusive, na hipótese de desistência da ação civil pública por seu proponente, deve o Ministério Público ou qualquer outro legitimado, dentro dos limites de seu interesse e conveniência, assumir o pólo ativo da ação. Ressalte-se para o caráter facultativo de tal substituição, devendo, contudo, a recusa ser devidamente fundamentada, no caso do Ministério Público, conforme entendimento da melhor doutrina.

A exemplo da ação popular, também a coisa julgada nas ações civis públicas encontra regime bastante diferenciado. A decisão que julga improcedente o pedido por insuficiência de provas não transita em julgado, podendo a demanda ser igualmente renovada por qualquer legitimado, fundando-se em prova nova. Já a sentença judicial

que demonstrar a segurança da prova, seja ela procedente ou improcedente, terá efeito de coisa julgada *erga omnes* e não apenas entre as partes envolvidas no processo.

É o que assinala José dos Santos Carvalho Filho:

A regra geral contida no dispositivo – a de que a sentença civil fará coisa julgada **erga omnes – é aplicável apenas às sentenças seguras quanto à prova**. Nesses casos, o juiz, diante das provas produzidas no processo, tem absoluta segurança quanto à solução a ser dada ao litígio. Em outras palavras, examina o mérito da causa com absoluta convicção. A sentença que for proferida nessas condições ultrapassa os limites **inter partes**, passando a ter qualidade especial: a **res iudicata** terá alcance geral, ou, na tradução da expressão **erga omnes**, terá eficácia **em relação a todas as pessoas**. Observe-se que a regra abrange tanto as sentenças que julgarem procedente o pedido, como aquelas em que este for julgado improcedente. O que importa, para aplicação da regra, é que o juiz tenha apreciado a prova, tendo sido ela eficiente para conduzir ao julgamento. (grifos do autor)<sup>24</sup>

Antes de encerrar o breve estudo deste instituto, cabe uma observação acerca das despesas processuais. Estas, de acordo com a interpretação do artigo 18 da Lei 7347/85, são devidas, porém nenhuma delas é antecipada pelas partes. Neste particular, o regime é diverso tanto daquele previsto no Código de Processo Civil, em que as despesas são pagas desde o ajuizamento da demanda, quanto daquele da ação popular, em que não incidem as custas processuais.

Em seguida, apresentam-se, de forma singela, os instrumentos do inquérito civil e do termo de ajustamento de conduta. Este último, extrajudicial por excelência, pode ser celebrado junto a uma demanda judicial em curso, não perdendo, contudo, os seus caracteres, à exceção de que passa a ser, com a sentença que o homologa, um título executivo judicial.

<sup>24</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 408-409.

O inquérito civil, segundo definição de Hugo Nigro Mazzilli, é a “investigação administrativa prévia a cargo do Ministério Público, que se destina a colher elementos de convicção para eventual propositura de ação civil pública”.<sup>25</sup>

Esta investigação é privativa do Ministério Público e, por isso mesmo, uma vez que visa a avaliar um dano ou ameaça a direito transindividual, possui natureza pública. Somente por exceção poderá haver decretação de sigilo, mediante promoção devidamente fundamentada.

O procedimento inquisitorial civil imprescinde de algumas formalidades, tais como portaria de instauração, na qual devem estar minimamente descritos os fatos investigados, as pessoas supostamente envolvidas e o dispositivo legal inobservado. Em regra, constam desta peça inicial também as diligências a serem cumpridas, além da indicação do órgão ministerial que presidirá a investigação. Tais regras procedimentais, no entanto, ficam a cargo de regulamentação interna de cada Ministério Público, através de seu Conselho Superior, sendo certo que recentemente o Conselho Nacional do Ministério Público, visando à uniformização mínima de tais procedimentos, editou resolução estabelecendo algumas destas normativas, resolução esta que deverá ser ratificação pelo colegiado de cada *Parquet*.

O inquérito civil, como bem ressaltou Mazzilli, visa à coleta de provas que venham a subsidiar uma ação civil pública. Por outro lado, na hipótese de inexistirem indícios suficientes para a propositura da demanda ou de ter sido o dano reparado, seja espontaneamente, seja por iniciativa de seu causador, faltaria ao Ministério Público interesse no prosseguimento das investigações, razão pela qual deverá o órgão

---

<sup>25</sup> MAZZILI, Hugo Nigro. **O inquérito civil**: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. São Paulo: Saraiva, 1999.

presidente propor o arquivamento. A fim de garantir o controle de tal decisão, a lei determina que as promoções de arquivamento sejam submetidas à apreciação do Conselho Superior do Ministério Público, o qual poderá homologá-las ou rejeitá-las, revendo, desta forma, o mérito da promoção.

Outro instrumento essencialmente extrajudicial, conforme já se ressaltou, é o termo de ajustamento de conduta ou o compromisso de ajustamento de conduta, trazido inicialmente no sistema jurídico brasileiro pela Lei 8069/90, conhecido como Estatuto da Criança e do Adolescente.

O chamado TAC constitui, nas palavras do Professor Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, um “ato jurídico de reconhecimento da violação ou ameaça de violação de um direito transindividual por parte do agente da conduta”.<sup>26</sup> Deste conceito, exclui-se, desde logo, a ideia de transação, uma vez que os interesses ali dispostos possuem caráter indisponível, sendo certo que seus legitimados sequer os titularizam, inexistindo, tampouco, renúncia ou restrição a tais direitos. O que na verdade se verifica, quando da celebração de um termo de ajustamento, é, como o próprio nome está a indicar, a intenção que demonstra o causador do dano em repará-lo de forma amigável, ajustando-se à lei sem a necessidade de uma sentença judicial. Com efeito, somente cláusulas menores, tais como os prazos e as formas de execução das medidas pactuadas, é que se mostram negociáveis.

Poderão celebrar o TAC todos os órgãos e entes públicos legitimados para a propositura da ação civil pública, ressalvados alguns requisitos, tais como a pertinência temática e a atribuição territorial e funcional de tais entes. Daí excetuam-se, desde logo,

---

<sup>26</sup> Cf. CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **A proteção dos direitos difusos através do compromisso de ajustamento de conduta...** 9º Congresso do Ministério Público, 1992, Salvador.

as associações, fundações privadas, empresas públicas, sociedades de economia mista, que de forma alguma poderão firmá-lo, exceto se pretenderem, eles sim, ajustar sua conduta. Há que se ressaltar, desde logo, que o referido instrumento somente produz efeitos entre as partes intervenientes, razão pela qual seria recomendável a participação de todos os órgãos legitimados como medida de cautela e de segurança jurídica aos envolvidos.

Em casos excepcionais, como o parágrafo único da Lei 8429/92, que trata da improbidade administrativa, existe vedação expressa para a celebração de TAC. No mais, o termo de ajustamento de conduta pode versar sobre os mais diversos direitos transindividuais, sendo bastante recomendável tanto em razão de sua eficácia quanto pela facilidade na execução das penalidades previstas na hipótese de descumprimento. Nesse particular, vale lembrar que o TAC é, por força de lei, um título executivo extrajudicial, sendo executável por qualquer um de seus legitimados e não apenas entre aqueles que firmaram o documento. E justamente por sua força executiva, há que se mostrar o mesmo líquido e certo, contemplando, desta forma, com bastante clareza todas as obrigações pactuadas, os prazos (termo inicial e final) para seu cumprimento e até mesmo as multas cominadas – são comuns cláusulas que permitem que o compromissário somente incorra em mora após sua devida notificação. No tocante à multa, deve esta ser razoavelmente elevada, de forma a desestimular o descumprimento de qualquer das obrigações.

O TAC possui natureza de ato administrativo, conforme lição de Fernando Akaoui<sup>27</sup>, e pode ser retificado a qualquer tempo pela vontade dos intervenientes sem que isso venha a comprometer sua eficácia.

Após uma breve análise das características do termo de ajustamento de conduta, é possível concluir que constitui este um dos principais instrumentos de proteção ao meio ambiente existentes em nosso sistema jurídico. A uma porque exclui, em regra, as mazelas de uma demanda judicial, que não raro se arrasta por longos anos, além de limitar a participação do Poder Judiciário, o qual, lamentavelmente, além de se mostrar bastante arraigado às regras do processo civil individual, em detrimento do coletivo, demonstra algum conservadorismo também na matéria ambiental. A duas porque permite que os intervenientes dialoguem livremente, sem maiores conflitos, inclusive com a participação de técnicos especializados, pactuando o cumprimento das obrigações, medidas compensatórias dentro de prazos e condições razoáveis para todos. Por fim, também no aspecto psicológico o TAC apresenta fatores positivos, uma vez que, em regra, aquele que espontaneamente se compromete a determinadas prestações procura cumpri-las, sendo bastante minimizado o risco do descumprimento.

---

<sup>27</sup> AKAOUI, Fernando R. Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

## 2. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL

*“Ninguém comete erro maior do que não fazer nada porque só pode fazer um pouco.”*  
[Edmund Burke]

O artigo 225 da Constituição da República representa o fundamento central da proteção ambiental na Lei Maior, que traz, ainda, inúmeros dispositivos acerca da competência legislativa e administrativa entre os entes da federação.

O regramento do artigo 24 não desperta dúvidas ao tratar da competência legislativa concorrente entre União, Estados e Municípios no tocante ao meio ambiente, cabendo à primeira tão somente a edição de normas gerais (incisos VI, VII e VIII, combinados com parágrafo 1º) e aos demais a normatização de assuntos que lhes forem peculiares.

Igualmente no tocante à competência administrativa para a proteção do meio ambiente e combate à poluição, bem como preservação de florestas, fauna e flora, o artigo 23 garante a participação dos entes nos três níveis, sendo facultada a edição de lei complementar para fixar regras de cooperação entre eles (incisos VI e VII, e parágrafo único).

A Lei 6938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, constitui, até hoje, um dos principais diplomas legais na área ambiental. A referida lei criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, trazendo princípios

da referida política (artigo 2º) e definições, tais como meio ambiente, degradação, poluição, poluidor e recursos ambientais (artigo 3º).

Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente vêm previstas no artigo 9º, transcrito em seguida:

*São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:*

- I- o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;*
- II- o zoneamento ambiental;*
- III- a avaliação de impactos ambientais;*
- IV- o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;*
- V- os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;*
- VI- a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;*
- VII- o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;*
- VIII- o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;*
- IX- as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental;*
- X- a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;*
- XI- a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;*
- XII- o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.*

Da leitura dos referidos instrumentos, vê-se, desde logo, que alguns deles não restaram implantados até a presente data, sendo que outros chegaram a ser criados, porém de forma bastante precária, sem atingir os princípios e objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente. Alguns, estes sim, foram amplamente implementados, a exemplo da criação de espaços amplamente protegidos, do licenciamento e da avaliação dos impactos ambientais.

Analisa-se de forma sucinta, em seguida, os instrumentos contidos no citado dispositivo legal, reservando-se, contudo, a avaliação de impacto e o licenciamento ambiental (incisos III e IV) para o capítulo seguinte, em que serão aprofundados tais mecanismos, por cingirem-se ao elemento essencial deste trabalho.

## **2.1. Padrões de qualidade ambiental**

O primeiro instrumento vem a ser a fixação de padrões de qualidade ambiental, com base em parâmetros técnicos e científicos estabelecidos por Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

De acordo com Antonio Inagê de Assis Oliveira<sup>28</sup>, os padrões de qualidade são divididos em duas espécies, quais sejam, os de qualidade mínima de corpos receptores (água, ar, subsolo) e aqueles padrões de emissão que estabelecem limite máximo a ser emitida por uma atividade. Podem, ainda, ser genéricos, válidos em todo o território nacional, ou específicos para determinadas localidades.

Ainda segundo o mencionado autor, a filosofia da Política Nacional do Meio Ambiente é de que os recursos ambientais devam ter o maior número possível de usuários, sem limitar a utilização a alguns poucos que deles possam usufruir. Daí, também, a necessidade dos referidos padrões<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Lumen Juris. Rio de Janeiro: 2005. p. 164 e 165

<sup>29</sup> Ibid. p. 166.

A Resolução 05/89 do CONAMA estabelece critérios de qualidade do ar, o chamado PRONAR, que visa à melhoria na qualidade do ar, atendimento dos padrões estabelecidos e a preservação da qualidade do ar em áreas não degradadas, limitando, em nível nacional, as emissões por tipologia de fontes de poluentes primários. Outras Resoluções fixam os parâmetros específicos por fontes poluentes, tais como a 08/90 (fornos e caldeiras) e a 316/2002 (tratamento térmico de resíduos), por exemplo. Já a Resolução 03/90 fixa padrões de qualidade do ar, trazendo definições de poluente atmosférico.

Igualmente aos parâmetros aéreos, restaram contemplados pela Resolução CONAMA 357/2005 a classificação dos corpos de água e diretrizes para o seu enquadramento, bem como condições e padrões de lançamento de efluentes. Há, na Resolução CONAMA 274/2000, a previsão de novos critérios de balneabilidade das águas, revogando os dispositivos anteriores da Resolução 20/86 nesse particular.

As normativas técnicas preveem, ainda, padrões de qualidade para ruídos, conforme Resolução CONAMA 01/90. A norma NBR 10151 da ABNT estabelece níveis de ruído toleráveis em períodos diferentes do dia, assim como de acordo com a zona de uso e, ainda, os métodos de medição. Já a norma NBR 10152 dispõe sobre parâmetros sonoros em ambientes fechados e interiores.

## **2.2. Zoneamento ambiental**

O zoneamento ambiental constitui um importante instrumento de ordenação e preservação de biomas, com estudos que apresentam diagnóstico da região a ser contemplada, de forma a organizar a utilização dos recursos ambientais lá existentes.

O instituto do zoneamento, que tem sua origem, precipuamente, do direito urbanístico.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto já escrevia, em 1975, sobre o tema, aplicado ao direito administrativo municipal, *in verbis*:

O zoneamento, em si só, não é mais que uma divisão física do solo em micro regiões ou zonas em que se promovem usos uniformes; há, para tanto, indicação de certos usos, exclusão de outros e tolerância de alguns. A exclusão pode ser absoluta ou relativa. O preceito excludente absoluto será inarredável, sob pena de fracassar o zoneamento; o preceito excludente relativo será uma restrição com reserva de consentimento, mediante um condicionamento legal ou administrativo. A solução discricionária deve ser ao máximo evitada.<sup>30</sup>

José Afonso da Silva leciona sobre as diferenças sutis entre o zoneamento urbanístico e o ambiental:

O zoneamento é instrumento jurídico de ordenação do uso e ocupação do solo. Em um primeiro sentido o zoneamento consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra e do uso do solo, definindo, no primeiro caso, a qualificação do solo em urbano, de expansão urbana, urbanizável e rural; e no segundo dividindo o território do Município em zonas de uso. Foi sempre considerado, nesta segunda acepção, como um dos principais instrumentos de planejamento urbanístico municipal, configurando um Plano Urbanístico Especial.

Foi neste último sentido, mais tipicamente de Zoneamento Urbano, que o definimos, de outra feita, como um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal.

A figura do Zoneamento Ambiental amplia o conceito, porque não será mais apenas um zoneamento urbano, como instrumento que preconiza uma estrutura mais orgânica para as cidades, dado que não se limita ao ambiente destas, mas não muda a sua essência nem sua natureza. Dá mais ênfase à proteção de áreas de significativo interesse ambiental, mas ainda assim continua a ser zoneamento de uso e ocupação do solo, sempre no interesse do bem-estar e da realização da qualidade de vida da população.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico**. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

<sup>31</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 271 *et seq.*

Acerca do seu entendimento sobre a natureza do zoneamento, que não constituiria modalidade de exercício de poder de polícia, mas de instrumento de uso e ocupação do solo, prossegue:

O zoneamento consiste num conjunto de normas legais que configuram o direito de propriedade e o direito de construir, conformando-as ao princípio da função social, mediante imposições gerais à faculdade uso e de edificação. Essa natureza do zoneamento decorre, nos nossos dias, não tanto do poder de polícia, mas da competência que se reconhece ao Poder Público de intervir, por ação direta, na ordem econômica e social, e, portanto, no domínio da propriedade privada, a fim de conformá-la à sua função social. São por isso mesmo, condicionamento gerais, não indenizáveis os possíveis prejuízos que daí possam advir.

Mantemos aqui a posição que já sustentamos antes e que merece discordância de importante corrente de publicistas que entendem o que o assunto se insere na temática do poder de polícia e, assim, pertence ao gênero das limitações administrativas. Essa tese esvazia o zoneamento como instrumento de ordenação do solo e de áreas de preservação ambiental, já que o exercício do poder de polícia esbarra com limites muito acentuados no campo da disciplina da propriedade e no domínio econômico. O pior é que ou afasta o zoneamento de uma concepção de instrumento de conformação de propriedade à sua função social, que é o que sustentamos, ou põe esta na linha do poder de polícia ou confundida com as limitações administrativas. Achamos até que a Constituição de 1988 dá razão à posição que assumimos.<sup>32</sup>

O zoneamento em seu aspecto ambiental é tratado, por exemplo, na Lei 6803/80, que dispõe sobre o zoneamento industrial, criando as zonas de uso estritamente industrial, zonas de uso predominantemente industrial e zonas de uso diversificado, além de outras subcategorias.

Antonio Inagê de Assis Oliveira<sup>33</sup> cita o Vocabulário Básico de Meio Ambiente, publicado em 1990, pela PETROBRAS e Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA, antigo órgão ambiental do Estado do Rio de Janeiro, publicação esta que conceitua bem zoneamento ambiental como “a integração sistemática e

---

<sup>32</sup> Ibid. p. 272.

<sup>33</sup> OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 166-167.

interdisciplinar da análise ambiental no planejamento dos usos do solo, com o objetivo de definir a melhor gestão dos recursos ambientais identificados”.

Édis Milaré apresenta alguns exemplos de zoneamento, quais sejam, o Decreto 87561/82, que dispõe sobre as medidas de recuperação da bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, e a Lei 7661/88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e, dentro dele, o Macrozoneamento da Região do Pantanal Mato-Grossense e o Macrozoneamento da Região Amazônica.<sup>34</sup>

Entretanto, o zoneamento ambiental propriamente dito somente veio a ser disciplinado por uma norma federal geral em 2002, através do Decreto 4297. Antes dele, somente se aplicavam os dispositivos locais referentes ao uso do solo, conforme ensina Milaré:

O zoneamento ambiental, mais conhecido por “Zoneamento Ecológico-Econômico-ZEE”, passados vinte e um anos desde a edição da Lei 6938/81, foi agora regulamentado pelo Dec. 4297, de 10.07.2002.

A bem ver, a legislação correlata ao Zoneamento Ambiental é farta, porquanto em seu conjunto são compreendidas as leis e os decretos referentes ao uso do solo, à instituição de áreas especiais, à proteção da flora e da fauna, ao gerenciamento costeiro, às bacias hidrográficas, ao tombamento de áreas e monumentos de valor paisagístico, e outros mais. Não se pode omitir a referência aos macroecossistemas ou grandes biomas nacionais (...).

Não há dúvida, o ZEE era uma necessidade vivamente sentida, principalmente pela relativa desproteção em que se encontram, no dia-a-dia, os principais ecossistemas brasileiros ante o avanço de fronteiras econômicas (agrícolas ou agropecuárias, de colonização, mineração e outras, incluindo-se aí a criminosa agressão à biodiversidade). Sem embargo, a nosso ver, as práticas de zoneamento e de planejamento ambiental não podem se confinar ao estabelecido pelo Zoneamento Ecológico-Econômico, que, a despeito do seu caráter idealístico ambicioso, não conseguiu escapar de um tratamento parcial ou meramente setorial do tema.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 3ª Ed. rev. e at. São Paulo: RT. 2004.

<sup>35</sup> *Ibid.* p. 420.

A competência para a instituição das ZEEs pertence à União, não havendo impedimento que os Estados também o façam, mediante a celebração de “documento apropriado”. O Município, embora não contemplado pelo decreto, pode e deve realizar o zoneamento ambiental através do plano diretor e demais leis de uso do solo, no âmbito do zoneamento urbanístico.

O decreto mencionado prevê pressupostos técnicos (artigo 8º) e institucionais (artigo 9º) para a divisão do território em zonas, além dos elementos e do conteúdo mínimo do diagnóstico.

Ainda citando Milaré, o autor apresenta críticas bastante pertinentes ao decreto, sendo a principal delas a ausência de previsão dos agentes ambientais incumbidos de coordenar e executar o ZEE<sup>36</sup>.

Na prática, a coordenação das ZEEs tem se dado através do Ministério do Meio Ambiente, mediante diagnóstico elaborado por instituições técnicas como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Em informe oriundo da página eletrônica daquele órgão governamental, tem-se notícia recente sobre diagnóstico apresentado pelo instituto do Macrozoneamento Ecológico Econômico da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, em julho de 2009.

Prossegue o informe:

O projeto faz parte do Programa Zoneamento Ecológico e Econômico, coordenado pelo MMA em conjunto com outros 12 ministérios, entre os quais o da Justiça, do Desenvolvimento Agrário, da Agricultura, Integração Nacional e da Defesa.

O estudo faz um levantamento dos principais processos responsáveis pela transformação do território da bacia do São Francisco. Estas modificações podem, por

---

<sup>36</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 3ª Ed. rev. e at. São Paulo: RT. 2004. p. 427

exemplo, acontecer em decorrência de fatores como a dinâmica demográfica e o acesso a determinadas regiões feito pela agricultura ou por processos de industrialização.

O ZEE aborda ainda as questões estratégicas para o vale do São Francisco, como o uso múltiplo da água, a ocupação e uso do solo e a governança socioambiental. Com base nestes diagnósticos, serão planejadas as ações governamentais necessárias para a implementação de políticas públicas de emprego renda, revitalização e sustentabilidade de toda a bacia para os próximos 20 anos.

A metodologia do diagnóstico é composta por quatro temas: o socioeconômico, o meio físico (que inclui a geologia, geomorfologia, clima, hidrologia e pedologia, entre outros), o meio biótico (identificação de áreas importantes para a conservação da biodiversidade) e o jurídico e institucional (identifica a ausência ou sobreposição de políticas públicas). O MMA deve lançar todos estes diagnósticos no mês de agosto<sup>37</sup>.

Já no Estado do Rio de Janeiro, foi editada em julho de 2007 a Lei Estadual 5607, que prevê critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico, trazendo, ainda, a divisão do território do Estado em dez regiões hidrográficas. A competência para coordenar e implementar as ZEEs pertence à Secretaria de Estado do Ambiente, em conjunto com outras pastas, tais quais a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços.

No mesmo ano de 2007, foi editado o Decreto Estadual 41.099, o qual instituiu a Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico-Econômico (CZEE-RJ) para avaliar e aprovar a proposta de zoneamento e articular-se com o governo federal, por intermédio da Comissão Coordenadora do ZEE Nacional, para compatibilizar esses trabalhos com os executados na esfera nacional. A CZEE-RJ realizou sua primeira reunião ordinária em 19 de fevereiro de 2008.

De acordo com as informações oficiais veiculadas pela Secretaria de Estado do Ambiente, verbas do Fundo Estadual de Conservação Ambiental – FECAM serão

---

<sup>37</sup> Disponível em: <[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)> . Acesso em: 25/07/2009.

utilizadas para a realização do diagnóstico e contratação de serviços com vistas à elaboração de estudos técnicos, conforme trecho abaixo transcrito:

Na 85ª Reunião Ordinária do Fecam (Fundo Estadual de Conservação Ambiental), realizada em julho de 2007, foi aprovado pelo seu Conselho Superior o Projeto Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Rio de Janeiro. Os recursos aprovados pelo Fecam foram prioritariamente destinados a:

1. Aquisição de fotos aéreas para, em parceria com o IBGE, ser realizada a atualização da base cartográfica do Estado do Rio de Janeiro;
2. Contratação de serviços de consultoria para a elaboração dos estudos técnicos necessários à proposição do ZEE-RJ.

Para a promoção do primeiro item, foi assinado, em 11 de março de 2008, o Termo de Cooperação com o IBGE para a elaboração de ortofotocartas digitais, na escala de 1:25.000, que atende às necessidades mais prementes da Secretaria de Estado do Ambiente para desenvolvimento do ZEE-RJ e para montagem de uma base de informações para o Sistema Ambiental do Estado do Rio de Janeiro. A parceria SEA/IBGE foi iniciada no segundo trimestre de 2007 a partir de correspondência formalizada pela Coordenação de Cartografia do IBGE, informando da compra de 50% do levantamento aerofotogramétrico do estado (1.802 fotografias aéreas digitais, coloridas), visando ao Projeto de Mapeamento Topográfico, na escala de 1:25.000, do Estado do Rio de Janeiro.

Para somar esforços, a Secretaria de Estado do Ambiente adquiriu, com recursos do Fecam, 2.040 fotos adicionais, para completar a cobertura do estado, cuja última cobertura integral, na escala 1:50.000, foi realizada na década de 1960. A partir das fotografias aéreas, o IBGE deverá produzir, numa primeira fase, até o final de 2008, as ortofotocartas digitais. Posteriormente, com a captação de recursos adicionais, o IBGE deverá produzir 300 folhas topográficas vetoriais, com banco de dados associados e estruturadas para SIG e, ainda, o Modelo Digital de Elevação. Toda a toponímia levantada durante os trabalhos de campo será incorporada no Banco de Nomes Geográficos do Brasil – Volume Rio de Janeiro.

Além dos recursos para a aquisição das fotos aéreas, que possibilitaram a parceria com o IBGE, o projeto aprovado pelo Fecam também permitiu a alocação de recursos para a contratação de serviços para suporte técnico à implementação do ZEE. O Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, por intermédio da Coppetec, foi contratado para a realização desses serviços, que incluem propostas para uso do território, limitações e potencialidades de usos, alternativas e requisitos de infraestrutura.

Os produtos finais previstos para o trabalho do Departamento de Geografia da UFRJ são: a) documentação do sobrevôo de reconhecimento geral das regiões; b) relatório com mapas integrados/analíticos, por região hidrográfica; análise e qualificação geobiofísica; análise e qualificação socioeconômica e análise integrada socioambiental: integração das análises geobiofísicas e socioeconômicas, com ênfase na avaliação das limitações e potencialidades de usos, alternativas, requisitos de infra-estrutura, como subsídio à formulação do ZEE; c) seminário de avaliação – organizado junto com a Secretaria do Ambiente-RJ.

As análises de qualificação socioambiental, com o objetivo de subsidiar o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Rio de Janeiro (escala 1: 100.000), irão incorporar o recorte espacial das dez regiões hidrográficas e prevê a integração espacial e de

articulação política com outros recortes espaciais de planejamento e gestão territorial, tais como municípios, comitês de bacias e unidades de conservação, entre outros. O trabalho se desenvolverá em três fases com seminários de avaliação ao término de cada uma, conforme previsto no cronograma apresentado [...]<sup>38</sup>.

### **2.3. Incentivos à produção e instalação de equipamentos e à criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental**

Apesar de estar inserido na regra do artigo 9º da Lei 6938/81, este suposto instrumento estaria mais bem encaixado dentre os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente ou, em outra hipótese, sugerida por Édis Milaré, como objetivo desta política, posto que não constitui um fim em si mesmo, mas diretiva a instruir políticas e programas nacionais, regionais e até locais de produção mais limpa e de prevenção à poluição.

Atualmente, um exemplo de política nacional que concretiza o referido instrumento é a de 'Compras Públicas Sustentáveis', em que o Ministério do Meio Ambiente estimula a administração pública a fazer constar determinadas exigências nos editais de aquisição de produtos e serviços.

Conforme exposto na página eletrônica do Ministério:

A nova política de Compras Públicas Sustentáveis refere-se ao ato discricionário do Poder Público em adotar critérios de sustentabilidade ambiental em suas contratações públicas, a partir da busca pela contratação mais vantajosa. Em outras palavras, busca-se determinar que os órgãos e entidades da Administração Pública passem a adotar exigências nos Editais de que os bens, serviços e obras tenham menor impacto ambiental, tais como os que utilizam materiais recicláveis, tenham vida útil mais longa, contenham menor quantidade de materiais perigosos ou tóxicos, consumam menor quantidade de matérias-primas e energia, e orientem cadeias produtivas a práticas mais sustentáveis de gerenciamento e gestão.

É cada vez mais corrente na seara internacional buscar atrelar eficiência e economicidade das compras ao conceito de "Best Value", em que a contratação mais

---

<sup>38</sup> Disponível em: < [www.ambiente.rj.gov.br](http://www.ambiente.rj.gov.br) >. Acesso em: 25/07/2009.

econômica é alcançada por meio da obtenção da melhor relação custo benefício, considerando-se todo o processo de contratação, que inclui a pré-contratação (com a seleção dos bens e materiais que são mais vantajosos para a Administração), a contratação (em um procedimento célere, transparente, competitivo e seguro) e pós-contratação (com uma gestão e fiscalização eficientes da contratação e do patrimônio público).

Com as contratações públicas sustentáveis, o Estado participa do mercado tanto como consumidor quanto como regulador, utilizando-se do poder de compra do Estado como instrumento de justiça social. A partir do uso do poder de compra, o Estado passa a incentivar a produção de bens, serviços e obras sustentáveis, de modo que as compras públicas tornam-se um instrumento de fomento de novos mercados, gerando emprego e renda, e servem para preparar a economia nacional para a competição internacional em uma área considerada estratégica no novo cenário econômico mundial, conforme já previsto no Protocolo de Kyoto<sup>39</sup>.

Já no Estado do Rio de Janeiro, há outros tantos programas, como o 'Disque-Pneu', lançado em novembro de 2007, para a reciclagem de pneus usados. Em postos de coleta previamente agendados, os pneus são recolhidos pela Rio Coop 2000, Cooperativa de Coleta Seletiva e Reciclagem, e destinados à reciclagem, de forma a diminuir a poluição e minimizar os riscos à saúde pública, já que os pneus mal utilizados tornam-se focos de insetos e vetores de doenças.

#### **2.4. Criação de espaços territoriais especialmente protegidos**

Este instrumento da política ambiental vem repetir a regra trazida no artigo 225, parágrafo 1º, III da Constituição da República, que demonstrou preocupação com a preservação de biomas essenciais ao desenvolvimento sustentável do país.

---

<sup>39</sup> Disponível em: < [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br) >. Acesso em: 25/07/2009.

Quatro são as espécies de espaços territoriais protegidos, a saber, as Áreas de Proteção Especial, as Áreas de Preservação Permanente, a Reserva Legal e as Unidades de Conservação.

As Áreas de Proteção Especial, segundo lição de Milaré<sup>40</sup>, decorrem da Lei 6766/79, aplicando-se a casos de parcelamento do solo urbano.

As Áreas de Preservação Permanente, previstas nos artigos 2º e 3º do Código Florestal, referem-se às florestas e àquelas demais formas de vegetação que não podem ser removidas em razão de sua localização. No artigo 2º, há a previsão de Áreas de Preservação Permanente decorrentes da própria lei, tais como a vegetação das faixas marginais, aquela existente ao redor de lagoas, no topo de morros, nas encostas, nas restingas como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, dentre outras. Já as Áreas de Preservação Permanente do artigo 3º são assim consideradas caso sejam declaradas por ato do poder público.

Segundo ressalta Antonio Inagê de Assis Oliveira:

No artigo 2º, as alíneas a a c têm o escopo iniludível de “conservar o regime das águas”; as alíneas d, e, g e h visam “evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais”, a alínea f, contempla a fixação de dunas. No artigo 3º estão abarcadas as demais finalidades protetoras, inclusive, “atenuar a erosão das terras”, “fixar dunas”, “auxiliar a defesa do território nacional”, “asilar exemplares da fauna e flora ameaçados de extinção”.

Fica nítido, portanto, que a vegetação é protegida não só pelo seu valor econômico intrínseco, mas também pela sua íntima ligação com a proteção das terras e das águas. Isso é matéria que interessa universalmente aos habitantes do País, justificando-se a imposição de uma restrição gratuita à propriedade privada como é o caso das hipóteses previstas nos artigos 2º e 3º do atual Código Florestal.

Subsidiariamente é reconhecida também a sua utilidade para a defesa nacional, para a proteção de vias de transporte e para a fixação de dunas. Nos dois primeiros casos sua função é clara: as florestas serão utilizadas como elemento estratégico e tático de defesa, e, a vegetação das faixas de domínio das vias de transporte é necessária para que elas não sejam interrompidas por “quedas de barreiras” ou deslizamento de taludes.

---

<sup>40</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 235

No caso das dunas, pela sua função fixadora, impedindo-as que, ao caminhar, sotorem áreas e edificações de interesse do homem. São casos também de interesse geral, mas localizados. A proteção de uma determinada vegetação se faz necessária para o benefício de um fim público específico. Daí a necessidade de serem declarados caso a caso por ato do Poder Público, como determina o artigo 3º da mesma legislação.<sup>41</sup>

As áreas de Reserva legal estão previstas nos artigos 16 e 44 da Lei 4771/65 (Código Florestal), sendo aquelas áreas mínimas de preservação que devem ser mantidas em propriedade ou posse rural, a fim de conservar a biodiversidade e proteger a fauna e flora nativas.

Finalmente, as Unidades de Conservação são previstas pela Lei 9985/00, regulamentada pelo Decreto 4340/02, dividindo-se em unidades de proteção integral, em que se permite apenas o uso indireto dos recursos naturais, e unidades de uso sustentável, que visam à conservação da natureza mediante o uso sustentável dos recursos naturais.

Constituem, de acordo com o conceito legal do artigo 2º:

[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

São Unidades de Conservação de Proteção Integral as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, Os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre.

As Unidades de Conservação de Uso Sustentável correspondem às Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Relevante Interesse Ecológico, Florestas Nacionais,

---

<sup>41</sup> OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 224.

Reservas Extrativistas, Reservas de Fauna, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Reservas Particulares do Patrimônio Natural.

## **2.5. Sistema nacional de informações sobre o meio ambiente**

O Sistema Nacional de Informações – SINIMA- foi regulamentado pelo Decreto 99274/90, o qual trouxe, em seu artigo 11, a responsabilidade da Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente pela coordenação das informações existentes nos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Já visando à sistematização de informações do SINIMA, A Portaria 1066/89 criou o Centro Nacional de Informação, Tecnologias Ambientais e Editoração (CNIA) no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

O CNIA, como assinala Milaré<sup>42</sup>, originou-se da unificação de acervos bibliográficos de órgãos federais já extintos, como a Secretaria Especial do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, Superintendência de Desenvolvimento da Pesca e Superintendência da Borracha, sendo que sua base de dados compõe-se de informações documentárias (REPIDI), coletânea de legislação ambiental (LEMA) vídeos e controle de publicações seriadas (COPUSE). O Centro também está ligado a sistemas internacionais de informação, tais como o Sistema Mundial de Informação Ambiental – INFOTERRA, concebido pelo Programa das

---

<sup>42</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 560.

Nações Unidas para o Meio Ambiente, e a Rede Pan-Americana de Informação em Saúde Ambiental – REPIDISCA.

Na página eletrônica do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, obtêm-se, ainda, outras informações, sobre o banco de imagens, por exemplo:

O Banco de Imagens do Ibama é formado pelo conjunto de fotografias com conteúdos ambientais, como Parques Nacionais, ecossistemas, espécies de animais e vegetais obtidas em expedições de trabalho sob as expensas do Órgão.

As imagens são disponibilizadas somente para uso em trabalhos do Ibama, mas instituições públicas pertencentes à esfera federal, estadual ou municipal, também podem pedir autorização para utilizá-las.

As imagens deverão ser formalmente solicitadas ao CNIA, indicando seu destino e objetivo de uso, conforme normatiza a Portaria nº 78 de 10/11/2005.<sup>43</sup>

Ainda em consulta ao sítio, divulga-se a editora do IBAMA que divulga resultados de pesquisas e relatórios:

A editora Edições Ibama faz parte do Centro Nacional de Informação, Tecnologias Ambientais e Editoração - CNIA, que integra a Diretoria de Gestão Estratégica do Ibama. O setor cuida do planejamento, coordenação e execução das atividades de edição e difusão de obras que são resultados das pesquisas e relatórios técnicos produzidos pelas diversas Unidades do Ibama e de outras instituições que trabalham com o meio ambiente.

Promovemos também a sua divulgação em eventos técnicos por todo o país, expondo e comercializando a produção editorial que é dividida em publicações seriadas - dirigidas à comunidade científica - e publicações avulsas, mais abrangentes, incluindo textos traduzidos, convictos de que o livro é ainda um dos maiores veículos de comunicação que existe.

A editora produz ainda manuais e cartilhas, obras de referências, livros infantis e literatura de cordel. E não deixamos de lado os novos meios de comunicação, onde estão disponíveis publicações on-line pela Série Meio Ambiente em Debate.

A distribuição e divulgação de nossas publicações têm alcançado grande penetração no mercado nacional e internacional, como os Boletins Técnicos, que são indexados em

---

<sup>43</sup> Disponível em: < [www.ibama.gov.br](http://www.ibama.gov.br) >. Acesso em: 26/07/2009

diversas bases de dados do mundo, e que fazem parte da lista de periódicos produzidos no país.<sup>44</sup>

Já a Portaria 48-N/93 criou a Rede Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – RENIMA, que pretende reunir informações dos órgãos estaduais e unidades cooperantes, tais como entidades ambientalistas, sendo coordenada pelo CNIA.

Sobre o RENIMA, constam as seguintes informações oficiais no sítio eletrônico do IBAMA:

A Renima é uma rede descentralizada formada por centros cooperantes e um centro coordenador, a cargo do Centro Nacional de Informação, Tecnologias Ambientais e Editoração - CNIA. Criada para apoiar o processo de gestão ambiental, dá suporte informacional a atividades técnico-científicas e industriais.

Seu principal papel é fazer a integração dos órgãos componentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, em particular de entidades estaduais de meio ambiente. As unidades de informação dessas instituições participam da Rede como Centros Cooperantes. Também integram a Renima as Unidades de Informação Especializadas do Ibama em todo o Brasil.

As unidades de informação estabelecem cooperação mútua, possibilitando a distribuição e o uso dos recursos informacionais do país. Utilizando as bases de dados, a Rede disponibiliza diversos serviços de informação, como pesquisa bibliográfica, elaboração de bibliografias especializadas, consultas à legislação ambiental, informações sobre eventos e instituições.<sup>45</sup>

O SINIMA é composto, ainda, pela Rede Nacional de Computadores do IBAMA.

Acessando-se a página eletrônica do Ministério do Meio Ambiente, tem-se a previsão de apenas dois sistemas de informação: o Cadastro Nacional das Unidades de Conservação, este já previsto expressamente na Lei 9985/00, e o SIGEPRO, banco de

---

<sup>44</sup> Disponível em: < [www.ibama.gov.br](http://www.ibama.gov.br) >. Acesso em: 26/07/2009.

<sup>45</sup> Ibid.

dados de empreendimentos executados diretamente pelos órgãos do SISNAMA, conforme adiante se transcreve:

### **CNUC (Cadastro Nacional de Unidades de Conservação)**

*Previsto na Lei 9.985/2000 - que institui o SNUC (Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza), o CNUC (Cadastro Nacional de Unidade de Conservação) tem como objetivo principal manter o cadastro de Unidades de Conservação que estão em conformidade com esta Lei nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal e facilitar a gestão das Unidades de Conservação. Disponibiliza as características físicas, biológicas, turísticas, gerenciais e informações georreferenciadas das Unidades de Conservação. é mantido pelo MMA (Ministério do Meio Ambiente) com a colaboração do ICMBIO (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade) e dos órgãos estaduais e municipais competentes - permite ainda que a sociedade acompanhe os resultados da políticas públicas voltadas para a conservação e preservação do patrimônio biológico nacional.*

*Foi desenvolvido em software livre (Linguagem PHP, banco de dados Postgres e WSDL 1.2 / SOAP 1.4). O sistema ainda disponibiliza as informações das unidades do Brasil para a base mundial de Unidades de Conservação do WDPA (World Database on Protected Areas) via webservice. O CNUC está integrado com outros sistemas do Ministério do Meio Ambiente, tais como: O SISARPA (Sistema Integrado de Coordenação e Gerenciamento do Programa de áreas Protegidas da Amazônia) e o SIGECOTUR (Sistema de Informações Geográficas para o Desenvolvimento do Ecoturismo).*

*O sistema possui 02 ambientes:*

- *site público (sociedade)*
- *site administrativo (órgãos gestores e gestores das Unidades de Conservação)*

### **SIGEPRO**

*É um banco de dados com informações sobre empreendimentos executados pelo Ministério do Meio Ambiente e outros órgãos participantes do sistema. Possui módulo de alimentação e atualização descentralizada, através de formulários eletrônicos disponíveis na Internet. Possibilita também o georreferenciamento das atividades desenvolvidas pelos programas, projetos e planos em municípios e outras microrregiões, tais como, terras indígenas, unidades de conservação, assentamentos do INCRA, biorregiões, etc.*

*Além disso, podem ser incluídas informações sobre os documentos produzidos pelos projetos, mapas, fotos, agenda de eventos, convênios firmados, e os dados do pessoal envolvido.*

*O sistema possui 02 ambientes:*

- *site público (sociedade)*
- *site administrativo<sup>46</sup>*

## **2.6. Cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental**

<sup>46</sup> Disponível em: < [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br) >. Acesso em: 26/07/ 2009.

Este cadastro foi regulamentado pela Resolução CONAMA 001/88 e Instrução Normativa 010/01 oriunda do IBAMA, que vem a ser o órgão responsável pela administração e manutenção dos dados, os quais integram, igualmente, o SINIMA.

Obrigatório para pessoas físicas e jurídicas que se dedicam à “consultoria técnica sobre problemas ecológicos e ambientais e à indústria e ao comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”, segundo o próprio texto da lei (artigo 17, I da Lei 6938/81), o cadastro técnico é público e funciona como uma espécie de *censo ambiental*, nas palavras de Édis Milaré<sup>47</sup>.

Já Antonio Inagê de Assis Oliveira reputa o cadastro como “uma exigência cartorial-burocrática sem maior repercussão prática”, eis que não há qualquer garantia ao contratador de serviços quanto à sua qualidade.<sup>48</sup>

## **2.7. Penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental**

Como já ressaltado anteriormente, a responsabilidade ambiental possui tríplice aspecto, por disposição expressa no parágrafo 3º do artigo 225 da Constituição

---

<sup>47</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004 P. 562.

<sup>48</sup> OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 183

da República. A responsabilidade civil pressupõe um dano e seus instrumentos buscam a reparação integral da lesão, de forma específica, preferencialmente, ou através de medida compensatória; a penal se configura com a prática dos crimes ambientais previstos na Lei 9605/98, além de outras condutas delitivas descritas nas demais legislações; a responsabilidade administrativa, a qual se faz presente com a mera infração à lei, independentemente da ocorrência de qualquer dano ambiental.

A responsabilidade administrativa decorre do poder de polícia, prerrogativa da administração pública conceituada pelo artigo 178 do Código Tributário Nacional, sendo exercido, na área ambiental, por técnicos dos órgãos do SISNAMA, tanto na prevenção (fiscalização, licenciamento) quanto na repressão do dano (sanções).

As sanções administrativas estão previstas nos artigos 70 a 76 da Lei 9605/98, não sendo aquele rol taxativo.

Portanto, nas palavras de Milaré, “a infração administrativa é caracterizada pela mera inobservância de regras jurídicas, de que podem ou não resultar consequências prejudiciais ao ambiente”.<sup>49</sup>

## **2.8. Relatório de qualidade do meio ambiente**

---

<sup>49</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 564.

Instituído pela Lei 6938/81 e pelo Regimento Interno do IBAMA, aprovado pela Portaria 230/02, o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA) ainda não foi implementado, apesar da suposta obrigatoriedade de sua divulgação anual.

Em alguns Estados, restaram encontrados alguns relatórios setorizados, tais quais os “Relatórios de Qualidade do Ar de Curitiba e Região Metropolitana”, desde o ano de 2000<sup>50</sup>, o Relatório de Qualidade Ambiental trimestral do Estado do Ceará, divulgado em 2006<sup>51</sup>, e o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente do Estado de Pernambuco, divulgado em dezembro de 2006<sup>52</sup>.

Na página eletrônica do IBAMA, órgão responsável pela elaboração do RQMA, tem-se apenas um documento simples com sugestões de formatação e metodologia do relatório. Por outro lado, há dois registros de relatórios em sítio eletrônico < <http://bases.bireme.br>>, com base nos dados da REPIDISCA.

O primeiro contemplaria as bacias hidrográficas de rios federais, com base em dados colhidos em 1983 e, desta forma, já bastante anacrônico. O outro, com objetivos bastante semelhantes, apresentando a situação do saneamento básico no Brasil, sendo datado de 1992.

## **2.9. Garantia de prestação de informações relativas ao meio ambiente**

---

<sup>50</sup> Disponível em: < [www.meioambiente.pr.gov.br](http://www.meioambiente.pr.gov.br)>. Acesso em 26/07/09.

<sup>51</sup> Disponível em: < [www.semace.ce.gov.br](http://www.semace.ce.gov.br)>. Acesso em 26/07/09.

<sup>52</sup> Disponível em: < [www.sectma.pe.gov.br](http://www.sectma.pe.gov.br)>. Acesso em 26/07/09.

O acesso público às informações relativas ao meio ambiente foi regulado pela Lei 10650/03, a qual obrigou os órgãos do SISNAMA a disponibilizar documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental.

Embora tal garantia tenha por base o princípio democrático e a própria natureza do direito ambiental, que é difusa, Antonio Inagê de Assis Oliveira critica o dispositivo, taxando a obrigação por ele criada de “leviana e demagógica”, o que, de certa forma, não se pode negar.

Prossegue o autor:

Aparentemente essa garantia é de execução inviável. Da forma que está redigido o dispositivo, que, evidentemente, não poderá ter regulamentação restritiva, toda e qualquer informação solicitada sobre o meio ambiente deve ser fornecida. Quando inexistente, o Poder Público é obrigado a produzi-la. É de se ver que o âmbito de abrangência dessas informações é quase que ilimitado, uma vez que praticamente todas as informações relativas a qualquer aspecto do “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” deve ser fornecida, mesmo que para tanto seja necessário produzi-las. Aparentemente o estágio atual da ciência, especialmente no Brasil, ainda não nos permite sequer processar corretamente as informações disponíveis, quanto mais produzi-las...

De outra parte, como não são especificadas quais as pessoas que podem solicitar tais informações, é de se interpretar que qualquer pessoa, física ou jurídica, pode fazê-lo. Será que o orçamento dos vários órgãos constituintes do Poder Público terão [sic] condições de fazer face às despesas decorrentes?<sup>53</sup>

Encontra-se, neste particular, um bom tema para reflexão.

## **2.10. Cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais**

---

<sup>53</sup> OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 176.

O IBAMA, pela Instrução Normativa 10/01, instituiu o Cadastro Técnico Federal das Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras dos Recursos Ambientais.

A inscrição no cadastro é obrigatória, salvo para as atividades previstas no artigo 3º da norma, sendo certo que a mesma não isenta as pessoas físicas ou jurídicas do dever de postular licenças e alvarás para o exercício da atividade, conforme disposto no artigo 7º.

Caso haja descumprimento da Lei 9605/98 ou do Decreto 3179/99, a Instrução Normativa prevê o cancelamento ou a suspensão do cadastro, o que pode ocorrer, igualmente, por requerimento do inscrito, caso haja paralisação ou encerramento das atividades.

Há que se observar que as normas criadoras deste instrumento criaram, igualmente, a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao IBAMA para o controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos minerais. A cobrança desta taxa, que visa a remunerar justamente o exercício do poder de polícia pelo IBAMA, parece bastante questionável. A uma porque, em sendo o IBAMA um órgão integrante do SISNAMA, possui como dever institucional o exercício do poder de polícia, não se tratando de uma atividade extraordinária que mereça uma remuneração à parte por meio de taxa. A duas porque a instituição da obrigatoriedade de inscrição no cadastro, que parecia atender aos ditames da Lei 6938/81 e do incremento do sistema de informações ambientais ali instituído, findou por estar atrelada à cobrança da referida taxa, demonstrando verdadeiro desvio de finalidade da criação do cadastro.

A respeito do cadastro, afirma Milaré:

Embora o Cadastro e a TCFA sejam, em princípio, instrumentos ou institutos jurídicos independentes e com finalidades distintas, o primeiro foi regulamentado, por iniciativa do Executivo Federal, exclusivamente com o propósito de viabilizar a cobrança das atividades cadastradas como potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais. É o que se depreende, em suma, da Instrução Normativa 010/2001.

Desse modo, o Cadastro Técnico Federal, enquanto instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, não foi objeto da adequada sistematização e, por isso, não foi plena e efetivamente utilizado. Ao contrário, acabou afastado de sua concepção original de instrumento gerencial e de informação. Assim, muito embora possa se admitir o seu emprego para outros fins igualmente legítimos, não se pode perder de vista a finalidade última que motivou a sua criação: municiar o gestor ambiental com dados técnicos essenciais à definição de políticas e diretrizes para a preservação do meio e à efetividade do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>54</sup>

Como se observa, portanto, diversos são os instrumentos colocados nas mãos do poder público para gerir o meio ambiente, de forma a garantir a efetividade de sua defesa. Poucos destes instrumentos, todavia, foram realmente implementados, sendo dois destes de profunda relevância para frear atividades econômicas degradadoras do meio ambiente: o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório; o licenciamento ambiental, ambos examinados mais detidamente, adiante.

---

<sup>54</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 570.

### 3. O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E O PROCESSO DE LICENCIAMENTO

*"Nem tudo que pode ser contado conta, e nem tudo que realmente conta pode ser contado."*  
[Albert Einstein]

#### 3.1. Panorama geral

Antes de proceder à apresentação dos principais vícios aferidos no processo de licenciamento do COMPERJ, dá-se um breve panorama legislativo e doutrinário acerca tanto do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental, quanto do próprio procedimento de licenciamento ambiental, dois dos principais instrumentos de gestão ambiental. A exposição torna-se útil na medida em que teoria e prática, no caso em apreço, deixaram de se aliar em diversas oportunidades, como adiante será demonstrado.

A Lei 6938/81, como já ressaltado, trouxe instrumentos para a execução da Política Nacional do Meio Ambiente, dentre os quais, além dos já tratados em capítulo anterior, estão a avaliação de impactos ambientais, e o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Pelo disposto na lei, em seu artigo 3º, é possível fixar o que seja atividade poluidora por meio do conceito legal de poluição, qual seja, a degradação da qualidade ambiental que possa resultar em prejuízo à saúde, ao bem estar da população, às

atividades sociais e econômicas, à biota, às condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, bem como o lançamento de matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Antes de adentrar o assunto licenciamento ambiental propriamente dito, convém tratar da avaliação de impactos ambientais e da forma como esta se realiza no sistema brasileiro.

Inicialmente, transcreve-se trecho do Vocabulário básico de meio ambiente, citado por Édis Milaré:

Instrumento de política ambiental, formado por um conjunto de procedimentos capaz de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles considerados. Além disso, os procedimentos devem garantir a adoção das medidas de proteção do meio ambiente determinadas, no caso de decisão sobre a implantação do projeto.<sup>55</sup>

A respeito da avaliação de impacto ambiental, bem ressalta Antonio Inagê de Assis Oliveira sobre sua origem na legislação internacional, especialmente a norte-americana, criticando, contudo, aqueles que recorrem ao direito comparado para interpretar o instituto, o qual, segundo ele, não seria uma “figura jurídica pronta e acabada”. Prossegue ele:

Na realidade ela [a AIA] não chega mesmo a ser um instituto. AIA, segundo as melhores autoridades internacionais na matéria, deve ser compreendida como um conjunto de métodos e procedimentos que, aplicados a um caso concreto, permite avaliar as consequências ambientais de um determinado Plano, Programa, Política (ou até mesmo

---

<sup>55</sup> Vocabulário básico de meio ambiente. Rio de Janeiro: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente, 1990. P. 33 *apud* MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 429.

de empreendimentos pontuais), aproveitando ao máximo suas consequências benéficas e diminuindo, também ao máximo possível, seus efeitos deletérios do ponto de vista ambiental e social.

[...]

Quanto mais complexa a ação ou conjunto de ações, maior a necessidade de criteriosa avaliação de suas consequências. Portanto, é de uma obviedade gritante que, para cumprimento dos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, traduzidos no mandamento constitucional que impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente, é necessário que toda a ação projetada, seja ela governamental ou privada, deve ser precedida de uma avaliação da consequência ambiental que poderá causar.<sup>56</sup>

Ainda segundo Antonio Inagê, pecou o legislador constituinte ao referir-se à obrigatoriedade de estudo de impacto ambiental prévio tão-somente a obras ou atividades específicas, deixando de lado os planos, políticas e projetos governamentais. Contudo, enxerga uma solução no tocante à apontada falha no inciso IV do parágrafo 1º do artigo 225 da Lei Maior: a avaliação de impactos ambientais é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e, como tal, não se confunde com o Estudo de Impacto Ambiental, necessário para o licenciamento de determinados empreendimentos<sup>57</sup>.

Este entendimento é compartilhado por Édis Milaré, que afirma a abrangência da AIA, “que pode ser implementada tanto para projetos que envolvam execução física de obras e processos de transformação como para políticas e planos que contemplem diretrizes programáticas, limitadas ao campo das ideias, neste caso denominada Avaliação Ambiental Estratégica.”<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Oliveira, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. P. 401-403.

<sup>57</sup> Ibid. p. 404.

<sup>58</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 429.

A Resolução CONAMA 01/86, editada ainda sob a égide da Constituição de 1969, foi o primeiro dispositivo a regulamentar a Avaliação de Impacto Ambiental, trazendo o conceito de impacto ambiental:

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

- a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- as atividades sociais e econômicas;
- a biota;
- as condições estratégicas e sanitárias do meio ambiente;
- a qualidade dos recursos ambientais.

Ainda trazendo as ideias de Antonio Inagê Assis de Oliveira, ressalta este que:

Note-se também que a Resolução considera impacto **qualquer** “alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente” e não apenas aquelas que levem à degradação ou poluição. Se tencionasse dar-lhe sentido apenas negativo em relação à higidez ambiental, teria sido mais simples remeter-se às definições contidas no artigo 3º da Lei no. 6938/82, ou, seguindo seu texto, mencionar apenas “alteração **adversa**” (degradação) ou “**poluição**”, sem precisar repetir os parâmetros afetados da definição legal desta figura, que são rigorosamente os mesmos, ou os repetindo também restritivamente<sup>59</sup>. (grifo do autor)

Não raramente, a Avaliação de Impactos Ambientais é confundida com o Estudo de Impacto Ambiental, seu instrumento mais célebre em razão da já mencionada previsão constitucional.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – trouxe na Resolução 237/97 previsão dos estudos ambientais prévios ao licenciamento como:

---

<sup>59</sup> OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.p.407.

[...] todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental, tidos, incorretamente, como sinônimos, constituem documentos únicos para finalidades distintas. O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) corresponde a um “procedimento administrativo de prevenção e de monitoramento dos danos ambientais.”<sup>60</sup> Já o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) consiste numa forma mais simplificada do EIA, em que os resultados propostos são apresentados numa versão mais acessível ao público leigo.

A exigência do EIA/RIMA decorreu, inicialmente, da Resolução CONAMA 01/86, a qual previu em seu artigo 2º, de forma exemplificativa, as modalidades de atividades e de empreendimentos cujos impactos deveriam ser estudados através dos referidos instrumentos. Posteriormente, a Constituição da República de 1988 trouxe exigência semelhante, porém apenas para os casos de obras e atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, o que gerou alguma controvérsia.

Assim, com base na conjugação destes dois dispositivos, entende parte da doutrina que as atividades trazidas pela Resolução CONAMA, para impescindirem do EIA/RIMA, devem ser capazes de gerar *significativa degradação ambiental*. Tal posicionamento não nos parece o mais adequado, uma vez que a Resolução 01/86

---

<sup>60</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Regulamentação do estudo de impacto ambiental**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986. p. 69.

apenas trouxe um rol de atividades que são presumidamente causadoras da exigida significativa degradação ambiental.

A esse respeito, Edis Milaré afirma<sup>61</sup>:

Duas situações, portanto, despontam para a aferição da gravidade do impacto. A primeira, que apresenta um rol de atividades nas quais a significância é presumida, vinculando o administrador, que, preso à lei, não pode transigir. A segunda, que engloba os casos rebeldes à previsão legal específica, cuja apreciação, seja para exigir o estudo, seja para dispensá-lo, fica entregue ao poder discricionário – mas não arbitrário – do órgão de gestão ambiental.

Posta assim a questão, novo complicador surge, entretanto, quando se questiona o caráter de *presunção absoluta (juris et de jure)* que se empresta às hipóteses da Resolução 001/86, pregando-se que a forma expressa e impositiva do art. 2º (“dependerá de elaboração de estudo...”) deve ser lida e entendida mais brandamente, como “*poderá depender* de elaboração de estudo [...]”.

Na doutrina tem prevalecido o entendimento de que as hipóteses de atividades estabelecidas pela Resolução 001/86 estão regidas pelo *princípio da obrigatoriedade*, segundo o qual a Administração *deve*, e não simplesmente *pode*, determinar a elaboração do EIA. Ou seja, o elenco constante do art. 2º somente é exemplificativo para possibilitar o acréscimo de atividades, sendo, porém, obrigatório àquelas relacionadas. Há nesses casos, por assim dizer, uma *presunção absoluta de necessidade*, que retira o EIA do âmbito do poder discricionário da Administração<sup>62</sup>.

Em seguida, prossegue Milaré sobre a suposta consagração da tese da *presunção relativa* com o advento da Resolução CONAMA 237/97, em cujo parágrafo único do artigo 3º prevê que o órgão ambiental, ao verificar que a atividade ou empreendimento não é potencialmente poluidor, definirá os estudos ambientais necessários ao respectivo licenciamento.

Contudo, o entendimento da *presunção absoluta* continua a se mostrar o mais adequado. Paulo Affonso Leme Machado ressalta que:

<sup>61</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 446.

<sup>62</sup> Acompanhamos posicionamento de Antonio Herman V. Benjamin, Paulo Affonso Leme Machado; Sílvia Cappelli; Álvaro Luiz Valery Mirra.

A Resolução 237/97-CONAMA continua a sujeitar todas as atividades especificadas na Lei 6803/80 e nas Resoluções 1/86, 11/86 e 5/87 à elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Não seria razoável qualquer interpretação que entendesse que o CONAMA passou a navegar na contramão do caminho do Direito Comparado Ambiental moderno, deixando ao arbítrio dos órgãos públicos determinar ou não esse estudo. Nesse sentido é o art. 3º da Resolução 237/97: “a licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação”.

Quando o parágrafo único desse art. 3º diz que “o órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente...”, temos que perguntar quando e através de que meio é feita e por quem se faz essa “verificação”. É conhecida a dificuldade de recursos dos órgãos ambientais brasileiros; e, portanto, eles não têm o número de funcionários para fazer essa verificação prévia em cada pedido de licenciamento (por isso mesmo que já há a lista de atividades). Quem tem o ônus de provar que a atividade que pretende exercer não tem a potencialidade de causar dano significativo é o próprio empreendedor, e não os órgãos públicos ambientais. Ao empreendedor ou proponente do projeto cabem as despesas com a elaboração de EPIA/RIMA (art. 17, parágrafo 2º, do Decreto 99274, de 6.6.1990).

Nesse sentido assinala o magistrado Álvaro Luiz Valery Mirra: “a Resolução 1/86 do CONAMA, na realidade, estabeleceu um mínimo obrigatório, que pode ser ampliado, mas jamais reduzido.[...]”<sup>63</sup>

Na hipótese do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro, não há qualquer controvérsia acerca da necessidade da apresentação do EIA/RIMA em seus moldes mais complexos, diante da vultuosidade do empreendimento, como adiante será examinado.

Ultrapassada esta discussão acerca da aplicabilidade do EIA/RIMA, faz-se mister analisar o conteúdo deste instrumento de avaliação ambiental, para que se possa avaliar os vícios que, logo de início, vieram a macular a unidade petroquímica objeto deste estudo.

O Decreto 99274/90, que veio a regulamentar a Política Nacional do Meio Ambiente, em substituição ao Decreto 88351/83, outorgou competência ao CONAMA para:

---

<sup>63</sup> Machado, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 206.

[...] determinar a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando [...] informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios [...].

A Resolução CONAMA 01/86 estipula, nos artigos 5º e seguintes, os requisitos do EIA/RIMA, quais sejam, as alternativas tecnológicas e locacionais do projeto, para as hipóteses de não execução deste; impactos ambientais nas fases de implantação e operação da atividade; limites geográficos a ser afetados pelo impacto, seja direta ou indiretamente, no que se denomina área de influência; verificação da bacia hidrográfica na qual se localiza o empreendimento; consideração dos planos e programas de governo propostos para a área de influência do projeto e sua compatibilidade; diagnóstico ambiental antes da implantação da atividade e após esta; medidas mitigadoras e monitoramento dos impactos<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Resolução CONAMA 01/86:

Artigo 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade ;

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental o órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos.

Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e

O diagnóstico ambiental consiste na análise das condições do meio ambiente anteriormente à implantação do empreendimento, abrangendo aspectos físicos, biológicos e socioeconômicos, inclusive antrópicos, e suas interrelações. Em seguida, deve-se ter a apresentação pormenorizada dos impactos do empreendimento em todas as suas fases, com detalhamento das medidas mitigadoras que venham a minimizá-los e até mesmo daqueles que não comportam qualquer mitigação. Estes impactos devem ser acompanhados constantemente e o EIA/RIMA deve definir os programas de acompanhamento e de monitoramento dos mesmos.

A Resolução CONAMA 01/86 exigia a realização do EIA/RIMA por equipe multidisciplinar independente do proponente do projeto. Tal exigência, contudo, restou revogada pela Resolução CONAMA 237, num flagrante retrocesso. Atualmente, o EIA/RIMA deve ser elaborado às custas do proponente, que o realiza por equipe própria ou por empresa contratada.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo ressalta que:

Com a nova disciplina não se impõe mais que a equipe técnica seja independente do proponente do projeto, mas também não autoriza, de maneira clara, que seja dependente. Deve ser ressaltado que a sistemática da responsabilidade objetiva, como norteadora para averiguação do dever de reparar os danos ambientais, exige de todos os envolvidos, em especial da equipe multidisciplinar, um trabalho imparcial, o que talvez fosse capaz de suprir a falha do legislador.<sup>65</sup>

---

negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados).

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto Ambiental o órgão estadual competente; ou o IBAMA ou quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área.

<sup>65</sup> Fiorillo, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006.

A respeito do conteúdo do EIA/RIMA, dispõe o artigo 11, parágrafo único, da Resolução CONAMA 237 que o empreendedor e os subscritores dos estudos são responsáveis pelas informações trazidas ao processo de licenciamento, estando sujeitos a sanções de natureza administrativa, civil e penal.

Antonio Inagê de Assis Oliveira sustenta:

A responsabilidade técnica referida na Resolução CONAMA 237/97 não abrange os pareceres, opiniões, ainda que discutíveis tecnicamente, mas apenas os erros derivados de imperícia, negligência ou imprudência, ou o dolo de introduzir dados ou informações incorretas para justificar conclusões distorcidas. O fato da Resolução 237/97 haver imputado também ao empreendedor a co-responsabilidade pelos estudos reforça o ponto de vista de que a punição visa a coibir sejam introduzidos nos estudos de impacto ambiental dados inexatos ou manipulados com a intenção de facilitar o licenciamento do empreendimento.<sup>66</sup>

Ousamos afirmar que tal responsabilização nem sempre ocorre na realidade, lamentavelmente. É bastante frequente analisar Estudos de Impacto Ambiental referentes a empreendimentos cujas alternativas locais não são amplamente consideradas, apontando, desde logo, para a direção do interesse do empreendedor, numa verdadeira manipulação de informações.

Considerando-se que o Estudo de Impacto Ambiental nem sempre é exigível, o empreendedor, ao iniciar um processo de licenciamento, deve apresentar o RAIAS – Relatório de Impacto Ambiental, o qual contém um resumo do empreendimento, apresentando o conteúdo mínimo do EIA e informações justificadas de técnicos habilitados sobre a desnecessidade de realização do EIA. Após a apreciação do

---

<sup>66</sup> OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005

RAIAS, deverá o órgão ambiental decidir sobre a obrigatoriedade de elaboração do EIA-RIMA.

Ainda no tocante à responsabilidade, desta feita em seu aspecto civil, cita-se mais uma vez Celso Antônio Pacheco Fiorillo, que, em sua brilhante e didática abordagem, destaca algumas hipóteses de responsabilização do empreendedor e do poder público:

Cumpre-nos questionar de que forma o Poder Público, tendo outorgado a licença de operação, será responsável pelos danos civis causados pela atividade do empreendedor. Vejamos as diversas situações:

- 1) Se não houve EIA/RIMA, estando o órgão público convencido do RAIAS: o Poder Público será responsável, na medida em que existe nexo causal entre seu ato e o dano ocorrido, isto é, ele concorreu para a prática do resultado danoso.
- 2) Se houve EIA/RIMA, e este foi favorável (totalmente), tendo sido concedida a licença: inexistente a responsabilidade do Estado, pois a licença neste caso tratou-se de mero ato vinculado. [...]
- 3) Se houve EIA/RIMA, e este foi desfavorável (no todo ou em parte), tendo sido concedida a licença: há responsabilidade solidária do Estado, porquanto resta configurado o nexo de causalidade entre o seu ato de concessão da licença e o dano causado ao meio ambiente.
- 4) Se houve EIA/RIMA, e este foi desfavorável, não tendo sido concedida a licença: inexistente como regra a responsabilidade do Estado, exceto se restar provado que ele se quedou inerte, e, por conta de sua omissão, o dano ambiental ocorreu.<sup>67</sup>

Com efeito, a responsabilidade solidária do poder público seria, ao ver do autor, inequívoca, caso os órgãos ambientais houvessem concedido a licença sem a apresentação de EIA/RIMA ou, em tendo sido ele apresentado, foi desfavorável ao empreendimento. Nas demais hipóteses, não haveria tal responsabilidade, que seria imputada diretamente ao empreendedor.

Já o RIMA também possui um conteúdo mínimo que deverá ser observado pelos seus elaboradores, de acordo com o artigo 9º da Resolução CONAMA 01/86. Os

---

<sup>67</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental Brasileiro**. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 90-91.

objetivos e justificativas do projeto, sua descrição, com as alternativas tecnológicas e locacionais, síntese do diagnóstico ambiental de toda a área de influência são obrigatórios, bem como, a exemplo do EIA, a descrição dos impactos e respectivas técnicas para sua identificação, medidas mitigadoras, programas de acompanhamento dos impactos e conclusões a respeito da recomendação à adoção da alternativa locacional e tecnológica mais favorável.

De acordo com lição de Édis Milaré, o EIA/RIMA é instruído por dois princípios fundamentais, quais sejam, o da publicidade e o da participação pública. Afirma ele:

O EIA/RIMA não pode ser escondido dos olhares do público, segundo determinação insculpida no artigo 225, parágrafo 1º, IV, da Lei Maior pátria, salvo o sigilo imposto quando “imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.<sup>68</sup>

A esse respeito, Celso Antonio Bandeira de Mello leciona:

De fato, “não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados do assunto que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

[...]

Visando a dar ao preceito constitucional da publicidade dos atos administrativos, a Lei 10064, de 16/04/2003, ao dispor sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, estabeleceu que o registro de apresentação ao estudo de impacto ambiental, bem como o ato de sua aprovação ou rejeição, deverão ser publicados em Diário Oficial e ficar disponíveis, no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público.<sup>69</sup>

No tocante à participação popular e à audiência pública, ressalta ainda Milaré:

A caracterização do meio ambiente como entidade real de interesse coletivo é recorrente na Lei Maior, na Lei 6938/81 e em muitos outros instrumentos legais. Por isso, a

<sup>68</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 461-462.

<sup>69</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2002. p.96

incumbência solidária do Poder Público e da coletividade é reiteradamente lembrada. Mais ainda, a participação da comunidade interessada é inculcada com frequência; ela precisa ter ciência dos fatos a fim de poder posicionar-se diante deles.

[...]

Coerente com os princípios da publicidade e da participação comunitária, e na linha do comando estabelecido no art. 225, parágrafo 1º, IV, da Constituição, que obriga o Poder Público a dar publicidade ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a Resolução CONAMA 237/97, em seu art. 3º, determina que ao EIA/RIMA “dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas”.

A audiência pública, sem dúvida, é o instrumento de garantia mais importante para o efetivo exercício dos dois princípios anteriormente mencionados, segundo se entrevê da Resolução CONAMA 009, de 03.12.1987, que disciplina a sua realização, pois através deste mecanismo de participação popular se busca expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito. Como se vê, com ela são alcançados dois objetivos: o órgão de controle ambiental “presta informações ao público e o público passa informações à Administração”.<sup>70</sup>

Antonio Herman Benjamin argui a relevância da participação popular como elemento de legitimação da licença ambiental, dentro dos critérios do sistema jurídico brasileiro, senão vejamos:

Não basta que o procedimento do EIA seja transparente. Há que ser, igualmente, participativo. De fato, uma decisão ambiental arbitrária, mesmo que absolutamente transparente, não atende ao interesse público. Na elaboração do EIA, o objetivo da consulta aos interessados liga-se ao princípio da participação pública.

A consulta – e a partir dela, a participação – agrega-se, pois, ao objetivo de transparência, como requisito de correção do iter administrativo do EIA. Não se trata de participação na manifestação do ato (licença), mas, sim, na sua formação. Só a administração pública compete a emissão do ato. Mas para tal – ao querer um ato válido – é obrigatória a oitiva do público interessado.<sup>71</sup>

A audiência pública está disciplinada nas Resoluções CONAMA 01/86 e 09/87, as quais trazem todo o seu conteúdo procedimental, ocorrendo quando o órgão ambiental entender necessário, mediante requisição do Ministério Público ou por meio de requerimento de, pelo menos, cinquenta cidadãos, hipóteses em que a mesma se

<sup>70</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 462

<sup>71</sup> BENJAMIN, Antonio Herman V. **Os princípios do estudo de impacto ambiental como limite da discricionariedade administrativa**. In Revista Forense, nº 317, p. 31.

torna obrigatória, sob pena de nulidade da licença concedida. Em sendo a iniciativa do órgão licenciador, a audiência pública será realizada antes da execução do EIA/RIMA ou depois de recebido este. Nos demais casos, a solicitação terá prazo de quarenta e cinco dias, a contar do recebimento do EIA/RIMA, o que deverá ser amplamente divulgado através da afixação de edital e de publicação na imprensa.

Com o intuito de cumprir com sua finalidade democrática, a audiência pública deve ser realizada em local visível e de fácil acesso, não possuindo, todavia, qualquer caráter vinculativo, mas tão-somente consultivo. As críticas e sugestões recebidas são anexadas aos autos do procedimento, a fim de serem avaliadas pelo órgão licenciador.

Paulo de Bessa Antunes assevera:

A audiência pública não possui caráter decisório. É uma atividade de natureza consultiva. Ela é, entretanto, um ato oficial e que, nesta condição, deve ter os seus resultados levados em consideração. Cabe,, no entanto observar que o artigo 5º da Resolução 009/87 vem sendo pouco explorado. Determina o artigo mencionado: "art. 5º A ata da(s) audiências públicas e seus anexos servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e o parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.

Qual o alcance desta norma? Penso que, aqui, se estabeleceu um dever de levar em conta a manifestação pública. Este dever se materializa na obrigação jurídica de que o órgão licenciante realize um reexame, em profundidade, de todos os aspectos do empreendimento que tenham sido criticados, fundamentalmente, na audiência pública.<sup>72</sup>

Em outra obra<sup>73</sup>, o mesmo autor faz críticas relevantes ao sistema:

A tradição autoritária da sociedade brasileira faz com que a audiência pública seja, de longe, o mais criticado dos institutos de proteção ambiental. A mentalidade e a prática conservadora de nossas autoridades têm imensa dificuldade em assimilá-la como um efetivo instrumento de participação popular na gestão ambiental. Não poucas vezes as autoridades públicas manipulam as audiências públicas, designam locais praticamente inacessíveis para a sua realização, impedem o direito de livre manifestação dos cidadãos, etc. Muitas vezes, as audiências públicas são espetáculos grotescos

<sup>72</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 251.

<sup>73</sup> *Idem*. **Curso de Direito Ambiental**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 10-111.

patrocinados por aqueles que deveriam facilitar o acesso dos cidadãos à informação e à gestão ambiental. Entretanto, apesar de tudo, a população tem comparecido às audiências e impedido que fossem praticados verdadeiros crimes contra a natureza e a humanidade...

[..]

Inicialmente devo adiantar que não sou daqueles que pensam que somente os técnicos devem participar dos debates. Muitas vezes, uma solução tecnicamente adequada é desastrosa do ponto de vista social. Na medida em que as audiências sejam encaradas por todos que delas participam como um momento do exercício da cidadania, tudo se tornará mais fácil. As autoridades devem dar o exemplo, agindo com transparência e respeito pelo mandato que lhes foi outorgado pela população. A ampla divulgação dos aspectos negativos e positivos dos projetos a serem examinados é o mais contundente instrumento posto a serviço da cidadania para que as audiências públicas sejam um instante de pensamento coletivo sobre um projeto importante para todos.

Finda a apreciação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental, é provável a concessão de licenças ambientais que garantam a efetivação do empreendimento pretendido, dentro de um procedimento de licenciamento. Segundo Curt e Terence Trennepohl, o licenciamento é o “processo de concordância do Poder Público com as obras ou atividades condicionadas à aprovação do Estado embora em muitas hipóteses não se trate de uma licença na concepção administrativista da palavra, mas de autorização”.<sup>74</sup>

Como bem ressalta Celso Fiorillo:

Inicialmente, faz-se necessário distinguir o licenciamento ambiental da licença administrativa. Sob a ótica do direito administrativo, a licença é uma espécie de ato administrativo “unilateral e vinculado, pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade”. Com isso, a licença é vista como ato declaratório e vinculado.

O licenciamento ambiental, por sua vez, é o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de licença ambiental. Dessa forma, não é possível identificar isoladamente a licença ambiental, porquanto esta é uma das fases do procedimento.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> TRENNEPOHL, Curt e TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. Niterói: Impetus, 2ª Ed, p. 16.

<sup>75</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental Brasileiro**. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006

Muito se discute a respeito da natureza da licença ambiental, que difere da tradicional licença, eis que esta se caracteriza por um ato administrativo vinculado, praticado quando o interessado atende aos requisitos legais. Para alguns<sup>76</sup>, a licença ambiental possui caráter de autorização, diante da discricionariedade que acompanha o órgão ambiental, especialmente quando se trata de empreendimento que demanda EIA/RIMA, e do prazo de validade que lhe é inerente. Outros<sup>77</sup>, todavia, pensam ser efetivamente uma licença, derivada do direito de propriedade e do livre exercício de atividade econômica, gerando direitos subjetivos ao interessado que cumprir todas as exigências.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo afirma ser a licença ambiental um ato discricionário *sui generis*, na medida em que vislumbra vinculação do órgão licenciador na hipótese de EIA/RIMA favorável e, ao contrário, permite que a Administração outorgue licença ambiental ainda que o estudo prévio de impacto seja desfavorável.<sup>78</sup>

Tal posição, contudo, não se mostra a mais adequada, eis que confere ao órgão licenciador excessiva liberdade em detrimento da própria defesa ao meio ambiente, possibilitando a influência tão-somente de fatores políticos e econômicos, sem aferição dos critérios técnico-científicos.

Édis Milaré afirma o caráter vinculado da licença ambiental, sustentando, entretanto, que, na doutrina moderna, haveria mitigação desta vinculação pura, o que serviria justamente para explicar o grau de discricionariedade do ato.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> Nesse sentido: Paulo Affonso Leme Machado e Toshio Mukai.

<sup>77</sup> Cf. Paulo de Bessa Antunes, Édis Milaré, Daniel Fink, Marcelo Dawalibi.

<sup>78</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental Brasileiro**. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 82.

<sup>79</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

Odete Medauar traz interessante comentário sobre discricionariedade e vinculação puras, as quais não seriam tão usuais na prática:

A doutrina contemporânea vem afirmando que, no geral, no cotidiano das atividades administrativas, são poucas as situações de vinculação pura e de discricionariedade pura; daí ser insustentável a oposição rígida entre poder vinculado e poder discricionário. Melhor parece levar em conta o aspecto predominante no exercício do poder, mencionando-se decisão ou medida em que predomina o poder vinculado ou o poder discricionário.<sup>80</sup>

Prossegue, ainda, Milaré nesse sentido:

Em síntese, a licença ambiental, apesar de ter prazo de validade estipulado, goza do caráter de estabilidade, de jure; não poderá, pois, ser suspensa por simples discricionariedade, muito menos por arbitrariedade do administrador público. Sua renovabilidade não conflita com a estabilidade; está, porém, sujeita a revisão, podendo ser suspensão ou mesmo cancelada, em caso de interesse público ou ilegalidade supervenientes ou, ainda, quando houver descumprimento dos requisitos preestabelecidos no processo de licenciamento ambiental. Mais uma vez se pode chamar atenção para disposições peculiares do Direito do Ambiente, peculiaridades essas fundadas na legislação e corroboradas por práticas administrativas correntes na gestão ambiental.<sup>81</sup>

A esse respeito, Ricardo Marcondes Martins apresentou interessante trabalho, no qual, a exemplo de Milaré, defendeu a característica de vinculatividade da licença ambiental. Sustenta ele:

Diante da construção de uma obra ou do exercício de uma atividade econômica, previamente considerada, ou seja, antes de sua concretização efetiva, três hipóteses podem ocorrer. 1) Independente de qualquer estudo ou análise a construção ou atividade mostra-se geradora de uma poluição inaceitável pelo ordenamento: a atividade é constitucionalmente proibida, sendo dispensada sequer a realização do procedimento da licença. Trata-se de mera interpretação dos dispositivos constitucionais mencionados. 2) Ou então, independente de qualquer estudo ou análise, a construção ou atividade mostra-se não geradora de uma poluição inaceitável pelo ordenamento: a atividade é permitida, independente de qualquer estudo ou autorização do poder público (salvo disposição expressa em sentido contrário, possibilidade decorrente do parágrafo único

<sup>80</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**, 6ª Ed. São Paulo: RT, 2002, p. 130.

<sup>81</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 486.

do art. 170 da Constituição). 3) A terceira hipótese é a que interessa aqui: tomada em abstrato, a construção ou atividade mostra-se possivelmente causadora de significativa degradação ambiental, entenda-se: é possível, num plano abstrato, sem um exame acurado, que a construção ou a atividade causem uma poluição acima do nível tolerado pelo ordenamento. Sem um exame prévio, percebe-se, não há como saber se a atividade é permitida ou proibida: está-se no campo da mera possibilidade, é possível que ela seja proibida e é possível que ela seja permitida.

A Constituição, somente nessa terceira hipótese, exige a instauração de um procedimento administrativo.[...] Essa apuração dá-se pela realização de um estudo de impacto ambiental, cujo objetivo é apurar se a possibilidade era positiva ou negativa. [...] Se o ato for permissivo, consubstanciar-se-á na expedição da licença ambiental.

[..]

A licença ambiental, conclui-se, possui uma das características fundamentais da categoria doutrinária das licenças: consiste na declaração de um direito previamente configurado no ordenamento, a Administração restringe-se a apurar e declarar se o direito existe ou não. Nada impede, todavia, o acolhimento da ressalva de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello: o direito existe mas não pode ser exercido, só torna-se passível de ser exercitado após o proferimento da licença. Por isso, o aclamado jurista, apesar de arrolar a licença entre os atos declaratórios de direito, considera-a constitutiva, não quanto ao gozo do direito, mas quanto ao seu exercício, ou seja, constitutiva sob o aspecto formal. (grifos do autor)<sup>82</sup>

As premissas traçadas pelo referido autor mostram-se coerentes, conquanto sua conclusão não pareça a mais acertada.

As hipóteses de atividade causadora de poluição não tolerável pelo ordenamento e de estudo de impacto ambiental desfavorável devem gerar vinculação absoluta ao órgão ambiental, no sentido da não concessão da licença. Igualmente, há vinculação em favor do licenciamento quando o empreendimento não causar poluição não tolerada pelo sistema jurídico.

Por outro lado, nos casos de EIA/RIMA favorável ao empreendimento, deverá a Administração Pública avaliar a conveniência e oportunidade da implementação da obra e/ou atividade, avaliando-a conjuntamente com fatores sociais, históricos, urbanísticos, políticos e econômicos.

---

<sup>82</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. Regime jurídico da licença ambiental, in BENJAMIN, Herman, LECEY, Eládio e CAPPELLI, Sílvia (orgs). **Direito ambiental, mudanças climáticas e desastres: Impactos nas cidades e no patrimônio cultural**. Anais do 13º Congresso Internacional de Direito Ambiental. Instituto o direito por um planeta verde. São Paulo: 2009. p. 229-256.

Ter-se-ia, assim, a licença ambiental como um ato administrativo discricionário mitigado.

Cumprido ressaltar que não se trata de aplicar dois pesos e duas medidas, mas de dar cumprimento ao mandamento constitucional de proteção integral ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, inclusive com a participação do Estado na gestão dos riscos ambientais. Bem resalta Paulo Affonso Leme Machado, mencionando François Ewald e Kessler:

Ao aplicar o princípio da precaução, 'os governos encarregam-se de organizar a repartição da carga dos riscos tecnológicos, tanto no espaço como no tempo. Numa sociedade moderna, o Estado será julgado pela sua capacidade de gerir os riscos'.

Deixa de buscar eficiência a Administração Pública que, não procurando prever os danos para o ser humano e o meio ambiente, omite-se no exigir e no praticar medidas de precaução, ocasionando prejuízos, pelos quais será co-responsável.<sup>83</sup>

Uma vez deferido o requerimento de licença ambiental, assume ela três fases distintas, a saber, licença prévia, licença de instalação e licença de operação.

A primeira é concedida na fase preliminar da atividade, após a aprovação da localização do empreendimento, de sua viabilidade ambiental e formulando exigências condicionantes à fase posterior.

Em seguida, dá-se a concessão da licença de instalação, a qual autoriza a realização de obras para implantação do empreendimento, de acordo com os projetos apresentados, incluindo medidas de controle ambiental e outras exigências específicas, de acordo com o caso.

---

<sup>83</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 6ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001 p. 62.

Por fim, tem-se a licença de operação, que visa à autorização para o início efetivo das atividades, sempre de acordo com as exigências formuladas nas fases anteriores.

A previsão dos três tipos de licença não impede a criação de outras tantas, como ocorreu recentemente no Estado do Rio de Janeiro, em decreto que será tratado mais adiante.

Questão tormentosa no direito ambiental brasileiro se mostra a definição de competência para expedição das licenças ambientais.

De início, os artigos 2º e 3º da Resolução 01/86 traziam regra clara acerca na competência dos órgãos estaduais para o licenciamento, sendo supletiva a atribuição da antiga Secretaria Nacional de Meio Ambiente – SEMA, atualmente IBAMA, sendo, ainda, possível o licenciamento municipal, no caso de interesse local.

Posteriormente, a Resolução 237/97 alterou substancialmente a normativa anterior, para estabelecer, em seu artigo 7º, o licenciamento em um único nível de competência. Assim, tem-se o licenciamento promovido pela União, através do IBAMA, nas hipóteses do artigo 4º, quais sejam, de questões de impacto nacional ou regional, podendo, neste último caso, haver delegação ao Estado.

Já os Estados e o Distrito Federal devem expedir licença quando se tratar de empreendimento com impactos em mais de um município, ou em unidades de conservação de domínio estadual, floresta ou área de preservação permanente.

Para Celso Antônio Pacheco Fiorillo, esta última resolução é de constitucionalidade duvidosa, por violar o dispositivo constitucional que prevê competência comum aos entes da Federação.<sup>84</sup>

Igualmente, Paulo de Bessa Antunes critica a solução encontrada pelo CONAMA para resolver alguns conflitos de interpretação da Lei 6938/81:

As grandes dificuldades existentes no processo de licenciamento ambiental, decorrentes em grande parte de uma incompreensão da Lei no 6938/81, acarretam que, muitas vezes, fossem exigidas dos empreendedores diferentes licenças ambientais. [...] O CONAMA, acertadamente, tentou enfrentar a questão. Infelizmente, a solução dada ao problema não foi a mais adequada, como se demonstrará. De fato, o gravíssimo problema de superposição de atribuições somente poderia ser resolvido pela via legislativa e, jamais, pelo caminho da simples resolução administrativa, como foi feito.

De fato, nos termos do artigo 10 da Lei 6938/81, cabe aos Estados o licenciamento ambiental; a União, através do IBAMA, limita-se a exercer a competência supletiva.

[...]

A mesma Resolução [237/97], ilegalmente, invadiu a competência exclusiva dos Estados naquilo que diz respeito ao licenciamento ambiental, ao lhes retirar atribuições e delegá-las aos Municípios (arts. 5º e 6º). Curioso foi a atribuição de licenciamento ambiental aos “entes federados” ficou condicionada à existência de Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, que eles possuam profissionais habilitados (art. 20). O CONAMA, no particular, logrou se superar. Ou os Estados e Municípios possuem competência para licenciar em termos ambientais – competência outorgada pela Constituição Federal – ou não possuem. Não se conhece nenhum artigo da Constituição que autorize o CONAMA a estabelecer condições para o exercício, pelos integrantes da Federação, de suas competências constitucionais.<sup>85</sup>

Édis Milaré, partilhando desse entendimento, complementa que:

O licenciamento em meio ambiente, já conhecido e praticado em vários Estados através de leis locais, editadas principalmente a partir da Conferência de Estocolmo de 1972, ganha roupagem definitiva com a Lei 6938/81, que lhe conferiu o status de “instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente”.

[...]

A seguir, a Constituição de 1988, recepcionando a Lei 6938/81, deixou claro que os diversos entes da Federação devem partilhar responsabilidades sobre a condução das

<sup>84</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental Brasileiro**. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 92

<sup>85</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2001. p. 107 *et seq.*

questões ambientais, tanto no que tange à competência legislativa, quanto no que diz respeito à competência dita implementadora ou de execução.

[...]

Se assim é, se a competência licenciatória dos três níveis de governo dimana diretamente da Constituição, não pode o legislador ordinário estabelecer limites ou condições para que qualquer um deles exerça sua competência implementadora na matéria.

Daí a eiva de inconstitucionalidade da Resolução CONAMA 237/97, que, a pretexto de estabelecer critérios para o exercício da competência a que se refere o art. 10 da Lei 6938/81 e conferir o licenciamento a um único nível de competência, acabou enveredando por seara que não lhe diz respeito, usurpando à Constituição competência que esta atribui aos entes federados.<sup>86</sup>

Da análise do aspecto ambiental, que se configura apenas um exemplo da violação da autonomia dos Estados-membros, vê-se claramente que o pacto federativo brasileiro ainda está longe de se concretizar.

É cediço que o Estado-membro é o ente licenciador por excelência, posto que são mais frequentes as hipóteses previstas na Lei 6938/81 que demandam a sua atuação. O advento da Resolução 237/97 subverteu esta regra, dando azo ao licenciamento ordinário pelo IBAMA, órgão de nível federal, numa clara violação à ordem constitucional, legal e até mesmo principiológica do direito ambiental brasileiro. Em seguida, tem-se, igualmente, a modificação do tradicional critério de fixação do interesse do órgão ambiental, qual seja, o da área de influência direta do empreendimento ou do dano dele decorrente.

Lição valorosa é a de Hamilton Alonso Jr, segundo quem:

O raio de influência ambiental é que indicará o interesse gerador da fixação da atribuição, traçando-se uma identificação da licenciadora com a competência jurisdicional (art. 2º da Lei Federal 7347/85 – local do dano ambiental).

[...]

[A Resolução CONAMA 237/97] por vezes afasta-se deste critério, entrando em rota de colisão com a autonomia dos entes federativos, fixando, por exemplo, a competência

<sup>86</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 487-489.

licenciadora pelo critério da dominialidade do bem (art. 4º, I, ‘...em unidades de conservação do domínio da União’). Estes dispositivos, contudo, devem ser desconsiderados (ou declarados inconstitucionais), pois desrespeitam a Constituição Federal, dando competência licenciadora a quem pode não detê-la dentro do ordenamento legal, como é facilmente verificável.<sup>87</sup>

Aliada ao problema da competência para licenciar, está, também, a questão atinente à atribuição do Ministério Público para investigar possíveis danos daí decorrentes, atribuição esta que, conforme doutrina e jurisprudência dominantes, deverá acompanhar as regras da competência judiciária, pelo princípio da simetria.

Inicialmente, recorre-se a João Batista de Almeida, que, em notável obra, desenvolveu o tema da competência da Justiça Federal e respectiva atribuição do Ministério Público Federal. Aduz ele:

A competência da Justiça Federal, como visto, está inteiramente regulada no art. 109 e seus incisos, da Constituição Federal (os parágrafos cuidam de foro competente).

[...]

A regra é a de que o interesse da União determina a competência da Justiça Federal. E este interesse ocorre quando a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, com as exceções previstas. Assim, as ações cíveis, inclusive as ações civis públicas contra ou a favor da União (abrangendo toda a administração federal direta), e aquelas em que a União figure como assistente ou oponente, devem ser ajuizadas perante a Justiça Federal, por força do inc. I do art. 109. O mesmo seja dito em relação às autarquias, fundações de direito público e empresas públicas federais (três das quatro modalidades de entidades da administração federal indireta).

[...]

Para determinar-se a competência da Justiça Federal mister ser averiguada a ocorrência de interesse da União. Sendo esta parte na causa, na condição de autora ou ré, presume-se o seu interesse. O mesmo ocorre em relação às autarquias e às empresas públicas federais.

Se a União e suas entidades de administração indireta já citadas ingressam ou pleiteiam o ingresso na causa, como assistentes ou oponentes, aí sim deverão demonstrar o interesse em tal ingresso.

[...]

O Ministério Público Federal integra a administração pública federal direta e, como tal, deve ter o mesmo foro da União. Tal posicionamento, contudo, não é tranqüilo, havendo autores e acórdãos que negam tal possibilidade, ao argumento de que as entidades (União e MPF) não se confundem, sendo o foro da Justiça Federal reservado constitucionalmente para a União e que o MPF ali só poderia estar como autor se União,

---

<sup>87</sup> ALONSO JÚNIOR, Hamilton. **Da competência para o licenciamento ambiental. Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000, p. 41.

autarquia, fundação ou empresa pública federal figurassem ou como réis ou como assistentes ou oponentes.

Mesmo este autor já perfilhou esse entendimento no passado. Em trabalho anterior afirmei que o fato de ser o Ministério Público Federal o autor da ação civil pública contra particulares, não deslocava a competência para a Justiça Federal, pois a regra de competência só alcançava as entidades expressamente enumeradas, não comportando ampliação. Contudo, estudando caso concreto e refletindo melhor, reformulei esse entendimento para afirmar que o Ministério Público Federal, órgão oficial da União, promove as ações de sua competência na Justiça Federal, no mesmo foro estabelecido para a União (CF, art. 109, I, parágrafos 1º e 2º). Na ocasião, assim me expressei: “É certo que a Constituição não estabelece expressamente o foro para as ações promovidas pelo Ministério Público Federal. Fê-lo apenas para a União, as entidades autárquicas e as empresas públicas federais (CF, 109, I, parágrafos 1º e 2º). Todavia, em decorrência da simetria do Poder Judiciário da União com o Ministério Público da União (CF, arts. 101 a 110, c/c o art. 128), da atuação do Ministério Público Federal perante o Poder Judiciário (art. 127) e das funções institucionais que lhe foram atribuídas (art. 129), é inegável que o *Parquet* federal, na condição de órgão da União, utilize-se do mesmo foro. Não teria sentido que tal prerrogativa fosse reservada às entidades autárquicas e às empresas públicas federais, e não a órgão da Administração Direta da União, como é o caso do Ministério Público Federal. Além do que, os membros da instituição (MPF) atuam, como regra, perante os juízes federais, por força do disposto no art. 70 da Lei Complementar 75, de 20.05.1993. Assim, a conclusão inarredável é a de que o termo União contido no art. 109, I, incs. I e II engloba, também, o Ministério Público Federal.

Essa tese veio a ser acolhida pelo Plenário do STF quando do julgamento do RE 228955-RS, rel. Min. Ilmar Galvão, j. 10.02.2000, v. unânime.

Nesse sentido também já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça em pelo menos duas ocasiões.<sup>88</sup>

Daí depreende-se a conclusão de que, somente nas hipóteses em que o licenciamento coubesse ao IBAMA ou a outro órgão ambiental federal, estaria o Ministério Público Federal legitimado a atuar. Isto porque em qualquer demanda judicial que viesse a questionar o licenciamento ou buscar o ressarcimento dele decorrente, seria o órgão federal, necessariamente, chamado à lide, seja como réu ou como assistente.

Nos demais casos, prevalece a regra do licenciamento procedido pelos órgãos do Estado, legitimando-se o Ministério Público Estadual para investigar e demandar em juízo.

---

<sup>88</sup> ALMEIDA, João Batista de. **Aspectos controvertidos da ação civil pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.p.78 *et seq.*

Todavia, mais os órgãos da esfera federal parecem se imiscuir em licenciamentos que, em tese, não seriam de sua atribuição. Este fato finda por gerar inúmeras confusões, causando entraves burocráticos e insegurança jurídica, o que vem piorando sobremaneira com algumas recentes decisões do Superior Tribunal de Justiça reconhecendo a competência supletiva do IBAMA para determinados licenciamentos e, conseqüentemente, a atribuição do Ministério Público Federal para atuar tão-somente quando ao órgão federal cabe mera concordância com o licenciamento estadual procedido em área próxima a unidades de conservação federais.

Em acórdão datado de maio de 2009, a 2ª turma do STJ assim decidiu:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. PORTO. LEGITIMIDADE. MP.

Trata-se, originalmente, de ação civil pública proposta pelo MP, ora recorrido, com o fim de reparar dano ambiental consistente no vazamento de cerca de mil litros de óleo combustível em decorrência de rompimento de um dos dutos subterrâneos da ora recorrente. No REsp, a recorrente alega, entre outras coisas, que não se afigura, no caso, nenhuma das hipóteses enumeradas pelo art. 109 da CF/1988, para justificar o processamento e julgamento da referida ação na Justiça Federal. A Turma negou provimento ao recurso, por entender que, no caso, o acidente ambiental ocorreu em área de porto organizado, fato não negado pela recorrente. Ressaltou-se que o porto constitui uma universalidade, isto é, apresenta-se como realidade jurídica una, ainda que complexa; equipara-se, por isso, no seu conjunto, a bem público federal enquanto perdurar sua destinação específica, em nada enfraquecendo essa sua natureza o fato de haver imóveis privados no seu perímetro oficial ou mesmo o licenciamento pelo Estado ou até pelo município de algumas das unidades individuais que o integram. Além disso, o licenciamento ambiental pelo Ibama (ou por órgão estadual, mediante seu consentimento expresso ou tácito) de obra ou empreendimento em que ocorreu ou poderá ocorrer a degradação justifica, de plano, a legitimação para agir do MPF. Se há interesse da União a ponto de, na esfera administrativa, impor o licenciamento federal, seria contraditório negá-lo para fins de propositura de ação civil pública. Assim, não há como afastar a conclusão de que o MPF, como regra, tem legitimidade para agir nas hipóteses de dano ou risco de dano ambiental em porto marítimo, fluvial ou lacustre. Ademais, na hipótese em questão, o dano ambiental é de natureza transindividual indivisível (afinal, o meio ambiente ofendido é "bem de uso comum do povo" na expressão do art. 225, *caput*, da CF/1988); o local do dano (Lei n. 7.347/1985, art. 2º) coincide com o local do ato ou fato (CPC, art. 100, V, a) que o causou (derramamento de combustível e contaminação do solo estão ambos no mesmo município) e há, no referido município, tanto varas da Justiça estadual como varas federais instaladas e em pleno funcionamento. Todos esses aspectos

conspiram contra a tese da recorrente de, pela aplicação do art. 2º da referida lei, levar a solução da demanda para o âmbito da Justiça estadual.<sup>89</sup>

Já em 2006, outra decisão proferida em agravo regimental pela primeira seção assinalava:

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. MANDADO DE SEGURANÇA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECISÕES PROFERIDAS POR JUÍZOS ESTADUAL E FEDERAL. LEGALIDADE DE LICENCIAMENTO DE ATERRO SANITÁRIO. OUTORGA DE LICENÇA AMBIENTAL. INTERESSE JURÍDICO DE AUTARQUIA FEDERAL (IBAMA). ART. 109, I, DA CF. CONFLITO CONHECIDO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. Nos termos do art. 115 do Código de Processo Civil, há conflito de competência quando (i) dois ou mais juízes se declaram competentes; (ii) dois ou mais juízes se declaram incompetentes;

(iii) entre dois ou mais juízes surge controvérsia acerca da reunião ou separação de processos.

2. Tramitando em Juízos diversos demandas que, tratando de idênticas questões fáticas e objetos assemelhados, apresentam-se suscetíveis de decisões conflitantes, sem que tenha qualquer dos juízos se declarado competente para apreciar a causa em curso perante o outro, mas exsurge a manifesta prática de atos que denotem implicitamente tal declaração, é de se pressupor a configuração do conflito positivo de competência na forma prevista no art. 115, inciso I, do CPC. Precedente: CC n. 39.063-SC, relator Ministro LUIZ FUX, DJ de 10.3.2004.

3. Coexistindo decisão proferida em mandado de segurança no âmbito do Juízo estadual – versando sobre a legalidade de licenciamento ambiental para implantação de aterro sanitário – em contraposição a outra posteriormente exarada pelo Juízo federal, nos autos da ação civil pública em que o Ibama, autarquia federal, demonstra seu interesse jurídico e ingressa no pólo passivo da relação processual, impõe-se reconhecer a prevalência do ato decisório oriundo da Justiça Federal, por ser competente para processar e julgar as mencionadas ações, ex vi do art. 109, inciso I, da Carta Magna.

4. Agravo regimental provido para conhecer do conflito e declarar competente o Juízo Federal da 26ª Vara da Seção Judiciária do Rio de Janeiro (RJ).<sup>90</sup>

Tais questionamentos são essenciais para alguns dos temas tormentosos que se apresentaram em sede de investigação civil, no caso que ora se examina e que será oportunamente detalhado.

---

<sup>89</sup> STJ (BRASIL). 2ª Turma. REsp 1.057.878-RS, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 26/5/2009. Informativo nº 0396, de 25 a 29 de maio de 2009. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 30/12/2009.

<sup>90</sup> STJ (BRASIL). 1ª Seção. AgRg no CC 58229/RJ, Rel. João Otávio de Noronha, julgado em 26/4/2006. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 30/12/2009.

### **3.2. Licenciamento no Estado do Rio de Janeiro**

Relativamente ao Estado do Rio de Janeiro, inúmeras mudanças recentes trouxeram uma verdadeira oxigenação tanto à estruturação dos órgãos ambientais quanto ao próprio sistema de licenciamento ambiental.

Tais modificações iniciaram-se com a celebração de convênios com os Municípios, de forma a delegar a eles o licenciamento de determinadas atividades de menor impacto ambiental. A denominada política de descentralização do licenciamento ambiental, contudo, não se limita à mera delegação, responsabilizando-se o Estado, também, através do seu órgão ambiental, por promover a estruturação e qualificar os municípios para realizar o licenciamento e a fiscalização ambientais das atividades de impacto local.

Os convênios celebrados entre Estado e municípios estipulam, especificamente, as atividades a serem delegadas, mediante as condições contidas no Decreto 40793/07, modificado pelos Decretos 40980/07, 41.230/08 e 41.442/08. Para celebrar o convênio, o Município deverá ser dotado de um corpo técnico especializado, integrante do quadro funcional do Município, para a realização da fiscalização e do licenciamento ambiental; de um Conselho Municipal de Meio Ambiente em pleno funcionamento, sendo este a instância normativa, colegiada, consultiva e deliberativa de gestão ambiental, com representação da sociedade civil organizada paritária à do Poder Público; de legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental municipal e as sanções administrativas pelo seu descumprimento; de Plano Diretor, especialmente se contar com população superior a 20.000 (vinte mil) habitantes, ou de

lei de diretrizes urbanas, caso a população seja igual ou inferior a 20.000 (vinte mil) habitantes; de Fundo Municipal de Meio Ambiente. Atualmente, são 48 os municípios habilitados a promover o licenciamento ambiental local.

O Decreto 40793, de 05 de junho de 2007, que “disciplina o procedimento de descentralização e do licenciamento ambiental mediante a celebração de convênios com os Municípios do Estado do Rio de Janeiro que possuam órgão/entidade ambiental competente devidamente estruturado e dá outras providências”, discrimina as atividades ao encargo do Estado e aquelas que podem ser delegadas, dispondo, em seguida, sobre as condições desta delegação:

Art. 1º - Pode ser objeto de convênio a ser celebrado com os Municípios do Estado do Rio de Janeiro o licenciamento ambiental de atividades cujo impacto ambiental seja restrito aos seus limites territoriais e classificados como de pequeno potencial poluidor.

Art. 2º - Compete ao Estado o licenciamento dos empreendimentos:

I – localizados ou desenvolvidos em mais de 1 (um) município;

II – localizados em Unidades de Conservação do Estado, exceto nas Áreas de Proteção Ambiental quando situados em Zonas de Ocupação Controlada, de acordo com o respectivo plano diretor;

III – que sejam potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente e necessitem de EIA/RIMA, incluindo aqueles listados na Lei Estadual nº 1356/88.

Art. 3º - Poderá o Estado, mediante celebração de convênios próprios, transferir ao Município as atividades referentes ao procedimento de licenciamento ambiental e a respectiva legislação dos empreendimentos e atividades cujos impactos ambientais locais diretos.

Parágrafo Único – São atividades com impacto ambiental direto aquelas capazes de ensejar comprometimento aos meios físicos e biológicos no Município, desde que não ultrapassem seus limites territoriais e sejam classificadas como potencial poluidor, salvo aos empreendimentos e atividades sujeitas à elaboração de EIA/RIMA, tais como os constantes do Anexo deste Decreto.

Art. 4º - A celebração de convênio de que trata este ato normativo não desobriga o Estado do exercício do poder de polícia ambiental, quando caracterizada a comissão ou inépcia do município no desempenho da atividade de licenciamento e fiscalização, não impedindo a adoção pelo Estado, de medidas urgentes necessárias a evitar ou minorar danos ambientais.

§ 1º - Os Órgãos/Entidades ambientais municipais deverão apresentar ao órgão/entidade ambiental estadual, bimestralmente, o cadastro georreferenciado das atividades licenciadas, juntamente com a cópia das licenças ambientais outorgadas em meio digital.

§ 2º - O órgão/entidade ambiental estadual poderá exigir, quando necessário, o Relatório de Auditoria Ambiental de empreendimentos licenciados pelos municípios.

Art. 5º - É condição para celebração de convênio e, conseqüentemente, para a realização do licenciamento ambiental municipal, que o município:

I – possua corpo técnico especializado, integrante do quadro funcional do Município, para a realização da fiscalização e do licenciamento ambiental;

II – tenha implantado e em funcionamento o Conselho Municipal de Meio Ambiente, instância normativa, colegiada, consultiva e deliberativa de gestão ambiental, com representação da sociedade civil organizada paritária e do Poder Público;

III – Possua legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental municipal e as sanções administrativas pelo seu descumprimento;

IV – Possua Plano Diretor, Município com a população superior a 20.000 (vinte mil) habitantes, ou lei de diretrizes urbanas, o Município com população igual ou inferior a 20.000 (vinte mil) habitantes.

V – dê ciência ao órgão/Entidade ambiental estadual sobre as informações relativas aos seguintes instrumentos de controle vigentes, conforme respectivas

Deliberações CECA: Procon Ar, Procon Água, Inventário e Manifesto de Resíduos;

VI – tenha implantado o Fundo Municipal do Meio Ambiente.

Art. 6º - As despesas financeiras e econômicas decorrentes da execução dos convênios a serem celebrados deverão correr à conta de dotações próprias de cada um dos Municípios.

Art. 7º - Nos convênios a serem celebrados com cada município, dependendo de suas peculiaridades, a relação de atividades, elencadas no Anexo do presente Decreto, poderá ser acrescida de outras, desde que a administração municipal comprove a impossibilidade de fazê-lo.

Parágrafo único – A relação de atividades, constantes do Anexo deste Decreto, poderá ser revisada a cada 2 (dois) anos.

Art. 8º - Cumpre à FEEMA a orientação e a supervisão dos procedimentos de licenciamento atribuídos aos Municípios.

Art. 9º - Deverá repassado à FEEMA o valor correspondente a 20% (vinte por cento) do total arrecadado pelos Municípios no procedimento de licenciamento ambiental, a título de ressarcimento pelas atividades efetivamente realizadas, referentes a orientação e supervisão.

Art. 10º - A instrução dos procedimentos referentes a cada convênio deverá compreender a manifestação da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado do Ambiente – SEA.<sup>91</sup>

<sup>91</sup> Dispõe o anexo do decreto:

**RELAÇÃO DAS ATIVIDADES MENCIONADAS NOS ARTIGOS 3º E 8º DO PRESENTE DECRETO:**

1. Transporte de resíduos industriais, hospitalares e carga perigosa;
2. Coleta e tratamento de esgoto doméstico público acima de 1m<sup>3</sup>/segundo;
3. Centrais terceirizadas de tratamento de efluentes industriais;
4. Fabricação de cimento e clínquer e co-processamento de resíduos;
5. Metalurgia dos metais não ferrosos em formas primárias, com operação de têmpera, cementação e tratamento térmico;
6. Fabricação de inseticidas, germicidas e fungicidas;
7. Fabricação de explosivos à base de celulose, nitroglicerina, cloratos e percloratos, nitrato de amônio, trinitrotolual;
8. Recuperação de óleos lubrificantes – inclusive óleo queimado;
9. Fabricação de lâmpadas incandescentes, fluorescentes, a gás de mercúrio e néon, de arco, de raio infravermelho e ultravioleta e semelhantes – inclusive lâmpadas miniaturas e lâmpadas descartáveis “flash”;
10. Estaleiros para construção de navios para transporte de cargas ou passageiros, construção de barcos pesqueiros, rebocadores, embarcações esportivas e recreativas, estruturas flutuantes;
11. Empreendimentos destinados à construção, montagem e reparação de aviões e outros materiais de transporte aéreo – inclusive a fabricação de peças e acessórios, e a reparação de turbinas e motores de avião;
12. Fabricação de veículos automotores;
13. Unidades de recuperação de baterias em geral;
14. Atividade de extração mineral (pedreiras de brita, de bloco, calcário, concha calcária), substâncias minerais para construção civil não artesanal;
15. Certificado de Registro de Agrotóxico.

Em seguida, sobreveio o Decreto 40980, de 15 de outubro de 2007, para modificar alguns dispositivos do decreto original, a saber:

Art. 1º - Os artigos 1º, 3º e o título do Anexo, todos do Decreto nº 40.793 de 05 de junho de 2007, publicado no D.O. de 06 de junho de 2007, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º - Pode ser objeto de convênio a ser celebrado com os Municípios do Estado do Rio de Janeiro, o licenciamento ambiental de atividades cujo impacto ambiental seja restrito aos seus limites territoriais e classificados como de pequeno potencial poluidor, bem como das atividades que importem em supressão de vegetação”.

“Art. 3º - Poderá o Estado, mediante a celebração de convênios próprios, transferir ao Município as atividades referentes ao procedimento de licenciamento ambiental e a respectiva fiscalização de empreendimentos e atividades cujos impactos ambientais diretos.

§ 1º - São atividades com impacto ambiental direto aquelas capazes de ensejar comprometimento aos meios físicos e biológicos no Município, desde que não ultrapassem seus limites territoriais e sejam classificados como pequeno potencial poluidor, salvo os empreendimentos e atividades sujeitos à elaboração de EIA/RIMA previstos na Lei Estadual nº. 1.356, de 03 de outubro de 1988, além daquelas constantes do Anexo deste Decreto.

§ 2º - O Estado poderá delegar competência ao Município para autorizar a supressão de vegetação na Área de Preservação Permanente, na forma prevista no art. 4º e seus §§ da Lei nº.4.771 de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal, e na Resolução CONAMA nº. 369, de 28 de março de 2006, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção, ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP.

A Lei 5101, de 04 de outubro de 2007, que criou o Instituto Estadual do Ambiente, comentada mais adiante, trouxe novo fundamento de validade aos mencionados decretos, uma vez que repetiu as condições para que os municípios façam jus à celebração dos convênios.

Antes, porém, interessante apresentar as considerações de Rodrigo Mascarenhas sobre o tema:

A repartição de competências em matéria de licenciamento ambiental é objeto de grande polêmica. A matéria foi tratada inicialmente pelo art. 10 da Lei 6938/81 (dispositivo que, para nós, foi recepcionado com força de lei complementar, face ao disposto no art. 23 parágrafo único da CF). Pelo referido dispositivo o licenciamento ambiental cabe, em

regra aos estados. Ao IBAMA cabe o licenciamento “em caráter supletivo” (art. 10 caput parte final) e “no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional” (art. 10, parágrafo 4º).

Ocorre que, em 1997, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (ente criado pela Lei 6938), a pretexto de regulamentar o art. 10, alterou-o (não formalmente, mas materialmente), por meio da Resolução 237, de 19.12.97 introduzindo o Município como ente apto a licenciar, nos casos de “empreendimento e atividades de impacto ambiental local”.

O dispositivo da Resolução 237 que trata de repartição de competência para o licenciamento nos parece inconstitucional. Isto porque apenas a lei complementar poderia alterar a repartição de competência para o licenciamento ambiental. Os que defendem a Resolução dizem que o art. 10, ao excluir os municípios do licenciamento, não foi recepcionado (ou, tecnicamente falando, foi revogado) pelo art. 23 da Constituição Federal e, portanto, a 237 estaria regulando a própria Constituição. O

Argumento, embora sedutor, não nos convence por duas razões. Em primeiro lugar porque, ainda que se reconheça a possibilidade do regulamento viabilizar o exercício de direitos fundamentais previstos na Constituição quando omissivo o legislador, não me parece que esta abertura, reconhecida pela doutrina constitucional, chegue ao ponto de autorizar que um órgão colegiado vinculado à administração pública federal altere distribuição de competência entre entes federados. Ademais, a competência comum do art. 23 não significa, a nosso ver, que todos os itens que compõem o conjunto da competência em matéria ambiental (o raciocínio vale para outras matérias do art. 23) devem ser “necessariamente” divididos, em iguais porções e na mesma intensidade, a todos os três entes, sob pena de inconstitucionalidade. Ou seja., embora o legislador complementar não possa privar os municípios de competência ambiental (ou estabelecê-la em grau muito reduzido) ele pode (opção política legítima), não atribuir ao município o licenciamento (que é um dos diversos itens que compõem o conjunto das competências executivas em matéria ambiental).

De todo modo, entendemos que, até que a matéria seja regulada por lei complementar, os municípios só podem conceder licenças ambientais por meio de delegação dos estados, o que tem sido feito no Estado do Rio de Janeiro (vide art. 6º desta lei).

Por fim, registre-se que o projeto de lei (PLP 388/07) enviado pelo Governo para regulamentar o art. 21 da CF em matéria ambiental expressamente prevê a competência dos municípios para o licenciamento, incorporando, em linhas gerais, as opções feitas pela Resolução 237.<sup>92</sup>

Aqui, vale transcrever o inteiro teor do artigo 6º, posteriormente também comentado por Mascarenhas:

Art 6º - O INEA poderá proceder à descentralização do licenciamento ambiental de atividades de pequeno e médio impacto ambiental aos municípios, desde que cumpridas as seguintes condições:

I – disponha o município de infra-estrutura administrativa necessária para execução do

<sup>92</sup> MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. **A lei do Instituto Estadual do Ambiente “Anotada”**. In D’Oliveira, Rafael Lima Daudt (coord). Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. Vol. XXI Direito Ambiental Estadual. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro: 2009, p. 215-235.

convênio, dando conhecimento para o público do local onde serão requeridas as licenças;

II – tenha implementado e em funcionamento o Conselho Municipal de Meio Ambiente, instância colegiada, consultiva e deliberativa de gestão ambiental, com representação da sociedade civil paritária à do Poder Público;

III – possua, nos quadros do órgão municipal de meio ambiente, ou à disposição desse órgão, profissionais habilitados para realização do licenciamento ambiental;

IV – possua servidores municipais com competência para o exercício da fiscalização ambiental da atividade licenciada, bem como estrutura própria para o exercício de força coercitiva, no sentido de aplicar as penalidades previstas em lei;

V – possua legislação suplementar própria, necessária a disciplinar o licenciamento ambiental e prevendo sanções administrativas pelo descumprimento das restrições de licença e para reprimir outras infrações administrativas ambientais;

VI – possua plano diretor e

VII – tenha implantado o Fundo Municipal de Meio Ambiente.

Parágrafo único – Os Municípios limítrofes poderão estabelecer consórcios objetivando potencializar a infra-estrutura, os técnicos e as despesas necessárias ao licenciamento.

O referido autor observa, ao comentar as exigências formuladas pela nova lei estadual:

Como se trata de hipótese de delegação é possível que o Estado imponha, por lei, determinadas condições necessárias à delegação. Isto é ainda mais necessário quando lembramos que a extrema diversidade entre os Municípios (que inclui desde a Capital, com enorme receita e capacidade técnica de seus servidores, até municípios que sequer dispõem de engenheiros em seus quadros de pessoal) é uma das maiores dificuldades que se enfrenta na alocação de competências executivas a estes entes da federação. Sendo o licenciamento ambiental uma atividade que pode envolver questões de alta complexidade é razoável que o Estado exija requisitos mínimos de cada município que pretende receber a delegação.<sup>93</sup>

A respeito do inciso I do citado artigo 6º, ressalta que “a exigência deste inciso está diretamente relacionada à demonstração de capacidade técnico-operacional mínima para celebrar o convênio.”

<sup>93</sup> MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. **A lei do Instituto Estadual do Ambiente “Anotada”**. In D’Oliveira, Rafael Lima Daudt (coord). Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. Vol. XXI Direito Ambiental Estadual. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro: 2009. p. 228.

Já em relação ao inciso II, apresenta relevante crítica:

Este inciso impõe exigência distanciada dos requisitos técnico-operacionais pretendendo impor aos municípios um modelo que, embora possa ser democrático, deveria ser fruto da vontade do próprio município, ente dotado de autonomia constitucional. Não se chega ao ponto de duvidar da constitucionalidade da exigência, já que a celebração do convênio é opcional. A crítica, portanto, é mais de cunho político-federativo, já que, pro meio deste dispositivo, o Estado “copia” prática infelizmente comum na União que, por diversas ocasiões, procura impor modelos como condição para o acesso a financiamentos. Em suma, em homenagem à autonomia dos municípios, a interpretação deste dispositivo deve ser cuidadosa, deixando espaço para que o município conforme suas próprias instituições.

Por fim, esclarece o sentido do inciso V, que formula exigência da existência de legislação suplementar própria.

O município possui competência legislativa sobre a matéria. Quanto à organização do órgão licenciador, esta competência decorre do próprio poder de auto-organização dos municípios (art. 29, caput, da Constituição Federal) e, quanto ao direito material, a competência decorre do art. 30, I e II, c/c o art. 24 da CF. Note-se que o dispositivo fala em “legislação” própria, o que significa que nem todas as normas municipais serão, necessariamente, leis em sentido formal.

É bastante discutível, dentre doutrinadores e operadores do direito ambiental, a solução apresentada pelo Estado de delegar aos municípios a competência para licenciar no âmbito de seus limites territoriais.

Argumentos contrários levam em consideração, justamente, a excessiva politização da concessão de licenças, tema central deste trabalho. Aduzem uns que, se já existem indícios de influência política e até mesmo de corrupção no licenciamento realizado por órgãos estaduais, estes localizados nas capitais e expostos a um maior controle social, inclusive pela mídia, o que não esperar de licenças exaradas por órgãos municipais, em que poderá imperar certo “bairrismo”, facilitado, também, pela distância

dos centros de fiscalização do Estado, titular efetivo da competência, bem como dos maciços meios de comunicação de âmbito regional e nacional.

Por outro lado, é inegável que o licenciamento municipal se mostra uma solução bastante eficaz para a agilização dos procedimentos de menor monta, chamando o Município à responsabilidade que lhe foi conferida já na Constituição da República de 1988, em que foi erigido à categoria de ente autônomo, ente este que, inclusive, é parte integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA. Esta descentralização facilita a que o Estado, através de seus órgãos ambientais, dê importância a licenciamentos maiores, analisando com maior vagar os estudos de impacto ambiental que lhe chegam às mãos, sem o pretexto do excesso de atribuições. Demais disto, apesar de estarem os municípios longe dos grandes centros, são eles submetidos a maior rigor no controle pelo Ministério Público, que possui órgãos de atuação com atribuição fixada por comarcas e regiões, em contato mais próximo com as lideranças políticas dos municípios, com quem estão frequentemente reunidos para discussão dos mais variados problemas locais.

Ultrapassada a análise do licenciamento municipal, prossegue-se com a exposição referente às modificações estruturais ocorridas no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Em 04 de outubro de 2007, adveio a já mencionada lei estadual 5101, que criou o Instituto Estadual do Ambiente - INEA, órgão que veio compilar as estruturas preexistentes da Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente - FEEMA, da Superintendência Estadual de Rios e Lagoas - SERLA, e do Instituto Estadual de Florestas – IEF, e destinado a absorver suas antigas atribuições.

A louvável iniciativa trouxe a esperança para a solução de alguns problemas cada vez mais frequentes num Estado que já foi referência nacional em licenciamento ambiental nos idos da década de 1970, problemas tais como o sucateamento dos órgãos, pulverização das verbas aplicáveis à pasta relativa ao meio ambiente, superposição de atribuições, falta de capacitação e desmotivação de alguns agentes, dentre outros.

Novamente se recorre aos ensinamentos do Procurador do Estado Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas que, em artigo que comenta a nova lei, inicia com um desabafo:

Lembro-me de escutar, em 1999 [...], uma palestra do presidente da fundação de meio ambiente do Estado de Minas Gerais, cujos primeiros dez minutos foram inteiramente dedicados a enaltecer o pioneirismo da FEEMA e a reconhecer como ela tinha servido de exemplo para outros órgãos ambientais estaduais.

Mas sentir orgulho de tal palestra era difícil. Para mim, [...] o choque de realidade vinha logo ao sair do velho auditório da FEEMA, no prédio da Rua Fonseca Teles [...] e que semanas depois, seria palco de um incêndio...outros viriam depois), onde nos deparávamos com péssimas instalações, funcionários desmotivados e uma herança de licenças ambientais de legalidade duvidosa. Mas havia alguma esperança. Ela não durou muito, e, logo em seguida, o quadro de sucateamento voltou a funcionar.

Passei a ser testemunha desse quadro, já como procurador do estado, a partir do Litoral Sul Fluminense, onde trabalhei de janeiro de 2001 a agosto de 2004, vendo as imensas mazelas dos órgãos ambientais estaduais e, em especial, o abandono das diversas unidades de conservação estaduais daquela região. [...]

O Governo que toma posse em 2007 [...] já sinaliza com fortes mudanças na área. Uma delas, previamente anunciada e de importância institucional fundamental, era a unificação dos órgãos ambientais estaduais, surgindo então a ideia de se criar um único órgão ambiental da administração indireta, um órgão institucionalmente moderno e forte, que substituiria os sucateados FEEMA, IEF e SERLA.

A ideia não era (e não é) isenta de polêmicas. Há quem sustente que a divisão de entidades por especialidades (a exemplo do que é feito em outros estados e a exemplo do caminho agora trilhado na esfera federal, com a criação do Instituto Chico Mendes) seria mais adequada. Dois argumentos, no entanto, me parecem cruciais para justificar a opção pela unificação. O primeiro é de ordem política. Uma breve análise da evolução das instituições públicas estaduais, da criação do Estado da Guanabara, passando pela fusão e chegando aos dias de hoje, revela a enorme dificuldade de consolidação de instituições sólidas, respeitáveis e minimamente capazes de resistir a maus gestores. Assim criar um único órgão forte parecia (e parece) possível; esperar transformar os três órgãos existentes em três órgãos fortes parecia e parece irreal. Há um outro argumento que reputo importante: direito ambiental é matéria sujeita diuturnamente a conflitos de competências e de atribuições. Estes conflitos já são especialmente complexos quando envolvem instituições de distintos entes da federação. Ora, a existência de três

entidades da administração indireta (sem esquecer o papel dos órgãos da própria administração direta) servia para potencializar ainda mais os conflitos e sobreposições, com grande prejuízo da eficiência na proteção do meio ambiente e com significativa insegurança jurídica.<sup>94</sup>

Na página eletrônica do Instituto, a descrição do novo órgão parece reforçar as palavras do referido procurador:

Mais do que a fusão das três instituições (Feema, Serla e IEF), o Instituto nasce com a pretensão de ser um órgão ambiental de referência. A meta é exercer papel estratégico na agenda de desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro com quadro técnico qualificado e valorizado. Para isto o INEA contará com 214 novos técnicos concursados que irão se somar aos cerca de 1.000 servidores oriundos dos órgãos extintos, renovando assim em 25% o efetivo total da área ambiental. O INEA chega com o grande feito de ter realizado, em 2008, o primeiro concurso público para a área ambiental no Estado do Rio de Janeiro. O concurso do INEA integra a estratégia do Governo Sérgio Cabral de renovar o quadro técnico do Estado.

Além disso, o órgão já nasce com sede própria: um prédio especialmente adquirido, situado na Avenida Venezuela, 110, Praça Mauá, Centro do Rio. Nesse prédio também está instalada a SEA, o que o torna a verdadeira "Casa da Natureza", e permite uma atuação integrada da secretaria responsável pela formulação da política ambiental e o seu principal órgão executivo.

Uma das muitas novidades do INEA é a sua atuação descentralizada por meio de suas nove Superintendências Regionais correspondentes às regiões hidrográficas do Estado, integrando assim a gestão ambiental e a de recursos hídricos. As Superintendências regionais terão autonomia, inclusive, para expedir licenças ambientais para atividades de pequeno porte.

O INEA tem o grande desafio de integrar a política ambiental do Estado e atender às demandas da sociedade nas questões ambientais, oferecendo agilidade no atendimento, mecanismos de controle, acompanhamento e participação.<sup>95</sup>

Ainda citando Rodrigo Mascarenhas, faz o autor interessantes considerações sobre a natureza do INEA e suas atribuições:

---

<sup>94</sup> MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. **A lei do Instituto Estadual do Ambiente "Anotada"**. In D'Oliveira, Rafael Lima Daudt (coord). Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. Vol. XXI Direito Ambiental Estadual. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro: 2009. p. 215-216.

<sup>95</sup> Disponível em: < [www.inea.rj.gov.br](http://www.inea.rj.gov.br) >. Acesso em: 28/12/09.

O INEA não é uma “agência reguladora” no sentido adotado pelo modelo implementado no Brasil a partir de 1996, com a criação das três primeiras “agências reguladoras” (ANEEL, ANATEL e ANP). No entanto, a Lei do INEA claramente procura diferenciar esta nova autarquia das demais autarquias estaduais, cuja “autonomia” (não obstante o art. 77 parágrafo 2º, da Constituição Estadual), ao menos na prática, é muito reduzida. Assim, se por um lado a nomeação de sua diretoria não está submetida à aprovação do Poder Legislativo (característica das agências reguladoras, inclusive das estaduais), por outro lado o INEA tem a atribuição de nomear e exonerar seus servidores (art. 5º, XI), tem requisitos especiais para a nomeação de diretores (art. 11), que também se submetem a uma certa “quarentena” (art. 13) o que não se repete nas demais autarquias estaduais. O INEA, portanto, está “no meio do caminho” entre as demais autarquias estaduais e as “agências reguladoras”.

[...]

Ou seja, ao INEA não compete definir ou aprovar as políticas públicas nas áreas em questão, mas sim implementar as políticas definidas por outros órgãos (ainda que, na prática, o INEA tenha um papel essencial na sua formulação). A Lei é muito clara neste sentido e, inclusive, estabeleceu dentre as atribuições explícitas do INEA as de elaborar relatório anual de suas atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor intermédio do setor definida pelos órgãos competentes, enviando tal relatório à Secretaria de Estado do Ambiente – SEA e, por intermédio da Chefia do Poder Executivo, à Assembleia Legislativa do Estado.

[...]

Por óbvio que também caberá ao INEA executar as políticas ambientais federais que, por delegação, couberem ao Estado, resguardada a própria atuação da administração direta.<sup>96</sup>

Por fim, em 03 de dezembro de 2009, foi publicado o Decreto Estadual 42.159, o qual criou o novo sistema de licenciamento ambiental estadual, denominado SLAM, em substituição ao anterior SLAP – Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras, criado em 1977.

Enquanto o SLAP previa as três licenças ambientais clássicas, já expostas, a saber, licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO), o novo sistema instituiu, ainda, outros documentos, tais como a autorização ambiental (AA),

<sup>96</sup>MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. **A lei do Instituto Estadual do Ambiente “Anotada”**. In D’Oliveira, Rafael Lima Daudt (coord). Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. Vol. XXI Direito Ambiental Estadual. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro: 2009p. 217, notas 6, 7 e 8.

aplicada a empreendimentos de interesse público; a Certidão Ambiental (CA), anuência do órgão para hipóteses específicas; a Licença Ambiental Simplificada (LAS), para empreendimentos de baixo impacto ambiental; Licença Prévia e de Instalação (LPI), a qual atesta a viabilidade ambiental do empreendimento, permitindo, desde logo, sua instalação; Licença de Instalação e Operação (LIO), que viabiliza a instalação e já estabelece as condições para a sua operação.

Ao lado das referidas licenças, foram criadas outras específicas para a recuperação de passivos ambientais, além da novidade do Termo de Encerramento, para o descomissionamento de atividades.

O Decreto aumentou, ainda, a responsabilidade dos profissionais técnicos à frente dos empreendimentos, os quais poderão ser denunciados aos seus respectivos conselhos profissionais caso os compromissos firmados perante o órgão ambiental não sejam cumpridos.

Dispõe o artigo 2º do Decreto, *in verbis*:

Art. 2º - Para efeito deste Decreto são adotados os seguintes instrumentos e definições:

I - Autorização Ambiental (AA): ato administrativo emitido com ou sem prazo de validade, mediante o qual o órgão ambiental estabelece as condições para implantação ou realização de empreendimentos, atividades, pesquisas e serviços ou para execução de obras emergenciais de interesse público, tais como:

- a) Autorização para perfuração de poços tubulares em aquíferos: autoriza a perfuração de poços para pesquisa.
- b) Autorização para tamponamento de poços tubulares em aquíferos: autoriza o encerramento de poços.
- c) Autorização para supressão de vegetação: autoriza a supressão de vegetação nos casos previstos em lei, estabelecendo condicionantes e medidas mitigadoras e/ou compensatórias.
- d) Autorização para intervenção em Área de Preservação Permanente: autoriza a execução de atividades ou empreendimentos que interfiram de alguma forma em Área

de Preservação Permanente (APP), somente quando enquadrados nos casos excepcionais previstos na legislação.

e) Autorização para licenciamento de empreendimento ou atividade de significativo impacto ambiental que afete Unidade de Conservação estadual ou sua zona de amortecimento: autoriza o licenciamento ambiental de empreendimento ou atividade de significativo impacto ambiental municipal e federal que afete Unidade de Conservação estadual ou sua zona de amortecimento.

f) Autorização para movimentação de resíduos: autoriza o encaminhamento de resíduos industriais provenientes de outros Estados da Federação para locais de reprocessamento, armazenamento, tratamento ou disposição final licenciados no Estado do Rio de Janeiro.

g) Autorização para execução de obras emergenciais de caráter privado: autoriza a execução de obras emergenciais em empreendimento privado, quando decorrentes de acidentes de causas naturais, como intempéries, mediante prévia vistoria do órgão ambiental, com vistas a mitigar ou eliminar os impactos no meio ambiente gerados pelos referidos acidentes.

II - Certidão Ambiental (CA): ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental certifica a sua anuência, concordância ou aprovação quanto a procedimentos específicos, tais como:

a) anuência a outros órgãos públicos em relação à conformidade do licenciamento ambiental ao procedimento em trâmite perante o órgão consulente.

b) anuência para corte de vegetação exótica.

c) aprovação de área de Reserva Legal, localizada em propriedade ou posse rural, inclusive naquelas que deixaram de ser rurais a partir de 20.07.1989, para fins de averbação à margem da inscrição de matrícula do imóvel no Registro Geral de Imóveis, vedada a alteração de sua destinação, ressalvadas as exceções previstas em lei.

d) baixa de Responsabilidade Técnica pela gestão ambiental de atividade ou empreendimento.

e) cumprimento de condicionantes de licenças ou autorizações ambientais.

f) regularidade ambiental de atividades e empreendimentos que se instalaram sem licença ambiental, em data anterior à entrada em vigor do presente Decreto, a ser emitida após o cumprimento das obrigações oriundas de sanção administrativa aplicada ou daquelas fixadas em Termo de Ajustamento de Conduta.

g) uso insignificante de recurso hídrico.

h) inexistência, nos últimos cinco anos, de dívidas financeiras referentes às infrações ambientais praticadas pelo requerente, ressalvados os processos administrativos em curso.

i) inexigibilidade de licenciamento para empreendimentos e atividades que não estejam contemplados no Anexo 1, nem em norma do CONEMA ou INEA, e também para aqueles enquadrados na Classe 1 da Tabela 1 do Capítulo III deste Decreto, mesmo que constantes das referidas normas.

j) reserva hídrica, pela qual se atesta a disponibilidade de recursos hídricos e a vazão necessária, para futuros empreendimentos ou atividades, condicionado o direito ao seu uso à obtenção da respectiva outorga.

III - Certificado de Credenciamento de Laboratório (CCL): ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental atesta a capacitação de empresas para a realização de análises laboratoriais, de acordo com os parâmetros que especifica.

IV - Certificado de Registro para Medição de Emissão Veicular (CREV): ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental atesta a capacitação de pessoa física ou jurídica para executar medições de emissões veiculares, para atendimento ao Programa de Autocontrole de Emissão de Fumaça Preta por Veículos Automotores do Ciclo Diesel e outros programas similares que venham a ser instituídos.

V - Licença Ambiental: ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que devem ser obedecidas na localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos ou atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou aqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, tais como:

a) Licença Prévia (LP): ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental, na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprova sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implantação.

b) Licença de Instalação (LI): ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante. A LI pode autorizar a pré-operação, por prazo especificado na licença, visando à obtenção de dados e elementos de desempenho necessários para subsidiar a concessão da Licença de Operação.

c) Licença de Operação (LO): ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental autoriza a operação de atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e demais condicionantes determinadas para a operação.

d) Licença Ambiental Simplificada (LAS): ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental, em uma única fase, atesta a viabilidade ambiental, aprova a localização e autoriza a implantação e/ou a operação de empreendimentos ou atividades enquadrados na Classe 2, definida de acordo com a Tabela 1, constante do Capítulo III deste Decreto, estabelecendo as condições e medidas de controle ambiental que deverão ser observadas.

e) Licença Prévia e de Instalação (LPI): ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental, em uma única fase, atesta a viabilidade ambiental e aprova a implantação de empreendimentos ou atividades, estabelecendo as condições e medidas de controle ambiental que deverão ser observadas nos casos especificados no Art. 12 deste Decreto.

f) Licença de Instalação e de Operação (LIO): ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental aprova, concomitantemente, a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, estabelecendo as condições e medidas de controle ambiental que devem ser observadas na sua implantação e funcionamento, nos casos especificados no Art. 13 deste Decreto.

g) Licença Ambiental de Recuperação (LAR): ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental aprova a remediação, recuperação, descontaminação ou eliminação de passivo ambiental existente, na medida do possível e de acordo com os padrões técnicos exigíveis, em especial aqueles em empreendimentos ou atividades fechados, desativados ou abandonados.

h) Licença de Operação e Recuperação (LOR): ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental autoriza a operação da atividade ou empreendimento concomitante à

recuperação ambiental de passivo existente em sua área, caso não haja risco à saúde da população e dos trabalhadores.

VI - Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos (OUT): ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental autoriza o uso de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, por prazo determinado, nos termos e condições que especifica.

VII - Termo de Encerramento (TE): ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental atesta a inexistência de passivo ambiental que represente risco ao ambiente ou à saúde da população

VIII - Termo de Responsabilidade Técnica pela Gestão Ambiental (TRGA): declaração apresentada ao órgão ambiental, pelo profissional que assumirá a responsabilidade pela gestão ambiental de atividade ou empreendimento objeto de licenciamento de médio ou grande porte.

IX - Documento de Averbação: ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental altera dados constantes de Licença ou Autorização Ambiental.

Todas as modificações da legislação ambiental do Estado do Rio de Janeiro apresentadas demonstram, ao menos à primeira vista, uma vontade política de efetivamente modernizar o processo de licenciamento, dando-lhe maior transparência, profissionalizando os técnicos e trazendo maiores mecanismos de controle, de modo que se cumpram os mandamentos constitucionais e legais de ampla proteção deste direito, até agora relegado a último plano.

Todavia, se a nova normativa pareceu trazer instrumentos que concedem maior agilidade, há preocupação com algumas lacunas verificadas no novo decreto, cuja interpretação pode vir a trazer riscos à tutela do ambiente.

Claro está que o novel sistema pretende tanto dispensar o licenciamento de alguns empreendimentos que considera de portes mínimo e pequeno, denominado de classe 1, conforme Normas Administrativas 050 e 051, quanto facilitar a concessão de licença, na modalidade simplificada, de empreendimentos de classe 2. Contudo, não se vislumbra qualquer objetividade na fixação de tais critérios, criando um subjetivismo exagerado do órgão ambiental. Para tanto, seria bastante recomendável a fixação de

limites para a avaliação da atividade como de porte mínimo, pequeno, médio, grande e excepcional de cada uma das atividades descritas no anexo 1 do decreto.

Demais disto, o decreto parece ignorar a obrigatoriedade de análise dos efeitos sinérgicos dos empreendimentos, trazida pela Lei 3111/98, não sendo possível, por exemplo, a dispensa de um empreendimento de classe 1 ou a simplificação da licença de um empreendimento de classe 2 sem a análise prévia da situação fática e específica, considerando as condições ambientais do local da atividade, devendo qualquer inexigibilidade de licenciamento ser quantitativamente e qualitativamente fundamentada pelo licenciador.

Estas são apenas algumas considerações verificadas numa análise superficial do sistema moderno. Não se sabe, ainda, os efeitos práticos destas mudanças, aguardados, com expectativas, por todo o meio técnico e jurídico, já cansado das mazelas do sistema anterior.

## 4. O CASO DO COMPLEXO PETROQUÍMICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

*"O resto é silêncio..."*  
[William Shakespeare]

### 4.1. O empreendimento e a atuação do Ministério Público

No dia 13 de junho de 2006, foi publicado decreto presidencial declarando de utilidade pública área situada no Município de Itaboraí, Estado do Rio de Janeiro, para fins de implantação de instalações integrantes do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro.

Em 14 de novembro daquele mesmo ano, a PETROBRAS Petróleo Brasileiro S.A., responsável pelo empreendimento, protocolizou requerimento de licença prévia junto à FEEMA, à época o órgão ambiental responsável pelo licenciamento no Estado do Rio de Janeiro.

Após a criação de grupo de trabalho, em 11 de janeiro de 2007, composto por integrantes da FEEMA e do IBAMA, elaborou-se a Instrução Técnica DECON 01/2007, encaminhada à PETROBRAS em 23 de janeiro de 2007.

O Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental foram apresentados ao órgão licenciador em 17 de outubro de 2007, com análise do grupo de trabalho. Ressalte-se que os técnicos do IBAMA, por discordarem das conclusões dos demais integrantes do colegiado, desligaram-se do grupo de trabalho criado, emitindo

manifestação técnica independente, com conclusões dissonantes daquelas exaradas pelos servidores da FEEMA.

Concluído o estudo, feitas as devidas correções determinadas pela FEEMA, seguindo uma rotina estabelecida entre o órgão ambiental estadual e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, foi protocolizada, em fevereiro de 2008, na sede do *Parquet*, cópia do Estudo de Impacto Ambiental e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental, com vistas a possibilitar requisição de audiência pública.

Imediatamente após o recebimento do expediente, os técnicos periciais integrantes do Grupo de Apoio Técnico Especializado – GATE - procederam à análise do EIA/RIMA, sugerindo a imediata requisição de audiência pública e apresentando críticas técnicas das mais diversas em desfavor do empreendimento, cuja descrição técnica abaixo se transcreve<sup>97</sup>:

O COMPERJ é um empreendimento de responsabilidade da PETROBRAS para construção de um complexo industrial de refino de petróleo, produção de petroquímicos básicos e resinas plásticas sediado no Município de Itaboraí, no Estado do Rio de Janeiro, com instalações adicionais em outros municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A solicitação de Licença Prévia foi protocolizada junto à Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente, à época o órgão ambiental estadual responsável pelo licenciamento, gerando o processo FEEMA E-07/2004.068/06. O Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental foram elaborados com base na definição da Instrução Técnica DECON no. 01/2007 da FEEMA, o estudo de arqueologia foi elaborado e entregue ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, bem como a Prefeitura Municipal de Itaboraí foi consultada, sendo obtida a atestação exigida pela Resolução CONAMA 237/97.

O empreendimento visa à produção, principalmente, de produtos nobres de segunda geração petroquímica – polietileno, polipropileno, ácido tereftálico, polietilenotereftalato, benzeno, etilenoglicol e estireno – a partir de 150 mil barris por dia de petróleo nacional Marlim, produto pesado de baixo valor agregado. O projeto COMPERJ está incluído nas iniciativas do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, do Governo Federal.

A área de implantação está designada, pela Lei do Plano Diretor do município, como Zona de uso Exclusivamente Industrial – ZEI. O investimento global do COMPERJ, incluindo infra-estrutura externa associada, estava estimado, ao tempo da apresentação

---

<sup>97</sup> Informações extraídas da informação técnica número 251/08 elaborada pelo Grupo de Apoio Técnico Especializado – GATE/MPRJ, que instruiu o Inquérito Civil 101/08/NSG/MA, com base nos dados contidos no EIA/RIMA do empreendimento. Cf. anexos deste trabalho.

do projeto, em US\$8,38 bilhões, sendo US\$7,71 bilhões para as estruturas do COMPERJ, objeto do EIA e US\$670 milhões para os empreendimentos de infraestrutura co-localizados às instalações industriais do complexo no sítio principal.

As unidades do COMPERJ serão Unidade de Petroquímicos Básicos (UPB), Unidades de Petroquímicos Associados (UPA), Unidade de Utilidades – UTIL, Unidades Auxiliares de Processo – AUX, apoio, transporte e transferência, projetos paisagísticos e florestais. Em síntese, o COMPERJ irá transformar, diretamente e num único local, o petróleo em resinas plásticas e outros produtos petroquímicos de uso variado. O empreendimento oferecerá ao mercado produtos de matérias-primas para fabricação de artigos, utensílios e materiais comumente encontrados no mercado.

A infra-estrutura externa associada ao COMPERJ inclui a ampliação do terminal de Campos Elíseos e dutos entre Campos Elíseos e COMPERJ, base de líquidos de São Gonçalo, dutos entre o COMPERJ e esta base, dutos entre a base e ilhas Comprida e Redonda e instalações nestas ilhas, adutora para suprimento de água bruta, duto de efluentes salinos e emissário marítimo, ramal ferroviário, acesso rodoviário entre a rodovia BR 493 e o COMPERJ, linhas de transmissão e sub-estações de energia elétrica. O estudo destacou, ainda, algumas intervenções estratégicas que visam ao suporte do empreendimento: Arco Rodoviário Metropolitano, Projeto de Extensão do Transporte Ferroviário Metropolitano – Metrô Linha II e outros empreendimentos previstos no PLANGÁS, que, em conjunto, possibilitariam o funcionamento do COMPERJ.

O terreno destinado ao COMPERJ conta com uma área total de 4.529,8 ha. e, ocupando uma superfície efetiva de 1200 ha. ou cerca de 26% da área total, está localizado nos distritos de Porto das Caixas e Sambaetiba entre os rios Macacu e Caceribu. Atualmente, o acesso rodoviário ao terreno do COMPERJ pode ser feito pelas rodovias BR-493 e BR-101 e pela RJ-116. Quando da implantação do empreendimento, o acesso principal será realizado por uma estrada a ser construída a partir da rodovia BR-493, no distrito de Itambi, que terá uma faixa reservada de 60 m de largura e comprimento total de 8.235 m e o acesso secundário será realizado pela rodovia BR-116, partindo da localidade de Sambaetiba.

Em março de 2008, iniciaram-se as audiências públicas nos municípios diretamente afetados pelo empreendimento. O Ministério Público, no Município de Itaboraí, fez-se apresentar pela Promotora de Justiça titular da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do núcleo de São Gonçalo, responsável pelas investigações, contando esta com a colaboração presencial de técnicos periciais e dos outros dois Promotores titulares das demais Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de São Gonçalo.

A audiência pública transcorreu sem maiores contendas. Após as apresentações de praxe, tanto dos elaboradores do EIA/RIMA, quanto do responsável pelo licenciamento junto ao órgão ambiental, o Ministério Público pediu a palavra para

esclarecer dúvidas sobre o empreendimento e seu licenciamento, em especial no que toca ao fracionamento do processo de licenciamento, eis que o projeto não contemplara aspectos essenciais ao complexo petroquímico, tais como o abastecimento de água daquelas unidades e a origem dos recursos hídricos, problemas que serão descritos mais adiante.

Durante a longa assentada, as manifestações dos populares giraram especialmente em torno de preocupações com emprego e absorção de mão de obra, bem como das desapropriações e do destino de algumas propriedades da região.

**Pouco se falou acerca do processo de licenciamento propriamente dito ou de preocupações com impactos ambientais e urbanísticos.**

Seguidamente após a realização das audiências públicas, a 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do núcleo de São Gonçalo instaurou o inquérito civil de número 101/08/NSG/MA<sup>98</sup>, a fim de acompanhar os impactos ambientais, urbanos e

---

<sup>98</sup> Transcreve-se a portaria de instauração do IC 101/08/NSG/MA, também no anexo deste trabalho: *CONSIDERANDO o relatório elaborado pelos técnicos periciais do GATE, em análise ao Estudo de Impacto Ambiental elaborado pelas empresas CONCREMAT e NATRONTEC e apresentado pela PETROBRAS, relativamente ao Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro – COMPERJ, a ser implantado no Município de Itaboraí; CONSIDERANDO, também, os esclarecimentos prestados à comunidade durante a audiência pública realizada no dia 03 de março de 2008 em Itaboraí, ocasião em que esta Promotoria já se manifestou acerca de algumas dúvidas existentes; CONSIDERANDO que o empreendimento se encontra em fase de licenciamento prévio, fazendo-se mister seu acompanhamento pelo Ministério Público, diante dos enormes impactos ambientais, urbanos e sócio-econômicos previstos; CONSIDERANDO que há, por exemplo, previsão de supressão de Mata Atlântica na referida área, bem como poluição atmosférica, com conseqüências para a fauna e flora local; CONSIDERANDO também que fatores como especulação imobiliária, aumento do impacto viário e da demanda por transportes coletivos poderão trazer efeitos sócio-econômicos e urbanísticos de enorme gravidade às comunidades do entorno, não somente do Município de Itaboraí, como daqueles envolvidos direta e indiretamente no empreendimento, notadamente os membros do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Leste Fluminense – CONLESTE; CONSIDERANDO ser função do Ministério Público a tutela de direitos difusos e coletivos, sendo que, na hipótese, vislumbra-se risco não só ao meio ambiente e à ordem urbanística, mas à saúde e ao bem estar dos moradores da localidade; CONSIDERANDO, ainda, ser atribuição da Promotoria de Tutela Coletiva junto ao núcleo São Gonçalo a investigação pormenorizada dos fatos noticiados. RESOLVE instaurar o presente inquérito civil, a fim de apurar os fatos narrados. Por ora, determino as seguintes diligências: 1. Registre-se e autue-se, juntando as peças oriundas do GATE, do material colhido na audiência pública e cópia do contrato social de constituição do CONLESTE; 2. Oficie-se à FEEMA, emitindo recomendação e convidando seu presidente, devidamente acompanhado pelos técnicos responsáveis pelo licenciamento, a comparecer a reunião a ser realizada para tratar de dúvidas acerca do empreendimento bem como do processo de licenciamento (...); 3. Oficie-se ao Gerente Geral do COMPERJ, (...) convidando-o a participar da referida reunião (...). São Gonçalo, 10 de março de 2008.*

sócio-econômicos decorrentes do empreendimento, considerando fatores como especulação imobiliária, aumento do impacto viário, da demanda por transportes coletivos, bem como outros serviços, especialmente de saúde, o que traria consequências não apenas ao município de Itaboraí, mas aos envolvidos direta e indiretamente no empreendimento, notadamente os membros do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Leste Fluminense – CONLESTE.

Igualmente, em 31 de março de 2008, a Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do núcleo de Nova Friburgo instaurou inquérito civil 33/08, diante da notícia de que o Município de Cachoeiras de Macacu, inserido naquele núcleo de atribuição, seria indiretamente atingido pelos impactos ambientais do COMPERJ. O procedimento visava, também, ao acompanhamento do processo de licenciamento.

Já em sede federal, a Procuradoria de República com atribuição para os Municípios de São Gonçalo e Itaboraí instaurou o Inquérito Civil Público 1.30.003.000055/2006, fundando-se, principalmente, na manifestação exarada pelos técnicos do IBAMA que haviam participado do grupo de trabalho em conjunto com a FEEMA.

Desde logo, há que se observar que o trabalho ora apresentado baseou-se, principalmente, no Inquérito Civil 101/08, em trâmite perante a 1ª. Promotoria de Tutela Coletiva do núcleo São Gonçalo, cujas investigações pareceram mais adiantadas e abrangentes, especialmente para acompanhar, além dos impactos ambientais, também aqueles de ordem urbanística, social e econômica, buscando exigir do empreendedor,

---

tanto quanto do poder público municipal, compensações para dotar o Município de Itaboraí, tanto quanto daqueles integrantes da área de influência direta, de infraestrutura para absorver a demanda que certamente cresceria com o aumento populacional da região.

A partir da instauração deste procedimento, foram realizadas diversas reuniões com os representantes da PETROBRAS responsáveis pelo COMPERJ, buscando informações não apenas sobre o empreendimento e seus impactos na biota local, mas também sobre as compensações sócio-urbanísticas que a empresa vinha implantando nos municípios. Ao longo destes encontros, um dos quais realizado, inclusive, na sede do fórum dos municípios do CONLESTE, foram tratados inúmeros assuntos ligados a políticas de saúde, transporte coletivo e disposição de resíduos sólidos urbanos, sendo que o Ministério Público Estadual vinha cobrando de cada prefeitura também sua parcela de responsabilidade.

As negociações para possível celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta pareciam bastante adiantadas, já que a PETROBRAS, tanto para buscar modificar sua imagem de poluidora decorrente, principalmente, do vazamento de enormes proporções que atingiu a Baía de Guanabara no ano de 2000, quanto para não obstaculizar o processo de licenciamento, mostrava-se sempre disposta a colaborar.

Em 16 de setembro de 2008, todas as negociações iniciadas pela Promotoria do núcleo de São Gonçalo e com atribuição também para Itaboraí foram desaceleradas com o inesperado ajuizamento de uma ação civil pública pelo Ministério Público Federal, com pedido de liminar, demanda baseada em inquérito civil instaurado por

aquela Procuradoria, inclusive com cópia integral do procedimento investigatório existente no MP Estadual.

Há que se observar que os Promotores de Justiça de Tutela Coletiva de São Gonçalo, cientes de que o MPF teria investigação também sobre o caso, porém ainda em fase embrionária, buscaram diálogo com os Procuradores da República acerca dos fatos, convidando-os para reuniões, inclusive com a PETROBRAS. A princípio, a ideia pareceu agradar aos membros do MPF, porém, efetivamente, nenhum representante do *Parquet* federal compareceu a qualquer reunião ou sequer às audiências públicas realizadas.

O pedido liminar da demanda ajuizada perante a 1ª vara federal de Itaboraí<sup>99</sup> somente foi apreciado em abril de 2009 pelo juízo, o qual indeferiu o pleito, decisão que foi objeto de agravo de instrumento sem qualquer decisão proferida até a data da elaboração deste trabalho. Enquanto isso, as obras de implantação e o processo de licenciamento prosseguem a olhos vistos.

A partir da narrativa deste caso, inúmeros são os pontos que merecem destaque, quais sejam, a ingerência política no processo de licenciamento em detrimento do interesse na efetiva proteção do meio ambiente, o papel do Ministério Público no acompanhamento dos processos de implantação de empreendimentos de grande monta, a efetividade das ações judiciais em matéria ambiental, o formato pouco democrático das audiências públicas em processos decisórios no Brasil, dentre outros.

#### **4.2. Peculiaridades do licenciamento**

---

<sup>99</sup>Processo número 2008.51.07.000503-2, cujas peças principais encontram-se nos anexos deste trabalho.

Quando da análise do EIA/RIMA do COMPERJ, os técnicos do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro apresentaram inúmeras críticas bastante veementes ao estudo, apontando vícios que, por si só, impediriam a concessão de licença prévia ao empreendimento até que a situação fosse regularizada. Em seguida, em consulta a parecer emitido também pelos técnicos do IBAMA, que participaram de comissão de licenciamento juntamente com a FEEMA, outros tantos vícios foram apontados<sup>100</sup>.

Segundo já se observou, de acordo com os artigos 5º e 6º da Resolução CONAMA 01/86, o EIA/RIMA deverá descrever, detalhadamente, o meio físico, o meio biológico e o meio sócio-econômico, todos incluídos no diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, analisando, ainda, todos os impactos em cada uma das fases do empreendimento e as respectivas alternativas possíveis e programa de acompanhamento e monitoramento.

Todavia, a descrição dos meios físico e biológico impactados restou absolutamente deficiente, na medida em que deixaram de ser considerados peixes endêmicos e ameaçados de extinção que povoam, anualmente, as áreas de influência do empreendimento; não foram mapeadas áreas biologicamente relevantes, tais como brejos e os campos de várzea, importantes para a preservação da fauna e a prevenção de enchentes; diversas categorias de área de proteção permanente, tais como entorno de nascentes, afloramento de lençol freático, topo de morro, não encontraram previsão; não foi realizado diagnóstico limnológico e da ictiofauna no meio aquático da área de

---

<sup>100</sup> A íntegra do relatório técnico elaborado pelos técnicos do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, bem como o estudo realizado pelo IBAMA encontra-se nos anexos deste trabalho.

influência direta, o que é essencial, uma vez que a rede de drenagem nesta região será suprimida; o monitoramento hidrológico não considerou todas as variações ao longo das quatro estações do ano, o que dificulta avaliar a vazão dos rios e subsidiar projetos de canalização dos mesmos; o EIA não avaliou os impactos ambientais diretos e indiretos causados pelas intervenções de grande vulto na fase de intervenção, sobre a fauna, os riscos da fase de operação e, ainda, os impactos indiretos decorrentes do adensamento urbano nestas populações e nas unidades de conservação e áreas prioritárias para a conservação do entorno; impactos diretos e indiretos na atividade pesqueira sequer foram contemplados.

Somando-se a todas estas omissões no diagnóstico físico e biológico do estudo, outros problemas de extrema gravidade se verificaram em relação ao empreendimento.

No tocante aos riscos, o diagnóstico de área de influência direta não considerou os piores cenários de dispersão de poluentes através de meios superficiais e subterrâneos, bem como ecossistemas possivelmente atingidos, tais como a Baía de Guanabara, por exemplo, sendo certo, ainda, que na análise de risco, não se cogitou em simular acidente envolvendo mais de uma unidade, avaliando as possíveis consequências. Deixaram de ser realizadas, ainda, simulações com relação às emissões atmosféricas, sob a alegação de que o COMPERJ é uma unidade indivisível. Ora, o próprio EIA/RIMA descreve detalhadamente cada uma das unidades, que funcionarão de forma autônoma, o que, desde logo, descaracteriza a referida indivisibilidade.

Acerca dos recursos naturais utilizados tanto na fase da obra quanto na fase operacional, não há previsão sobre a origem do material do aterro e sobre o volume necessário para terraplanagem, sendo que falta definição sobre a capacitação da água bruta, tendo em vista que este insumo é de grande consumo e parte integrante do processo produtivo deste empreendimento.

Os impactos também foram bastante minimizados no estudo. O alegado impacto relativo à infra-estrutura de saneamento básico na área do empreendimento não considerou o crescimento da população na infra-estrutura existente, além de faltarem maiores esclarecimentos quanto à utilização de emissário submarino para lançamento dos efluentes líquidos industriais tratados, informando-se apenas que “são atendidos os padrões exigidos em lei”. O impacto ambiental quanto à poluição sonora foi igualmente subestimado, pois só se levou em conta o ruído oriundo de bombas e compressores.

Igualmente, a parte do estudo referente aos transportes e impacto viário deixou a desejar. Em momento algum, foi considerada a ligação do empreendimento com a capital do Estado, requisito básico neste tipo de análise, deixando de ser avaliados os impactos sobre a Ponte Presidente Costa e Silva, principal via de acesso entre os municípios do Rio de Janeiro e de Niterói. Foram subestimados, ainda, os impactos diretos e indiretos sobre o tráfego, diante da não consideração de hipóteses de acidentes, da relação transporte-uso do solo, do transporte de carga e de passageiros. Segundo o estudo, teriam sido considerados picos de movimento, porém não houve descrição das referências adotadas, diante da não previsão dos fatores antes mencionados.

Ademais, com a operação do COMPERJ, está prevista a instalação de inúmeras empresas de 3ª geração na localidade, aproveitando-se da matéria prima ali produzida. O adensamento previsto para a área de influência direta, tanto com relação a tais empresas, quanto referente ao próprio empreendimento, exige do empreendedor uma responsabilização pelo custeio do processo de revisão dos planos diretores municipais, de forma a prever uma ampliação da infra-estrutura viária, prevendo, ainda, meios de transporte público adequados à demanda, assim como rede de saneamento, de energia elétrica e de abastecimento de água.

Demais de todos os problemas já mencionados, há, ainda, outra irregularidade que constitui vício insanável: a adoção de licenciamentos independentes para a captação de água bruta e da disposição final dos efluentes líquidos gerados.

Este fracionamento viola frontalmente a Lei Estadual 3111, de 18 de novembro de 1998, a qual determina que, em havendo mais de um EIA/RIMA incidente sobre a mesma bacia hidrográfica, a FEEMA deverá realizar a análise conjunta dos empreendimentos, para definir a capacidade de suporte do ecossistema, a diluição dos poluentes e os riscos civis, sem prejuízos das análises individuais dos empreendimentos.

Ademais, além de tal inobservância legal, há ainda uma incompatibilidade lógica, eis que o complexo petroquímico não poderá funcionar sem o sistema de captação de água bruta nem tampouco sem o descarte de efluentes líquidos gerados em sua operação. Supondo-se, apenas por hipótese, que não se licenciasse qualquer das alternativas de captação de água e de disposição final de efluentes líquidos, o funcionamento do empreendimento seria comprometido e paralisado, aguardando-se

uma solução. É intuitivo, diante de todas as considerações que vêm sendo exaradas neste trabalho, que tais licenças, por mais absurdas, seriam concedidas, diante da pura vontade política dos líderes do país e do Estado, que ignoram questões técnicas de proteção ao meio ambiente em prol do denominado “crescimento”.

Outras não foram as conclusões dos técnicos do IBAMA e do ICMBio, em manifestação elaborada em 06 de março de 2008 sobre os impactos ambientais potenciais do empreendimento nas unidades de conservação federais da região, as quais adiante se transcreve:

A metodologia empregada no EIA, onde se considera o ponto central da área do COMPERJ na definição dos raios das áreas diretamente afetadas (ADA) e de influência direta (AID), está equivocada, dada a magnitude da área do empreendimento (4.529,8 ha);

Existe insuficiência de dados que elucidem a magnitude e importância dos impactos da instalação do COMPERJ sobre a qualidade do ar e seus impactos sobre a flora e fauna;

O EIA não inclui o sistema de adução de água, caracterizando partição do licenciamento do empreendimento, uma vez que a implantação de um depende do outro, nesse sentido, o EIA não considera a Lei Estadual no. 3.111, de 18 de novembro de 1998, que estabelece que quando houver mais de um EIA/RIMA para a mesma bacia hidrográfica, a FEEMA deverá realizar a análise conjunta dos empreendimentos, para definir a capacidade de suporte do ecossistema, a diluição dos poluentes e os riscos civis, sem prejuízo das análises individuais dos empreendimentos;

O EIA é insuficiente em dados que comprovem a manutenção da vazão ecológica necessária para o adequado funcionamento dos manguezais do recôncavo da Guanabara, o que não permite descartar os graves riscos aos manguezais de estresse hídrico e salinização;

O EIA apresenta modelagem contendo estudos e simulações insuficientes no que tange aos efeitos dos ventos de quadrante sul na dispersão da pluma de poluentes e da deposição no entorno imediato em caso de ventos fracos e suas consequências nas unidades de conservação da região;

O EIA prevê que serão ultrapassados os limites máximos de emissões atmosféricas impostos pela Resolução CONAMA 03/90.

[...]

Portanto, concluímos pelas razões acima expostas e pelo princípio da precaução, norteador da gestão e do direito ambiental, pela impossibilidade da emissão de anuência pelas unidades de conservação federais à implantação do empreendimento na localidade proposta, enquanto não sejam apresentados estudos complementares referentes aos impactos sobre as unidades de conservação.<sup>101</sup>

<sup>101</sup> Trechos da manifestação técnica transcrita na inicial da ação civil pública 2008.51.07.000503-2 proposta pelo MPF junto à vara federal de Itaboraí, conforme cópia anexada ao Inquérito Civil 101/08 instaurado originalmente pela 1ª. Promotoria de Tutela Coletiva do núcleo São Gonçalo e atualmente em trâmite perante a Promotoria de Tutela Coletiva do núcleo Itaboraí, diante da criação de novo órgão de execução.

Desnecessário se faz esclarecer que, a despeito da manifestação técnica mencionada, a superintendência do IBAMA emitiu autorização para o licenciamento em 25 de março de 2008, o que embasou a concessão de Licença Prévia logo no dia seguinte, dia 26 de março de 2008. Praticamente junto com esta, a saber, no dia 28 de março de 2008, foi emitida Licença de Instalação, na mesma data em que foram produzidos parecer técnico de análise de risco e parecer técnico de licença de instalação.

A dedução de que todas as licenças ambientais seriam concedidas em favor do empreendimento, sem qualquer entrave, decorre de ilação lógica. Recapitula-se a ordem cronológica dos fatos, ordem esta que, por si só, já permite algumas considerações.

O anúncio de que o complexo petroquímico seria instalado no Município de Itaboraí, Estado do Rio de Janeiro, foi divulgado em 28 de março de 2006, tendo sido o decreto presidencial que considerou a área de utilidade pública exarado em junho de 2006. Com estas medidas, criou-se enorme expectativa em torno do empreendimento, tanto pela iniciativa privada, chefiada pelo mercado imobiliário, quanto pelos líderes políticos da região, que já aguardavam investimentos em seus municípios e, com eles, dividendos políticos a serem utilizados em futuras campanhas eleitorais. Até agora, pouco se havia falado acerca dos impactos negativos, tanto ambientais e urbanísticos quanto sócio-econômicos.

No mesmo mês de junho de 2006, o presidente da república, acompanhado de outros políticos da órbita nacional e estadual, esteve na região para lançar a pedra fundamental sobre a área do COMPERJ.

**Num sistema sério, seria possível indagar-se como o início formal das atividades de um complexo petroquímico de colossais proporções poderia ser possível sem a concessão de qualquer licença ambiental. Num sistema sério, repita-se, porque a protocolização do requerimento de licença prévia somente se deu em novembro de 2006.**

Tais fatos podem ser confirmados da leitura de notícia datada de 04 de agosto de 2006, *veiculada em sítio oficial do governo*, qual seja, na página eletrônica do Ministério do Trabalho e Emprego, o qual, através de sua assessoria de comunicação, informa que:

Fórum debaterá desenvolvimento fluminense com instalação do complexo petroquímico

**Brasília, 04/08/2006** – O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) participa, nesta sexta-feira (3), do Fórum Intermunicipal de Desenvolvimento Regional, em Itaboraí, que discutirá o desenvolvimento da Região Leste Fluminense com a instalação do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (Comperj).

Caberá ao diretor do Departamento de Qualificação do MTE, Almerico Biondi, expor os programas de qualificação profissional para aproveitamento da mão-de-obra local e inserção no mundo do trabalho. O fórum, organizado pela prefeitura de Itaboraí, reunirá prefeitos da região e representantes das empresas envolvidas no projeto de criação do complexo.

As empresas e as prefeituras discutirão a importância do Comperj e o impacto na economia da região.

**A pedra fundamental do Comperj foi lançada em junho e as obras estão previstas para começar em 2007**, com investimento previsto de US\$ 6,5 bilhões. Devem ser gerados na região, durante as obras, cerca de 212 mil empregos diretos e indiretos. A

previsão é a de que, quando o complexo começar a operar, a partir de 2011, sejam criados 50 mil postos de trabalho.

O COMPERJ possibilitará uma economia de divisas da ordem de US\$ 2 bilhões por ano. A unidade industrial do complexo ficará em Itaboraí.

Qualificação – A qualificação dirigida ao mercado de trabalho é realizada pelo MTE por meio dos Planos Setoriais de Qualificação, instituídos em novembro de 2004 como uma das ações do Plano Nacional de Qualificação (PNQ). O objetivo é a de qualificar mão-de-obra para inserção no mercado de trabalho. A finalidade do Planseq é formar profissionais atendendo à necessidade de cada região e assim facilitar a absorção dos qualificados.

O MTE pretende ampliar os Planseqs neste ano, tendo em vista as demandas concretas de emprego em regiões onde há processos de desenvolvimento mais intenso, mas falta mão-de-obra preparada.

Para participar, o trabalhador deve fazer sua inscrição nos postos do Sine onde são realizados os cursos, ou entrar em contato com as empresas que estão participando do processo.

Fórum – O fórum, que começa às 9h na Aiperj (Rua Acúrcio Torres 499, Outeiro das Pedras, Itaboraí) e estão previstas as presenças, ainda, dos representantes da Petroquisa, Companhia Docas do Rio de Janeiro e da Fundação Getúlio Vargas. (grifos nossos)<sup>102</sup>

Prosseguindo-se com a narrativa cronológica dos fatos, os quais, por si só, já geram perplexidade a qualquer leitor, tem-se a formação de grupo de trabalho e emissão de Instrução Técnica para o procedimento de licenciamento em questão, ambos em janeiro de 2007. O EIA/RIMA foi apresentado em outubro de 2007, quando o referido grupo de trabalho, composto por técnicos da então FEEMA e outros do IBAMA, segundo já informado, passou a analisar o estudo. O grupo, contudo, foi desfeito, devido a profundas divergências entre os técnicos estaduais e os federais. Em sendo a FEEMA o órgão licenciador na hipótese, preponderaram as considerações de seus analistas, não deixando os técnicos federais, entretanto, de emitir documento técnico em contrário, com as ressalvas anteriormente expostas.

As audiências públicas foram realizadas no início do mês de março de 2008, com inúmeras manifestações, especialmente do Ministério Público do Estado, pondo

<sup>102</sup> Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>> Acesso em: 30/12/09

em dúvida o estudo de impacto ambiental nos moldes em que foi apresentado. Os populares igualmente apresentaram reivindicações, estas, contudo, mais atinentes a questões de ordem individual, tais como os destinos dos desalojados em razão das desapropriações, informações acerca dos prometidos cursos de capacitação, empregos gerados e aproveitamento da mão de obra local, havendo, também, alguma preocupação com a insuficiência de políticas públicas locais para absorção dos impactos decorrentes do COMPERJ.

Aliás, no tocante a tais impactos, antecipados desde o início por excelente artigo do jornal Valor Econômico, edição de 16 de abril de 2007, que adiante se transcreve, o EIA/RIMA a eles pouco se referiu, numa clara demonstração da desconsideração à qualidade de vida dos cidadãos em detrimento da atividade econômica desenvolvida.

A referida reportagem discorre:

#### **Captação de água é um dos desafios do projeto**

A água é um dos principais problemas a serem resolvidos na área ambiental na implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), já que trata-se de bem escasso entre os municípios da região. Existem oito alternativas em estudo para o fornecimento da água necessária para construção e operação da refinaria, prevista para processar 150 mil barris/dia de petróleo pesado a partir de 2012.

Carlos Minc, secretário de Ambiente do Estado, disse que entre as alternativas em análise estão o uso de água de poços e de rios da região, além do reaproveitamento da água que sai de estações de tratamento de esgoto. Outra opção é colher água da lagoa de Juturnaiba, que abastece a população da região dos lagos.

Minc disse que existe a possibilidade de a Petrobras captar água de bacias de contenção que poderão ser construídas com recursos da estatal para evitar o assoreamento da bacia leste da baía de Guanabara. "Poderão ser uma, duas ou até três alternativas combinadas", informou Minc. Segundo ele, a solução para o problema da água sairá do estudo e do relatório de impacto ambiental (EIA-Rima) a ser apresentado pela Petrobras à Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema), órgão ambiental do Estado.

O projeto prevê a concessão de cerca de 50 licenças. Caso a Petrobras apresente o Eia-Rima em julho, como previsto, a Feema poderá conceder a licença de instalação do

Comperj em quatro meses, quando poderiam começar as obras de terraplenagem. A questão da água também é uma das prioridades discutidas no Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste), do qual participam 11 municípios.

Criado em janeiro, o Conleste é um consórcio de desenvolvimento regional que busca discutir e planejar políticas públicas conjuntas levando em conta a instalação do Comperj. "As fronteiras municipais estão defasadas em relação à realidade", diz Álvaro Adolpho dos Santos, diretor-geral do Conleste.

O consórcio definiu 13 projetos prioritários, incluindo temas como saneamento, saúde, habitação, água, lixo, zoneamento urbano e transporte. Um dos planos do governo do Estado é investir em um trem de superfície ligando Itaboraí-São Gonçalo e Niterói. A Petrobras informou que a melhoria da infra-estrutura social nos municípios da área de influência do Comperj conta com o apoio do Ministério das Cidades, do BNDES e da Caixa Econômica Federal (CEF).

Segundo a estatal, as despesas com infra-estrutura e despesas sociais serão cobertas pelos governos estadual e federal. A Petrobras considera essencial, para a boa operação do Comperj, a construção do Arco Rodoviário, que irá desobstruir o tráfego nos acessos à capital do Estado. (FG)

Prossegue, ainda, a notícia, desta vez descrevendo o perfil das regiões afetadas:

Nova refinaria gera apreensão e otimismo em municípios do Rio (Francisco Góes)

Guaxindiba é um bairro pobre de São Gonçalo, município com cerca de 1 milhão de habitantes, o segundo mais populoso do Estado, na região metropolitana do Rio de Janeiro. Na comunidade moram 8 mil pessoas sem acesso a serviços de água potável e tratamento de esgoto. Em Guaxindiba, que já foi considerada área de "desova" de cadáveres, a Petrobras planeja instalar uma base de apoio para o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), o maior investimento na carteira de projetos da estatal, orçado em US\$ 8,3 bilhões.

Há um ano, desde que a Petrobras anunciou que construiria o Comperj em Itaboraí, município vizinho a São Gonçalo, prefeitos e lideranças comunitárias do leste fluminense passaram a ter a expectativa de participar de um novo ciclo de desenvolvimento na região. "Esperamos que o Comperj traga alguma coisa boa para a comunidade", diz Sílvio de Oliveira, presidente da Associação dos Moradores e Amigos de Guaxindiba, Vista Alegre e Adjacências (Amaguava).

O otimismo é acompanhado de apreensão. O receio é que o projeto provoque explosão demográfica na região, com invasões de áreas e aumento da favelização. O fenômeno seria motivado pela oportunidade de novos empregos, o que criaria fluxos migratórios para os 11 municípios da área de influência da refinaria. A estimativa é que o Comperj crie mais de 200 mil empregos, entre diretos, indiretos e o efeito-renda (multiplicação da atividade econômica como resultado da instalação do pólo). O número soma os empregos na fase de construção com as vagas a serem criadas após o início da operação da refinaria, em 2012.

A falta de ação integrada entre poder público e setor privado também preocupa, porque pode reduzir os resultados sociais e econômicos do investimento da Petrobras e seus sócios, o grupo Ultra e o BNDES. Um dos impactos econômicos mais importantes para a região seria a atração de investimentos na terceira geração petroquímica - pequenas e médias empresas que criam empregos, mas que costumam se localizar perto dos mercados consumidores. Não há garantias de que a terceira geração se instale no entorno do Comperj.

"Falta articulação institucional para criar ambiente propício à atração de empresas da terceira geração petroquímica. Se não formos capazes de somar esforços, as empresas poderão se instalar em São Paulo", diz André Urani, diretor-executivo do Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade (Iets).

Ao analisar dados estatísticos de Itaboraí ("pedra escondida na água", em tupi-guarani) e São Gonçalo, o pesquisador Maurício Blanco Cossio, do Iets, diz que os dois municípios não estão conseguindo transformar os indicadores satisfatórios que possuem em educação em melhoria da renda per capita, segundo dados do Índice de Desenvolvimento Humano, (IDH), de 2000. Cossio avalia que isso ocorreu por falta de oportunidades de trabalho, o que pode mudar com o crescimento da indústria de petróleo e gás na região.

Paulo Haddad, consultor e ex-ministro do Planejamento e da Fazenda no governo Itamar Franco, afirma que o desafio é internalizar benefícios de grandes projetos de investimento nas áreas onde eles se situam. Ele cita o caso dos dez maiores municípios do país em termos de PIB per capita, segundo dados do IBGE.

Seis dos dez primeiros municípios da lista são ligados à atividades da indústria petrolífera, mas quase todos têm baixa concentração populacional, o que dificulta a distribuição da riqueza para um maior número de pessoas. É o caso do primeiro município do ranking, São Francisco do Conde, no Recôncavo baiano, com cerca de 30 mil habitantes, que abriga a segunda maior refinaria em capacidade do país, a Landulpho Alves.

Haddad considera que, em áreas remotas do país, grandes projetos de investimento criam benefícios que são internalizados pelas populações locais. Em regiões metropolitanas, a apropriação destes benefícios pelos municípios vizinhos das capitais se torna mais difícil. A Petrobras disse, por meio de sua assessoria, que trabalha para reduzir ou compensar os impactos da implantação do Comperj.

Uma das ações da estatal para evitar o fluxo migratório desordenado é fortalecer a capacitação de mão-de-obra local. Em São Gonçalo funcionará um dos 11 centros de integração, que vão capacitar cerca de 30 mil profissionais por meio de 78 tipos de cursos gratuitos. Segundo a Petrobras, os alunos formados nestes centros poderão trabalhar no Comperj, mas se não forem chamados serão candidatos a empregos em outras empresas.

A única preocupação dos líderes parece girar em torno da renda gerada pelo empreendimento, que conforme ressaltado antes, pode não se reverter à população local, todavia. Continua a notícia:

"O Comperj vai marcar a volta aos anos de glória econômica do passado", diz o prefeito de Itaboraí, Cosme Salles (PT). Salles espera que, depois dos ciclos da laranja, do café e da cerâmica, Itaboraí seja beneficiada pela bonança do petróleo. Hoje, a economia do município se apóia no comércio, na pecuária e na indústria ceramista, atividade que reúne mais de cem empresas que fabricam tijolos e vasos.

Em 2007, Itaboraí deverá arrecadar R\$ 200 milhões, orçamento que poderá crescer quatro ou cinco vezes a partir de 2012 quando o Comperj entrar em operação, prevê Salles. Com 221 mil habitantes, a cidade ocupa a 66ª posição no IDH entre os 91 municípios fluminenses. O Produto Interno Bruto (PIB) do município é de R\$ 1,1 bilhão, segundo dados do IBGE, de 2004. Naquele ano, com população menor do que a atual, o PIB per capita de Itaboraí era de R\$ 5.451,41.

"A refinaria vai ser o resgate de São Gonçalo", afirma a prefeita do município, Maria Aparecida Panisset. Ela comanda um município com receita anual de cerca de R\$ 300 milhões, mas com grandes comunidades carentes, incluindo o Jardim Catarina, "o maior loteamento da América Latina", segundo a prefeita. Mais de 50% da população do município não tem acesso à rede de esgoto. Na 22ª colocação do IDH fluminense, segundo dados de 2000, São Gonçalo tem PIB de R\$ 5,2 bilhões e renda per capita de R\$ 5.481,01.

"Temos só R\$ 23,50 por pessoa por ano para investimento", diz Maria Aparecida, eleita pela coligação "Reconstruindo São Gonçalo" (PFL-PSDC-PRTB). Na visão da prefeita, o Comperj poderá recuperar investimentos perdidos no passado, quando muitas empresas foram embora ou fecharam as portas, caso das indústrias de sardinha do Gradim, bairro da periferia de São Gonçalo, à beira da baía de Guanabara.

A refinaria, argumenta, também poderá melhorar a qualidade de vida dos moradores do município, que fica a 37 quilômetros do Rio (Itaboraí está um pouco mais longe, a 48 quilômetros). A proximidade com a capital os transforma em municípios dormitórios.

Maria Aparecida prevê que a receita do município deverá crescer impulsionada pelos investimentos do Comperj, entre os quais a construção de uma base para armazenagem de produtos líquidos da refinaria, ainda em fase de planejamento, em Guaxindiba, onde a estatal tem um terreno de 230 mil metros quadrados. Glauber Teixeira, que trabalha no Centro de Referência da Assistência Social (Cras), em Guaxindiba, diz que "se o Comperj for bem planejado, trará progresso. Caso contrário, vai trazer mais crescimento desordenado e favelização."

Preocupação recorrente também se refere à alta de preços do mercado imobiliário, bem como do processo de segregação espacial daí decorrente:

Preços de imóveis têm alta de até 50%

Porto das Caixas, distrito de Itaboraí famoso por uma imagem de Jesus crucificado, que teria vertido sangue em 1968, será responsável pela retomada econômica do município. "Itaboraí vai recomeçar por onde acabou", diz Luiz Antonio Mascarello, pároco de Porto das Caixas, povoado com cerca de 6 mil habitantes onde fazendas estão sendo desapropriadas para abrigar o núcleo do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj). Mascarello diz que foi em Porto das Caixas que Itaboraí começou, na segunda metade do século XIX, a partir da fundação da Vila de Santo Antônio de Sá.

Não há registros sobre a origem do nome Porto das Caixas, mas provavelmente se deve ao fato de que produtos de regiões vizinhas eram embarcados no porto fluvial local, rumo à capital do Império. De freguesia próspera, Porto das Caixas passou a povoado decadente depois que a febre amarela dizimou a população.

Na década de 70, o distrito foi freqüentado por um número crescente de romeiros que queriam pagar promessas ou ver o Cristo crucificado, uma peça de um 1,30 metro de altura presa a uma cruz de 2 metros. Agora, Porto das Caixas, com sua capela construída sobre as ruínas de uma igreja de 1595, onde está a imagem do Jesus crucificado, volta-se para a chegada da refinaria da Petrobras. Mascarello avalia que o investimento pode ser bom para a comunidade local desde que as pessoas se preparem para ter chances de emprego. Mas o pároco mostra preocupação com a possibilidade de o município sofrer com a migração de pessoas de outras regiões à procura de trabalho. "Temos uma escola estadual e um posto de saúde precário. O que vamos fazer se chegarem à região 10 mil ou 40 mil pessoas?"

A especulação imobiliária, também mostra seus efeitos em Itaboraí. A desapropriação da fazenda Macacu (523 alqueires), elevou os preços de propriedades na vizinhança. A fazenda, visitada pelo presidente Lula em junho do ano passado, no lançamento da pedra fundamental do Comperj, abrigará parte do pólo.

Em Macacu estão as ruínas do convento São Boa Ventura de Macacu, fundado em 1649, que deverá ser recuperado. No convento estudou frei Galvão, que será canonizado na visita do papa Bento XVI a São Paulo, em maio. No total, a área abrangida pelo decreto presidencial para fins de desapropriação do Comperj alcança 45 milhões de metros quadrados. "Houve um aumento de cerca de 50% nos preços de fazendas próximas às áreas que estão sendo desapropriadas", diz Márcio Elber, diretor da Solimóvel Soluções Imobiliárias, de Itaboraí. Na cidade, um apartamento de três quartos, que há um ano valia R\$ 150 mil, hoje não custa menos de R\$ 200 mil, 33% a mais, diz Elber.

O prefeito de Itaboraí, Cosme Salles, prevê que o município pode enfrentar uma explosão demográfica com o Comperj. "Existem cerca de 90 mil lotes de terra ( loteamentos privados) vazios em Itaboraí", diz o prefeito. Estes loteamentos, aprovados há mais de 30 anos, não têm infra-estrutura. Salles não acredita que Itaboraí vá enfrentar um processo de favelização semelhante ao de Macaé, no norte fluminense, onde a riqueza dos royalties do petróleo provocou crescimento desordenado e a invasão de áreas. "As poucas áreas da União e do município em Itaboraí estão ocupadas", compara Salles. (FG)

Mais uma vez, recorre-se à imprensa para expor as mazelas ignoradas pelo poder público e ofuscadas pelas declarações otimistas de líderes manipuladores sobre supostas melhorias econômicas na região.

O jornal "O São Gonçalo", em sua edição de 29 de novembro de 2009, informa que está prevista uma ampla migração para os Municípios de São Gonçalo e Itaboraí para suprir a demanda do COMPERJ e das setecentas empresas que irão orbitar em torno do pólo petroquímico, apontando mais um problema de ordem ambiental: a dos resíduos sólidos.

A notícia destaca, ainda, que não há empresas certificadas na região para operar com reciclagem de resíduos químicos ou petróleo e o licenciamento levaria uma média de dez anos, até a obtenção de todos os documentos necessários. Há, também, problemas relacionados a possíveis vazamentos na Baía de Guanabara, eis que a limpeza se dá através da sucção, com pouquíssimas empresas habilitadas em todo o Estado para tal serviço.

Malgrado toda esta exposição, bem como as considerações tecidas em sede de audiência pública, dias após a realização das assentadas, ainda no mês de março de 2008, foram emitidas, com intervalo de apenas dois dias, a licença prévia e a de instalação. Não é exagerado afirmar que o procedimento de licenciamento, na hipótese em tela, consistiu em mera formalidade que facilmente seria ultrapassada para efetivação da vontade política e econômica dos líderes do país, vontade esta bastante distanciada da preocupação com o bem estar dos cidadãos e do meio ambiente natural e urbano da zona impactada.

Novamente, traz-se à baila referências históricas para exemplificar as consequências drásticas decorrentes de intervenções urbanas, obras e empreendimentos vultosos, sem o devido planejamento<sup>103</sup>.

Obras ocorridas em meados do século XX no Município do Rio de Janeiro, tais como o desmonte do Morro Santo Antônio, a construção das Avenidas Rio Branco e Presidente Vargas, causaram grave crise de moradia e inúmeros transtornos para os cidadãos de baixa renda que ocupavam os cortiços existentes nas áreas posteriormente desapropriadas. Em contrapartida, intervenções para implementação de

---

<sup>103</sup> A esse respeito, cf. CAVALCANTI, Renata Neme. **A atuação do Ministério Público na defesa da ordem urbanística: limites e possibilidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. No prelo.

obras de estruturação de bairros da Zona Sul levaram à urbanização daquela área, com o conseqüente aumento de preços. O incremento da especulação imobiliária nestas regiões gerou quadros de segregação sócio-espacial que permanecem – e aumentam a olhos vistos – até os dias atuais, num processo de favelização crescente.

O aumento populacional desordenado, desacompanhado de infra-estrutura que o absorva, finda por causar a ocupação desordenada de áreas ambientalmente fragilizadas, gerando impactos que, somados àqueles decorrentes da própria atividade degradadora, constituem danos irreparáveis de grande monta ao meio ambiente natural.

Feitas estas considerações, as quais não se traduzem em apologia à completa paralisação das atividades econômicas por amor à ecologia, em sua acepção mais pura e radical, mas, sim, à demonstração do descaso das instituições políticas com a concretização do conceito de desenvolvimento sustentável, passa-se à formulação de algumas hipóteses críticas para a modificação do quadro como atualmente se apresenta.



## 5. Críticas e proposições

Não poríamos a mão no fogo pelas nossas opiniões: não temos assim tanta certeza delas. Mas talvez nos deixemos queimar para podermos ter e mudar as nossas opiniões. "

[Friedrich Nietzsche]

Após a breve análise das peculiaridades do procedimento de licenciamento do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro, inúmeras são as deduções que dali se depreendem.

### 5.1. Da ingerência política nefasta ao desenvolvimento sustentável

O procedimento de licenciamento no Brasil não é isento de influências políticas, a começar pela própria nomeação das chefias dos órgãos ambientais. Tais órgãos fazem parte da estrutura do Poder Executivo, de onde partem as nomeações de seus presidentes e diretores, cargos comissionados e, portanto, de livre nomeação e livre exoneração.

É intuitivo que os ocupantes dos cargos comissionados ou de funções de confiança raramente se mostram independentes da vontade política de seus nomeantes, até mesmo pela confiança demonstrada por estes. Vez por outra, vislumbram-se casos em que o dirigente, ou exara manifestação destoante do discurso político, ou se recusa a cumprir, por convicção técnica ou ideológica, uma determinação

de seu chefe, ocasião em que é facilmente substituído por outro que acate a decisão política.

Uma das soluções para este dilema é a profissionalização cada vez maior dos quadros técnicos destes órgãos, de forma a que os servidores sejam autônomos em sua atuação, com a supervisão correcional de outro órgão ou setor. Tal profissionalização limitaria a ingerência política em decisões técnicas a serem adotadas, até porque, conforme já examinado, os governos tendem a minimizar a importância da preservação ambiental e do conceito do desenvolvimento sustentável em prol de atividades econômicas predatórias, mas que gerarão maior receita tributária e dividendos políticos.

Na V Conferência sobre Mudança do Clima, realizado entre os dias 07 e 18 de dezembro de 2009, em Copenhague, Dinamarca, foi possível aferir o grau mínimo de comprometimento dos governos de todo o planeta com a defesa do meio ambiente. Durante o encontro, vários discursos ocorreram em prol da redução das emissões de gases poluentes, porém não se atingiu consenso quanto às medidas a serem adotadas, as quais constaram de mero protocolo de intenções, sem qualquer grau de coercitividade pelas Nações Unidas.

Este fracasso na esfera internacional reflete, igualmente, a desastrosa política nacional referente ao meio ambiente. Se as lideranças não criam uma política ambiental eficaz, todo o país sucumbe.

O Programa de Aceleração do Crescimento, por exemplo, jamais trouxe qualquer preocupação com o desenvolvimento sustentável, apenas com o denominado

“crescimento” em sua forma mais predatória. O caso estudado, referente ao Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro, foi um exemplo disso.

A recente escolha do Rio de Janeiro como sede da Copa do Mundo e das Olimpíadas, nos anos de 2014 e 2016, trouxe entusiasmo ao povo, mas certamente é motivo para maiores preocupações com o futuro dos licenciamentos.

A lamentável manchete veiculada no Jornal O Globo, edição de 14 de janeiro de 2010, é exemplo disso: “Lula pede vista grossa em obras da Copa”.

Prossegue a notícia:

**Lula pede tratamento especial para as obras da Copa de 2014**

**Plantão** | Publicada em **14/01/2010** às 10h13m

*Isabel Braga e Luiza Dame*

BRASÍLIA. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva fez ontem, em solenidade no Palácio Itamaraty que firmou o compromisso de responsabilidade da União, estados e municípios na organização da Copa de 2014, um apelo para que as obras não sejam atrasadas por causa da fiscalização na execução ou por questões ambientais. Lula enfatizou que há um prazo para o evento ser realizado, julho de 2014, e disse ser preciso tratamento especial que garanta a celeridade.

- Precisamos criar um movimento que possa envolver uma espécie de tratado de ajuste de conduta entre os órgãos executores e órgãos fiscalizadores para que a gente não dê na fiscalização, seja na questão ambiental, na Controladoria (Geral da União), no Tribunal de Contas, o mesmo tratamento como se tivéssemos vivendo tempos de normalidade - afirmou Lula. - A Copa é em junho de 2014, não podemos protelar.

**Temos que criar mecanismos para facilitar empréstimos para eventos internacionais com data marcada**

Lula também pediu facilidade para liberação de financiamentos:

- Na hora em que estamos discutindo o financiamento para Estados fazerem coisas urbanas não podemos em nome do Tesouro fazer as mesmas exigências que fazemos para o governador pegar R\$ 50 milhões em tempos de crise. Temos que criar mecanismos para facilitar empréstimos para eventos internacionais com data marcada.

Ele acrescentou que o mesmo tratamento especial deve ser dado às obras de infraestrutura do Rio nas Olimpíadas de 2016:

- Da mesma forma são as obras das Olimpíadas. Têm que ter tratamento especial... É importante que o Comitê que vai ser criado comece a procurar os órgãos que vão ter incidência para que junto dos prefeitos possa facilitar, sem abrir mão das exigências legais, pois Copa e Olimpíadas não são sinônimo de ilegalidade, mas de agilidade.

**Da mesma forma são as obras das Olimpíadas. Têm que ter tratamento especial.**

O evento reuniu governadores e prefeitos de cidades que irão sediar os jogos da Copa de 2014. A ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, anunciou investimentos em parceria com estados que envolvem R\$ 19,5 bilhões. Segundo ela, recursos expressivos e a altura de sediar uma Copa do Mundo excepcional.

- Que este seja o momento de o Brasil se apresentar ao mundo como um país vencedor, com a confiança que o Brasil desperta na comunidade internacional. Vamos honrar essa confiança e superar as expectativas. Esses investimentos deixarão um legado permanente - disse a ministra, que se referiu a Ricardo Teixeira como presidente da CBF e da Fifa.

Ronaldo Coutinho demonstra visão bastante realista, talvez até pessimista, acerca da real concretização do conceito de desenvolvimento sustentável, apresentando, entretanto, notáveis e irretocáveis argumentos ao seu raciocínio:

Para manter a plena coerência da minha posição reafirmo a convicção, que busquei fundamentar desde a *introdução*, da impossibilidade do chamado “desenvolvimento sustentável” das cidades na vigência do capitalismo. Contudo, não pretendo encerrar a discussão do tema que me foi proposto simplesmente com a declaração da referida impossibilidade, nos termos de “sem a revolução, nada a fazer”, embora acredite que sem a superação e ultrapassagem do modo de produção capitalista, o máximo que podemos lograr são algumas formas de mitigação da barbárie. É com este exclusivo propósito e de forma bem realista que submeto aos eventuais leitores algumas considerações despretençiosas que enumero, em seguida, sem nenhuma ordem hierárquica de importância.

a. O conflito de interesses sempre se interpõe na condução da questão ambiental. Enquanto, de um lado, existem interesses imediatos e específicos, no campo do meio ambiente os interesses são mediatos e difusos. A retórica política promete o “desenvolvimento sustentável”, mas a política econômica, direta e/ou indiretamente, financia a insustentabilidade;

b. Do ponto de vista da proteção jurídica do meio ambiente, o *licenciamento ambiental* constitui um dos instrumentos mais relevantes, mas no Brasil constatamos a inexistência de *monitoramento* das licenças ambientais por parte dos órgãos fiscalizadores e, salvo engano, fiscalização sem monitoramento é operação meramente burocrática, destituída de eficácia. Então o Ministério Público descobre, aqui e ali, o não cumprimento dos relatórios de impacto ambiental e parte para os *termos de ajustamento de conduta (TAC)*. Ou seja, inventou-se uma forma de contornar situações irregulares. É como se o processo terminasse na licença de instalação, *quando mais fundamental seria acompanhar todo o processo de implementação de medidas;*<sup>104</sup>

<sup>104</sup> COUTINHO, Ronaldo. **Sustentabilidade e Riscos nas Cidades do Capitalismo Periférico**. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivino; BORATTI, Larissa Verni (Orgs). Estado de direito ambiental: tendência, aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2ª ed. revista e atualizada. (no prelo)

## 5.2. Da atuação do Ministério Público

A Carta de 1988 mudou substancialmente a disciplina do Ministério Público em âmbito nacional. Desvinculado dos demais Poderes do Estado, passou a integrar o capítulo referente às “Funções Essenciais à Justiça”, sendo-lhe asseguradas autonomia administrativa e financeira, garantias idênticas às conferidas à magistratura, bem como independência funcional de seus integrantes.

Segundo Hugo Nigro Mazzilli: “Foi, porém, com a Constituição democrática de 1988 que o Ministério Público brasileiro alcançou seu crescimento maior, sequer comparável ao dos outros países, ainda que de semelhante tradição cultural.”<sup>105</sup>

Embora o texto constitucional faça referência ao Ministério Público em inúmeros dispositivos, são os artigos 127 a 130 que disciplinam especificamente a instituição, trazendo normas acerca de sua estrutura, das garantias e vedações aos seus membros e, especialmente, suas funções institucionais, que foram bastante ampliadas e ganharam *status* de cláusula pétrea, conforme lição de Emerson Garcia:

Com efeito, partindo-se da própria natureza da atividade desenvolvida pelo Ministério Público, toda ela voltada ao bem-estar da coletividade, protegendo-a, em especial, contra os próprios poderes constituídos, a sua existência pode ser considerada como insita no rol dos direitos e garantias individuais, sendo vedada a apresentação de qualquer proposta de emenda tendente a aboli-la (art. 61, parágrafo 4º., IV, da CR/88).

A correção dessa conclusão pode ser igualmente visualizada a partir da análise do artigo 129, II, da Constituição da República (...).

Tendo a instituição o dever jurídico de zelar pelos direitos alheios, tem-se o correlato direito de toda a coletividade a que tal efetivamente ocorra, daí a inequívoca incidência da norma do art. 5º., parágrafo 2º., da Carta de 1988 (...).

**Por ser inócua a previsão de direitos sem a correspondente disponibilização de mecanismos aptos à sua efetivação, parece-nos que a preservação da atividade finalística do Ministério Público está associada à própria preservação dos direitos**

---

<sup>105</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 12.

**fundamentais, o que reforça a sua característica de cláusula pétrea e preserva a unidade do texto constitucional.**<sup>106</sup> (grifo nosso)

Com efeito, a Constituição da República de 1988 trouxe, além da ampliação significativa do rol de funções institucionais do Ministério Público, um novo *status* à instituição.

Na órbita criminal, o órgão do Ministério Público exerce o controle externo da atividade policial, podendo, apesar de algumas opiniões em contrário de que tal atribuição seria monopólio da polícia judiciária, investigar diretamente as infrações penais. Atualmente, o poder investigatório do Ministério Público é questão pacífica na jurisprudência.

Na esfera cível, por sua vez, as atribuições do Ministério Público ampliaram-se de forma significativa. Além das já tradicionais intervenções, seja em razão da qualidade da parte, tal qual ocorre quando há interesses de incapazes, seja pela natureza da lide, como se verifica nas questões de direito de família e nos mandados de segurança, por exemplo, a defesa dos chamados direitos transindividuais assume a cada dia maior relevância.

Como ensinam Mauro Cappelletti e Bryan Garth<sup>107</sup>, com a transformação do Estado liberal no Estado social, em que se exigia do Estado uma atuação positiva a fim de garantir aos cidadãos a efetividade dos direitos sociais básicos, alguns obstáculos deviam ser transpostos para que o processo deixasse seu aspecto meramente teórico e

---

<sup>106</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério Público – organização, atribuições e regime jurídico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.p.41.

<sup>107</sup> CAPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet, Porto Alegre: S.A Fabris, 1988. p. 10.

servisse às suas funções sociais. Necessária se fazia, portanto, uma reforma no sistema processual, de forma a garantir o efetivo acesso à justiça.

Em alguns dos países europeus e nos Estados Unidos, esta reforma iniciou-se, aproximadamente, na segunda metade da década de 60, seguindo uma sequência de três grandes movimentos, apelidados pelos autores de “ondas”. A primeira onda consistia na assistência judiciária, a segunda visava à proteção dos interesses difusos, e a terceira dá um enfoque mais específico às barreiras do acesso à justiça.

Seguindo, pois, esta tendência mundial, especificamente no que tange à chamada “segunda onda”, foi editada, no Brasil, a Lei 4717, de 1965, que conferiu a qualquer cidadão legitimidade para propor a ação popular, em defesa do patrimônio público, assim considerado bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, buscando a anulação do ato lesivo e o ressarcimento dos cofres públicos pelo causador do dano. O juiz possuía amplo poder na atividade de instrução, sendo que a coisa julgada decorrente da sentença tinha eficácia oponível *erga omnes*, salvo no caso de improcedência do pedido por falta de provas, caso em que qualquer outro cidadão poderia renovar a ação com idêntico fundamento, desde que munido de novas provas.

A Lei 6938/81, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Meio Ambiente – o SISNAMA - previu a atribuição do Ministério Público para responsabilização dos causadores de danos ao meio ambiente.

Em 1985, veio a lume a Lei 7347, que trouxe a ação civil pública como um novo instrumento processual, utilizado para buscar o ressarcimento de danos causados ao meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Dentre o rol dos legitimados, estava o Ministério Público, que

poderia instaurar inquérito civil para apuração destes danos. Estava, portanto, lançado o embrião daquela que se tornaria uma das atuações mais relevante do *Parquet* nos dias atuais.

A Constituição da República de 1988 manteve tal atribuição, prevendo em seu artigo 129, III, iniciativa ministerial ainda mais ampla no tocante tanto à instauração de inquérito civil quanto ao ajuizamento da ação civil pública para abranger a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Diversas leis infraconstitucionais advieram em seguida, disciplinando outros interesses e direitos difusos e coletivos, dentre as quais a Lei 7853/89 (proteção dos portadores de deficiência), Lei 7913/89 (danos causados aos titulares de valores mobiliários e investidores do mercado), Lei 8069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), Lei 8884/94 (cessação de práticas que constituam infração à ordem econômica).

A Lei 8078/90 - Código de Defesa do Consumidor - teve grande relevância no ordenamento jurídico brasileiro, eis que instituiu a tutela coletiva dos direitos individuais homogêneos. Luiz Paulo da Silva Araújo, citando Antonio Gidi, afirma que "(...) o Título III do CDC, combinado com a LACP, deve, atualmente, fazer as vezes de um Código de Processo Civil Coletivo, como um ordenamento processual geral para todas as ações coletivas"<sup>108</sup>.

O Código de Defesa do Consumidor veicula regras e definições que transcendem as relações de consumo, aplicando-se, conforme referência anterior, às demais ações transindividuais. Traz, por exemplo, os conceitos de interesses ou

---

<sup>108</sup> ARAÚJO, Luiz Paulo da Silva. **Ações coletivas: a tutela jurisdicional dos direitos individuais homogêneos.** Rio de Janeiro: Forense, 2000. p.107.

direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Reza a lei que os difusos são os interesses transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas ligadas por circunstâncias de fato; os coletivos são direitos transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; já os direitos individuais homogêneos são individuais, porém decorrentes de uma origem comum.<sup>109</sup>

Segundo Teori Albino Zavascki<sup>110</sup>, os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos podem ser diferenciados segundo critérios subjetivo, objetivos e decorrentes de sua natureza. Sob o aspecto subjetivo, enquanto nos direitos difusos há a indeterminação absoluta dos seus titulares, nos direitos coletivos há uma indeterminação apenas relativa. Os individuais homogêneos, por sua vez, possuem titulares plenamente identificados.

Em relação ao aspecto objetivo, os direitos difusos e coletivos são indivisíveis, enquanto os individuais homogêneos são divisíveis, tanto é que podem plenamente ser defensáveis por seus titulares, individualmente.

Aponta o autor que a substituição processual, nesta hipótese, somente pode decorrer de expressa autorização legal, o que não ocorre com os direitos difusos e coletivos, cuja defesa em juízo sempre se dá através de substituição processual.

---

<sup>109</sup> Artigo 81 da Lei 8078/90: “Art.81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum”.

<sup>110</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos**. In Revista Forense, 329, p. 147.

Em verdade, poder-se-ia afirmar que o direito difuso e o direito coletivo representam um só direito, com uma pluralidade de sujeitos – questiona-se, portanto, se o caso seria realmente de substituição processual, conforme pretende o autor referido.

Mais uma vez, recorre-se a Luiz Paulo da Silva Araújo Filho, que, embasado nas obras de Carnelutti, e Délio Maranhão e João Teixeira Filho, ensina:

Não é à toa, portanto, que a doutrina ressalta, há muito tempo, especialmente por influência dos dissídios coletivos da Justiça do Trabalho, que a *lis colectiva* se refere “a *una serie* indeterminada de *conflictos similares*”, e que “não é o número de litigantes que distingue o dissídio individual do dissídio coletivo, e sim a natureza dos interesses (concretos, de determinadas pessoas ou *abstratos*, sem determinação individual dos interessados) neles imediatamente ventilados.”<sup>111</sup>.

A natureza da defesa dos direitos individuais homogêneos, por sua vez, é induidosa, eis que se assemelha a um litisconsórcio, em que cada qual possui seu direito individual, porém, por motivos de comodidade, pretenderam unir suas pretensões em apenas uma.

Incontroversa é a legitimidade do Ministério Público, por expressa disposição constitucional, para a defesa dos interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos de relevância social, devendo, ainda, atuar como *custos legis* nas hipóteses em que não figurar como autor da ação (art. 92 do CDC).

As considerações iniciais apresentadas prestam-se à condução do raciocínio que ora se expõe, acerca da melhor estratégia de atuação do Ministério Público no que toca à defesa de direitos transindividuais, em especial, os de natureza ambiental.

---

<sup>111</sup> ARAÚJO, Luiz Paulo da Silva. **Ações coletivas: a tutela jurisdicional dos direitos individuais homogêneos.** Rio de Janeiro: Forense, 2000.p.116.

O *Parquet*, como não se ignora, é instituição voltada, dentre outros princípios maiores, também para a defesa do regime democrático. Seus membros, dotados de inamovibilidade quanto de independência funcional, são, assim, livres para manifestarem-se e atuarem dentro de seu entendimento, independentemente de intervenções da chefia institucional, a qual exerce, mais propriamente, funções administrativas do que ingerências funcionais.

Estes princípios, bastante úteis num passado histórico de regimes ditatoriais, servem para blindar o membro do Ministério Público contra influências e desmandos políticos, garantindo-se-lhe, assim, liberdade de *opinio*, inclusive contra qualquer remoção compulsória.

Em contrapartida, com a mudança dos tempos, outros fenômenos vêm ocorrendo justamente em razão da tão festejada independência funcional, que merece ser sopesada sob pena de total desvirtuamento da atuação do *Parquet*.

Basta uma breve análise da instituição para concluir-se que o modelo anterior não mais funciona de maneira satisfatória para a proteção da sociedade.

Sob o manto da independência funcional, os membros do Ministério Público hoje atuam de forma desordenada e heterogênea, instaurando procedimentos duplos acerca dos mesmos objetos, seja com intervenções idênticas – o que denota a total desorganização da instituição, seja com manifestações diametralmente opostas, numa verdadeira esquizofrenia funcional geradora de séria insegurança jurídica.

Na hipótese em apreço, foi exatamente o que se verificou: sobreposição de procedimentos diversos acerca de um mesmo caso, qual seja, acompanhamento do

licenciamento ambiental do COMPERJ e consequências da implantação do empreendimento na região.

Tal atuação encontra respaldo na lei e demais normas internas do Ministério Público, conforme já exposto, mas, com a devida vênia, não demonstra qualquer efetividade na apresentação de resultados, correndo-se o sério risco de cair no descrédito perante a sociedade.

Se, atualmente, a tendência do processo é a coletivização, segundo mencionado anteriormente, deve o Ministério Público também buscar novas formas de atuação nela baseadas.

O que se haveria de esperar, no âmbito da tutela coletiva de direitos, seria, no mínimo, a criação de sistema eficaz de informações, com banco de dados sobre os procedimentos instaurados e arquivados, os Termos de Ajustamento de Conduta celebrados, as demandas judiciais ajuizadas com os respectivos movimentos e resultados, tudo de modo a impedir duplicidade de procedimentos.

Outra medida que se impõe é a revisão do princípio da independência funcional nos moldes em que se mostra hoje, buscando atuações conjuntas e afins em prol de maior eficácia dos direitos defendidos.

Se esta ausência de comunicabilidade ocorre entre órgãos da mesma esfera, isto é, dentro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o que não dizer da total separação entre o Ministério Público dos Estados e da União.

Na hipótese aventada, o ajuizamento de demanda pelo MPF findou por obstaculizar a assinatura de TAC entre o MPE e a PETROBRAS, visando,

principalmente, a adoção de medidas compensatórias tanto ambientais quanto sociais e econômicas, em especial no que toca à infra-estrutura do Município de Itaboraí.

É inegável que a ação civil pública ajuizada trouxe fundamentos sólidos para obstaculizar o processo de licenciamento. Contudo, duas são as questões postas. A primeira diz respeito ao momento de ajuizamento da demanda - caso houvesse uma atuação conjunta entre MPE e MPF, a ação civil pública poderia ser intentada em ocasião mais propícia, de forma a garantir a efetividade de todas as medidas recomendáveis.<sup>112</sup> A segunda, bem mais controvertida, refere-se à própria conveniência de seu ajuizamento. Diante de todos os argumentos trazidos neste trabalho, vê-se que dificilmente a licença seria obstaculizada pelo Poder Judiciário, o que leva ao questionamento de maior efetividade de uma possível alternativa extrajudicial à ação civil pública.

Há, ainda, questionamento sobre a atribuição do Ministério Público Federal para atuar no caso em apreço.

O empreendedor do Complexo Petroquímico ora estudado é a PETROBRAS, sociedade de economia mista e, portanto, fora das hipóteses que atraem a competência da Justiça Federal, conforme já ressaltado. Outrossim, inegável é a competência do órgão estadual, à época FEEMA, hoje INEA, para o licenciamento do empreendimento. Portanto, é indubitosa a atribuição do Ministério Público Estadual para condução do inquérito civil e ajuizamento de possível demanda que eventualmente buscasse a invalidação das licenças e eventual reparação de danos ambientais.

---

<sup>112</sup> Ressalte-se, a esse respeito, a tendência da jurisprudência pela não admissibilidade de litisconsórcio entre Ministérios Públicos.

Em tendo a participação do IBAMA neste processo se resumido a mera formalidade, decorrente da emissão de anuência para o licenciamento, por ser a região afetada limítrofe com área de preservação ambiental federal, percebe-se que a ação civil pública ajuizada pelo MPF em face do IBAMA pode ser considerada um pouco temerária e, quiçá, forçada.

É consenso entre os operadores do direito que o Poder Judiciário, em seu atual perfil conservador e patrimonialista, ainda não se mostra preparado para a efetiva solução de conflitos transindividuais. Se a morosidade é característica marcante nas lides individuais judicializadas, as ações de natureza coletiva raramente apresentam sentenças de mérito que ponham fim aos conflitos postos. Isto decorre de uma interpretação sempre restritiva dada aos institutos de direito coletivo, ao contrário da tendência moderna de ampliação, bem como da falta de especialização dos magistrados para determinadas questões específicas, tais como as de natureza ambiental. É imperiosa a especialização de juízes e varas, de forma a que se capacitem para realmente enfrentar conflitos relacionados aos direitos de terceira geração. As varas especializadas em meio ambiente, matéria técnica e bastante peculiar, mesmo dentro da esfera jurídica, são uma demanda necessária.

Por ora, diante de tantas mazelas também do Poder Judiciário, em especial no tocante a conflitos de ordem ambiental, indaga-se se valeria a pena judicializar questões que poderiam facilmente ser resolvidas em âmbito extrajudicial, através, por exemplo, dos Termos de Ajustamento de Conduta.

O ajuizamento da demanda pelo MPF, no caso do COMPERJ, não se mostrou eficaz, mas apenas um meio de transferir a responsabilidade ao Poder Judiciário, que,

até o presente momento, não exarou qualquer decisão acerca das postulações formuladas. Enquanto isso, as obras prosseguem, correndo-se o risco de futura licença de operação, ocasião em que o Poder Judiciário, certamente, extinguirá o feito por falta superveniente de interesse, em razão da perda do objeto, ignorando-se a imposição de compensação pelos danos pretéritos causados.

Apesar dos problemas descritos, que afetam a instituição, a participação do Ministério Público na fiscalização do licenciamento ainda é respeitada e temida pelo empreendedor e por alguns técnicos de órgãos ambientais, eis que, além da atribuição para a defesa do meio ambiente, e conseqüente viabilidade de questionamento judicial do licenciamento, com possível atraso no cronograma previsto e desembolso de mais recursos financeiros, há, ainda, a possibilidade de persecução criminal. No Estado do Rio de Janeiro, há inúmeros casos de ação penal movida em face de dirigentes de órgãos licenciadores e de técnicos, em razão da prática de crimes previstos tanto no Código Penal quanto na Lei 9605/98.

Este poder, se, por um lado, traz em seu bojo uma enorme antipatia à atuação ministerial, que dificilmente pode contar com a cooperação espontânea da classe política e dos órgãos ambientais, por outro, também garante ao Ministério Público a efetividade tanto das investigações civis quanto do Termo de Ajustamento de Conduta, instrumento que, atualmente, se mostra essencial à defesa do meio ambiente.

O TAC constitui, como observado, um instrumento extrajudicial por excelência e, portanto, não está adstrito às mazelas da intervenção do Poder Judiciário, quais sejam, a demora no julgamento nos feitos e a falta de especialização dos magistrados para as causas ambientais. Demais disto, se bem utilizado, pode suprir alguns vícios

do empreendimento e impor medidas compensatórias que venham a trazer menos impactos ambientais, sociais e econômicos à sociedade.

Novamente aqui encontra-se mais um motivo de repúdio dos órgãos ambientais em relação à atuação ministerial, a qual alegam sobrepor-se à atividade do próprio licenciador, numa crítica absolutamente sem procedência.

Ora, em sendo atribuição do Ministério Público a tutela de direitos difusos, incluindo-se aqui a defesa do meio ambiente, deverá ele tanto fiscalizar a legalidade da concessão das licenças ambientais quanto buscar medidas compensatórias para os danos decorrentes da atividade. Não se trata de impor ou não a concessão de licença, mas de efetivar um duplo controle, típico dos regimes democráticos, do processo de licenciamento. Ressalte-se, ainda, que a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta é facultada ao empreendedor, que poderá firmá-lo ou não.

Apesar da inegável efetividade do TAC, certo é que ele ainda merece críticas da forma como se mostra atualmente. A imposição de condições permanece a critério do titular do órgão de execução, com ou sem o auxílio de técnicos, condições estas a serem discutidas com o compromissário, sem possibilidade de participação popular. O processo decisório, nestes moldes, ainda permanece nas mãos de poucos, o que é igualmente criticável.

A garantia de participação popular nos Termos de Ajustamento de Conduta constitui medida bastante recomendável e há notícia de sua adoção pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo<sup>113</sup>. Ali, após a instauração de procedimento

---

<sup>113</sup> A primeira experiência ocorrida no Espírito Santo foi a assinatura de TAC com a Companhia Vale do Rio Doce, instalada no centro urbano de Vitória e grande responsável pela poluição do ar da cidade. As cláusulas, fiscalizadas

investigatório para apurar dano ambiental, constatada a viabilidade de assinatura de TAC, são realizadas audiências públicas com o empreendedor e representantes da comunidade, nas quais se formam pequenas comissões, responsáveis pela participação nos Termos de Ajustamento de Conduta, na qualidade de intervenientes. Estes representantes tornam-se, também, colaboradores na fiscalização da fiel execução daquele instrumento, criando-se uma forma inédita e eficaz de controle social do meio ambiente.

Esta medida bastante saudável para a democracia ainda traz boas repercussões também em sede política, eis que os líderes, ao observarem a parceria existente entre Promotores e população local, tratarão de se esforçar para garantir o efetivo cumprimento das cláusulas do TAC.

#### **4.3. Da ausência de efetiva participação democrática no processo de licenciamento**

Assevera-se, sem medo de errar, que as audiências públicas, na matriz apresentada na atualidade, constituem um meio pseudo-democrático de excluir o povo dos processos decisórios, ainda que com a presença deste.

A divulgação dos Estudos de Impacto Ambiental, com os respectivos Relatórios de Impacto Ambiental, estes supostamente em linguagem mais acessível, é feita de forma bastante precária, do mesmo modo como ocorre a publicação dos avisos de audiência pública, o que desde logo já exclui a presença maciça da população.

---

por uma comissão de acompanhamento, incluíam a colocação de *wind fences*, troca dos precipitadores eletrostáticos, enclausuramento das correias de passagem, dentre outros.

As assentadas são realizadas com a participação, em regra, de alguns líderes comunitários e políticos locais, alguns dos quais buscando sua promoção política, o que, há que se ressaltar, é bastante legítimo, se sua intervenção se conduzir com seriedade e responsabilidade.

Registradas as manifestações, são as mesmas dotadas, apenas, de finalidade consultiva, não se tendo conhecimento, contudo, de qualquer licença negada por pronunciamentos contrários da comunidade, restando, evidente, assim, o caráter meramente formal das audiências públicas no licenciamento.

Sem embargo do mandamento constitucional e legal sobre a participação popular em determinados processos decisórios, há que se apontar asserções incontestáveis sobre a sua relevância, recorrendo-se a raciocínio baseado no conceito de sociedade de risco, utilizado por Ulrich Beck e resgatado pelos brilhantes autores José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala.

É preciso garantir que os cidadãos tenham efetivamente a oportunidade de tomar as decisões em conjunto com a classe política e com os órgãos técnicos, já que eles também sofrem as consequências nocivas dos danos ambientais e estão igualmente expostos ao risco. As audiências públicas sequer têm se prestado a informar com clareza sobre os reais riscos científicos, tecnológicos, sociais, econômicos dos empreendimentos, havendo verdadeira manipulação dos dados.

Os autores mencionados citam Beck para explicar o modelo contemporâneo de sociedade de risco, em que a exploração econômica gera ainda mais riscos. A idéia de irresponsabilidade deste mesmo autor se traduz na existência de instrumentos políticos

que ocultam a origem, as proporções e os efeitos dos riscos, sendo ineficazes as medidas normativas de proteção ao meio ambiente<sup>114</sup>.

Aqui, relevante crítica apresentada por Ronaldo Coutinho à teoria de Beck há que ser trazida à colação.

Explicitando o entendimento de Beck, Coutinho aduz:

Para Beck, a produção e a distribuição da riqueza é inseparável da produção de riscos e da sua distribuição nas esferas ecológica e psicossocial. Seu principal argumento é que a cada avanço na tecnologia da produção surge um novo risco imprevisível de degradação dos recursos ambientais, gerando demanda de mais intervenção científica na produção. O processo acaba se configurando como um verdadeiro jogo entre risco e economia e Beck enfatiza que a proliferação de riscos decorre do fato do processo de inovação tecnológica ter perdido o controle social, convertendo-se em solução para qualquer problema. A sociedade virou um laboratório em que ninguém mais se responsabiliza pelos resultados das experiências. Como expõe claramente em *Risk society: towards a new modernity*, "[...] aos problemas e conflitos relacionados à distribuição de bens, se sobrepõem os problemas e conflitos que surgem da produção, definição e distribuição de riscos produzidos pelo desenvolvimento tecno-científico" (1992: 21).

Um aspecto fundamental desses riscos é a sua dimensão catastrófica. Beck adverte recorrentemente sobre os impactos advindos da tecnologia na era nuclear, genética e química. A própria expressão "sociedade de risco" indica uma condição excepcional de sociedades confrontadas pelo desafio da possibilidade de autodestruição de toda vida sobre a Terra.

Além disso, os novos riscos envolvem um processo peculiar de vitimização. Na sociedade de risco, posições de classe e distribuição de riscos podem não coincidir e a justaposição *pobreza / riscos* deixa de ser, conforme a ótica de Beck, a principal lógica predominante, na medida em que riscos ecológicos de grandes conseqüências podem provocar situações concretas sem nenhuma norma capaz de restringi-los a grupos sociais específicos (ricos/pobres, negros/brancos etc.) (BECK, 1995 b : 27-28).

Nesse sentido, a Sociedade de Risco criaria uma espécie de *igualdade negativa*. Riscos ecológicos de grande impacto passariam a ser "democráticos", uma vez que não seguiriam as linhas de segregação geradas pela desigualdade social. As pessoas tornar-se-iam iguais, não pelos direitos e bens que usufruem, mas pelos malefícios ambientais que compartilham. Assim, o que desponta na sociedade de risco são *comunidades do perigo*, ao contrário do que tipifica a sociedade de classes.

Outra característica diferencial dos riscos ecológicos, nessa perspectiva, é que teriam uma tendência universalizante e globalizante, independente do espaço onde são originariamente produzidos, daí a convicção de Beck do caráter mundial da sociedade de

---

<sup>114</sup> LEITE, José Rubens Morato. Ayala, Patryck de Araújo. **Transdisciplinariedade e a proteção jurídico-ambiental em sociedade de risco: direito, ciência e participação.** In LEITE, José Rubens Morato. Bello Filho, Ney de Barros (org). Direito Ambiental Contemporâneo. São Paulo. Manole:2004. p. 99-125

risco, que transcenderia não só fronteiras sociais, mas também políticas e geográficas.  
115

Em seguida, questiona o conceito de sociedade de risco como é apresentado, eis que ignora as desigualdades sociais, trazendo uma vitimização homogênea dos riscos tecnológicos e científicos<sup>116</sup>:

Poderíamos multiplicar a relação de casos concretos que atestam a distribuição socialmente desigual dos riscos ambientais, mas a questão central, a meu ver, reside no fato da noção de sociedade de risco negar a relação necessária entre as desigualdades sociais e a degradação ambiental, o que a transforma em mais um instrumento de escamoteação sobre a crise civilizatória que deriva da prevalência do capitalismo como modo de produção e sociabilidade .

Na verdade, quase todas as afirmações (extremamente recorrentes, aliás) de Beck são basicamente corretas no que concerne às características do processo de expansão e diferenciação dos riscos ambientais, mas os seus desdobramentos analíticos são essencialmente equivocados, sobretudo pelo fato de sua “modelagem teórica”, para ser eficaz e dar conta da realidade concreta, apoiar-se numa noção demasiado genérica e incapaz de apreender as particularidades históricas das formações sociais.

[...]

Por outro lado, importa reafirmar a definitiva incompatibilidade entre a preservação do equilíbrio ecológico e os processos produtivos do capitalismo. Não se trata, como ingenuamente supõem alguns idealistas bem-intencionados, de modificar o processo produtivo mediante a substituição de tecnologias agressivas, poluidoras, por tecnologias “limpas”, muito menos de “civilizar” e “humanizar” o “capitalismo selvagem”, “predatório”, na medida em que o capitalismo é ontologicamente predatório. A decantada “crise ambiental”, em escala planetária, não decorre de nenhuma vocação incontrolável dos homens no sentido da depredação da natureza e nem se desenvolveu de forma independente das leis econômicas que organizam as relações de produção sob o capitalismo. E não há, pelo menos à luz da história, nenhuma sociedade que apresente riscos tão amplos e concretos como a sociedade capitalista. Por isso mesmo, tentar a solução para a gestão dos riscos sem levar em conta a própria lógica do modo de produção hegemônico não passa de quimera ou, na pior hipótese, de escamoteação ideopolítica.

---

<sup>115</sup> COUTINHO, Ronaldo. **Sustentabilidade e Riscos nas Cidades do Capitalismo Periférico**. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; BORATTI, Larissa Verri (Orgs). Estado de direito ambiental: tendência, aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2ª ed. revista e atualizada. (no prelo)

<sup>116</sup> COUTINHO, Ronaldo. **Sustentabilidade e Riscos nas Cidades do Capitalismo Periférico**. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; BORATTI, Larissa Verri (Orgs). Estado de direito ambiental: tendência, aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2ª ed. revista e atualizada. (no prelo)

Entretanto, a doutrina de Beck, como bem utilizada por Morato Leite e Ayala, se presta a explicar a concretização do princípio da precaução, bem como a justificar a relevância da participação democrática na tomada de decisões, eis que toda a sociedade está exposta a riscos, embora não de forma igualitária, como bem sustentou Ronaldo Coutinho.

Os riscos hoje são absolutamente indeterminados e não podem ser apontados com total certeza pela ciência, razão pela qual a segurança deve ser necessariamente substituída pela gestão, de forma a regular juridicamente os riscos, colocando-se em prática propriamente o princípio da precaução. Há um enorme déficit de informações científicas e, portanto, faz-se necessária uma regulação jurídica para substituir a incerteza científica assim como um processo verdadeiramente democrático, em que todos os segmentos da sociedade participem dos processos decisórios.

Aduzem eles:

Nesse contexto, a qualidade das respostas dos peritos e dos especialistas não tem mais condições de ser integralmente avaliada por um modelo de ciência que responde pela produção de um *conhecimento ou saber formal e disciplinar*. É substituída por uma proposta de ciência que não pode mais legitimar suas atividades na autoridade, mas na colaboração, que supõe suas falhas em sua capacidade, permitindo uma abertura e uma comunicação com diversas outras espécies de conhecimento de qualidade muitas vezes próximas do cotidiano daqueles que sofrerão os efeitos dos riscos, e que, por essa razão, devem necessariamente ter garantido não só o *direito à informação (acesso)*, mas garantias de um *protagonismo decisório (participação)*.<sup>117</sup>

Ressaltam, ainda, a importância do elemento *tempo* a ser considerado na análise dos riscos, uma vez que ele não deve ser lido meramente em seu aspecto subjetivo, no hoje, mas também na sua aceção objetiva, nas futuras gerações, na

---

<sup>117</sup> LEITE, José Rubens Morato. Ayala, Patryck de Araújo. **Transdisciplinariedade e a proteção jurídico-ambiental em sociedade de risco**: direito, ciência e participação. In LEITE, José Rubens Morato. Bello Filho, Ney de Barros (org). Direito Ambiental Contemporâneo. São Paulo. Manole:2004.. p.111.

forma como a sociedade se relaciona com o futuro<sup>118</sup>, como numa forma de “solidariedade intergeracional e de uma ética intergeracional, pois dessa forma, também estabelecemos vínculos e compromissos com o outro que está distante no tempo”.

Desenvolvendo o raciocínio exposto, explicitam:

A substancial modificação que aqui se opera na compreensão social do futuro reside na afirmação de que a promessa do futuro evoca a atribuição de deveres, a imposição de obrigações e o exercício de responsabilidades entre todos os membros da sociedade e do Estado, em um modelo ético de compromisso, que se encontra expresso de forma inovadora em nosso texto constitucional, como obrigação constitucional retratada no art. 225, caput da Constituição Federal de 1988.

[...]

O tempo é, nesse particular modelo de relação jurídica, elemento fundamental para a organização e justificação das escolhas realizadas pelo público, quando esse último participa da gestão e julgamento das diversas espécies de riscos ecológicos que expõem a cidadania cotidianamente ao desafio de concretização de seus interesses em comunidades políticas do risco. Essa participação popular é fundamental, uma vez que submete as instituições estaduais a um alto grau de exigência democrática, indicando como caminho instrumentalizador das soluções a proteção das bases de uma democracia ecologicamente sustentada, a partir da qual as decisões sobre os riscos poderão ser tomadas sempre pelo público e, em público.

[...]

Impõe-se, nesse sentido, desenvolver o sentido jurídico do princípio da precaução, que permite o estabelecimento da assimetria necessária nas relações jurídicas que tenham o risco como problema central a ser solucionado. Assim, segundo o referido princípio, seria concebida a imputação de deveres e obrigações sem a necessária correspondência de direitos nos mesmos titulares, que são repartidos e projetados em escalas de tempo e de espaço.<sup>119</sup>

Ainda recorrendo-se a Morato Leite e Ayala, destacam os mesmos um grande obstáculo do direito ambiental nas sociedades de riscos:

O problema suscitado ao Direito Ambiental nas sociedades de riscos não é, portanto, exatamente apenas a compreensão inadequada da nova ordem de problemas que se estabelecem a partir de composições e relações, mas o de tomar decisões a partir da qualidade diferenciada desses problemas, que importa considerar sinteticamente o problema de como superar da melhor forma possível o conjunto de imprevisões, incertezas e indefinições que tipificam os processos em que decisões e escolhas devem

<sup>118</sup> Ibid. p. 113

<sup>119</sup> LEITE, José Rubens Morato. Ayala, Patryck de Araújo. **Transdisciplinariedade e a proteção jurídico-ambiental em sociedade de risco: direito, ciência e participação.** In LEITE, José Rubens Morato. Bello Filho, Ney de Barros (org). Direito Ambiental Contemporâneo. São Paulo. Manole:2004. p.115-116.

ser realizadas para a concretização dos objetivos de proteção do ambiente nas sociedades de risco.

**Está em jogo, desse modo, a própria capacidade regulatória do direito ambiental, que é submetida a crítica diante das dificuldades cognitivas suscitadas pela consideração do risco nos processos de decisão.** (grifo nosso) <sup>120</sup>

Aproveitando-se os brilhantes argumentos do professor Patryck de Araújo Ayala<sup>121</sup>, desta feita em palestra intitulada “Direito ao Meio Ambiente Urbano e o Princípio Constitucional da Imparcialidade”, é possível traçar um parâmetro entre o princípio do desenvolvimento sustentável e o das cidades sustentáveis, este, segundo o autor, mais abrangente do que aquele, por incluir os recursos naturais, além dos serviços públicos, patrimônio histórico e cultural.

Ayala sustenta que as sociedades industriais e pós-industriais são eminentemente urbanas, sendo nas cidades que a pessoa humana se desenvolve e é exposta aos riscos que lhes são inerentes, ameaças que podem degradar a qualidade de vida. Assim, forma-se um paradoxo: as pessoas vão para as cidades em busca de proteção e é aí que há a geração de mais riscos.

O direito à cidade sustentável constitui o direito ao conjunto de prestações mínimas fornecidas pelo Estado, considerando-se, aí, também a qualidade dos recursos naturais, não apenas dos serviços públicos.

Em sendo a cidade um espaço construído onde se insere a pessoa humana, o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado garante a qualidade de vida onde for,

---

<sup>120</sup> Ibid.p.118

<sup>121</sup> Palestra intitulada A participação popular e socialização da responsabilidade pela tomada de decisões, proferida em 03 de junho de 2009, no 14º Congresso de Direito Ambiental, promovido pelo “Instituto o Direito por um Planeta Verde”, na cidade de São Paulo.

sendo este um conceito amplo, por abranger os espaços construídos (e os serviços públicos) e o meio ambiente natural, os recursos minerais, sem desconsiderar, ainda, o meio ambiente cultural e histórico.

Mas indaga-se como esse direito fundamental pode ser garantido através do princípio constitucional da imparcialidade.

O direito de acesso à qualidade de vida no espaço urbano deve ser isonômico. A cidade é o efeito de uma decisão pública planejadora, decisão esta que não pode ser unilateral, devendo englobar um processo decisório amplo, através da participação popular. O poder público então estaria adstrito a este princípio, não podendo tomar decisões senão para garantir a qualidade de vida.

Aí estaria, segundo Ayala, a nova ótica do princípio da impessoalidade, tratada no artigo 37 da Constituição da República, e considerada tradicionalmente como um princípio protetivo contra a autoridade. Mas o expositor amplia tal interpretação para lê-la como um sinônimo de imparcialidade, proclamando que o processo decisório deve necessariamente levar em conta todos os pontos em conflito, não pode subtrair qualquer das perspectivas relevantes. Aí estaria a utilidade maior das audiências públicas, qual seja, a de coletar informações e considerar todas as perspectivas das comunidades envolvidas, sem constituir mera consulta. O produto final, qual seja, a decisão política, só pode ser considerado pela imparcialidade, havendo que ser buscado, necessariamente, o objetivo da garantia da qualidade de vida no espaço urbano.

Inobstante as questões apresentadas sejam aplicadas, conforme se asseverou, à preservação dos recursos naturais, estes incluídos no conceito de cidade sustentável, devido à predominância das concentrações urbanas em comparação às áreas rurais, é

possível transpor-se todo esse raciocínio também para o direito ambiental em seu sentido mais estrito.

De acordo com as asserções já tecidas ao longo deste trabalho, as audiências públicas são de pouca utilidade atualmente, eis que as considerações populares pouco influenciam o gestor. Ao reputar estas oportunidades como meios de coleta de informações que venham a embasar as decisões atinentes ao licenciamento, aplicando-se o princípio da impessoalidade neste sentido de imparcialidade, deve o órgão ambiental ter os conceitos da dignidade da pessoa humana, da qualidade de vida, do desenvolvimento sustentável, bem como os princípios do direito ambiental, como norteadores de todas as decisões.

Desse modo, não pode o licenciador deixar de considerar o que é melhor para a população e o meio ambiente, deixando o licenciamento ambiental de ser um instrumento empregado para garantir o exercício predador da atividade econômica, inclusive com o apoio dos entes federativos e dos órgãos ambientais, que, lamentavelmente, possuem forte vínculo político com os governadores e prefeitos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

"Se não formos nós, quem? Se não for agora, quando?"  
[Ronald Reagan]

Da análise do caso em apreço, bem como das notícias diuturnamente veiculadas nos meios de comunicação, é possível estabelecer algumas conclusões.

Num procedimento de licenciamento regular e ideal, ter-se-ia, de um lado, o empreendedor, na defesa de seu negócio, e, de outro, o Estado, aliado à sociedade, garantindo a proteção ao meio ambiente e ao bem estar de seus cidadãos, através do exercício do seu poder-dever de licenciar, impondo condições para minimizar os danos ambientais e os impactos sócio-econômicos e estabelecendo medidas compensatórias àqueles que são inevitáveis.

Entretanto, esta realidade está longe de ser vislumbrada no Brasil. O que se verifica, em verdade, é uma fórmula típica de países corruptos e pouco democráticos: iniciativa privada + governo *versus* sociedade + Ministério Público.

Como se verificou, os governos são fortes aliados do grande empreendedor, em detrimento da população e do meio ambiente, aliança esta percebida claramente na atuação dos órgãos licenciadores, verdadeira *longa manus* da vontade política dos governantes, através da concessão de licenças permissivas e prematuras, que deixam de considerar problemas ambientais de enorme gravidade, impactos sócio-econômicos sacrificantes a toda a população. Lamentavelmente, o Poder Judiciário vem acatando tais interesses em suas decisões, na medida em que não demonstra profundo interesse

pelas causas ambientais, permanecendo com uma visão privatista e individualista do direito, contrariamente à tendência mundial de coletivização das demandas.

Num outro pólo, estariam a sociedade, despida de informação, de educação e de organização, e o Ministério Público, instituição forte e de credibilidade, porém ainda pouco conhecida, fracionada e igualmente desorganizada para enfrentar o binômio poder econômico-poder político na luta pela efetiva observância dos direitos e garantias constitucionais da sociedade.

Algumas soluções para o maior equilíbrio entre estes pólos estariam diretamente ligadas à democratização dos processos decisórios, até porque os riscos decorrentes dos empreendimentos com significativo impacto ambiental são sentidos por toda a população, que, assim, deve ter pleno acesso às informações e amplo poder de decidir.

Não é de hoje que a educação, em seu conceito mais amplo, é apontada como um dos principais fatores de desenvolvimento de um país, na medida em que acarreta maior conscientização do povo, o qual eleva seus interesses e busca melhor nível de representatividade nas urnas. Este processo levaria à modificação do perfil dos atuais líderes políticos, os quais passariam, naturalmente, para o outro pólo, na medida em que defenderiam os reais interesses do povo que o elegeu, diminuindo, radicalmente, o desequilíbrio nesta balança. Ter-se-ia, então, uma nova fórmula: iniciativa privada (leia-se, poder econômico) versus governo+sociedade+Ministério Público.

Todavia, esta realidade ainda se mostra utópica diante dos atuais quadros políticos e econômicos.

Com este prognóstico, a solução mais viável, em curto prazo, no inevitável processo de democratização deverá ser garantida na própria atuação do Ministério Público.

Atualmente, no processo de licenciamento, a participação da sociedade dá-se de duas formas: diretamente, por meio das audiências públicas, e indiretamente, através da fiscalização constante do Ministério Público.

Conforme ressaltado, as audiências públicas como praticadas na atualidade não concretizam o princípio da participação popular. O povo, desinformado, mal tem acesso aos convites para o evento e, quando lá comparece, assiste passivamente às exposições do empreendedor e do órgão ambiental, sem compreender a linguagem técnica ali veiculada. No máximo, são feitas intervenções pontuais, algumas por líderes comunitários, outras por cidadãos preocupados com situações individuais. Fenômeno idêntico verificou-se no caso em apreço, em que, segundo narrado, os munícipes presentes indagaram sobre os programas de capacitação, o aproveitamento de mão de obra, destinos dos desalojados em razão de desapropriações.

Observe-se, ainda, que as intervenções possuem efeito consultivo e, na prática, não importam em qualquer alteração dos pareceres técnicos já exarados pelos órgãos licenciadores. No COMPERJ, por exemplo, as audiências públicas realizaram-se em todos os Municípios da área de influência direta, na primeira semana do mês de março de 2008, sendo que, nos dias 26 e 28 daquele mês, foram expedidas, respectivamente, a licença prévia e a de instalação, sem qualquer menção às considerações exaradas pelos cidadãos presentes e pelo próprio Ministério Público naquelas assentadas. O

instituto é inegavelmente tratado como mera formalidade a constar do processo de licenciamento, com vistas a evitar possível nulidade.

A segunda forma de participação dá-se com a presença do Ministério Público, cuja atuação encontraria maior eficácia se organizada em grupos e baseada em metas. Hoje, as Promotorias e Procuradorias constituem órgãos estanques, sem qualquer diálogo ou atuação conjunta, o que dificulta e reduz a efetividade dos resultados pretendidos, especialmente quando há atribuições que se sobrepõem. Não é difícil encontrar procedimentos instaurados em mais de um órgão de execução buscando a mesma finalidade, sem que um tenha sequer conhecimento do que é realizado pelo outro. Esta desorganização, decorrente do princípio da independência funcional, finda por enfraquecer a atuação do *parquet* ao invés de garantir resultados. No caso estudado, por exemplo, foi verificada a instauração de inquéritos por mais de uma Promotoria de Justiça, todos buscando as mesmas informações acerca do licenciamento e dos danos ambientais decorrentes das obras e atividades do COMPERJ. É imperiosa a criação de um moderno sistema informatizado de banco de dados, visando ao armazenamento de informações sobre os inquéritos instaurados e arquivados, as ações ajuizadas, Termos de Ajustamento de Conduta celebrados, avaliações técnicas realizadas.

Não há qualquer comunicabilidade entre órgãos da mesma esfera, muito menos em esferas distintas, como são o Ministério Público dos Estados e a Procuradoria de República, sendo certo, ainda, que as atuações conflitantes findam por trazer consequências nefastas ao direito que se pretende defender. Traçar estratégias é fundamental para o combate do sistema que ora se coloca.

No caso do COMPERJ, por exemplo, demonstrou-se que o ajuizamento de demanda pelo MPF, de fundamentos irretocáveis, cabe-se dizer, reduziu as chances de possível assinatura de TAC entre o MPE e a PETROBRAS, principalmente quanto à adoção de medidas compensatórias ambientais e dotação de infra-estrutura no Município de Itaboraí, principal atingido pelos efeitos do empreendimento. Qualquer articulação entre as duas instituições certamente somaria aos resultados pretendidos.

As chagas descritas na atuação do Ministério Público, todavia, ainda não foram capazes de elidir o respeito e a credibilidade da instituição, inclusive quando da fiscalização do licenciamento. Certo é que o *Parquet* não goza da simpatia dos empreendedores nem tampouco da classe política ou dos órgãos ambientais, não podendo contar com a colaboração espontânea de qualquer destes. Em contrapartida, os poderes e prerrogativas da instituição ainda garantem alguma eficácia em seus feitos, já que a atribuição para a defesa do meio ambiente pode gerar impugnações ao licenciamento, com o atraso nas obras e dispêndio de mais recursos financeiros, além da tradicional possibilidade de persecução criminal.

Não se pode ignorar o Termo de Ajustamento de Conduta como um objeto valioso na atuação do Ministério Público, garantidor da rápida tutela do meio ambiente, caso sua assinatura seja do interesse das partes. Extrajudicial por excelência, o TAC foge dos vícios de que padece qualquer demanda judicial, garantindo, em contrapartida, a efetividade das pretensões compensatórias aos impactos ambientais, sociais e econômicos, sem qualquer ingerência no processo de licenciamento em substituição aos órgãos ambientais, como fazem crer alguns.

Embora não encontre qualquer regulamentação nesse sentido, é imperioso refletir acerca da participação popular na celebração do instrumento, o que garantiria a efetiva observância do princípio democrático em sua acepção mais ampla, além de um comprometimento maior da população ali representada, criando-se uma nova forma de controle social do cumprimento das cláusulas firmadas.

Há notícia, inclusive, desta forma de participação adotada em alguns termos firmados pelo Ministério Público do Espírito Santo, com reuniões públicas, eleições de representantes comunitários que acompanham todas as negociações e assinam como intervenientes.

Finalmente, apesar de todas as vicissitudes descritas, inerentes ao processo de licenciamento ambiental no Brasil, é possível indicar soluções, das mais às menos complexas, de forma a neutralizar ou minimizar os danos sociais e ambientais que vêm diuturnamente sendo causados pela displicência dos órgãos ambientais, mero reflexo dos representantes governistas, no efetivo exercício de seu mister de garantir a preservação ambiental.

A lei ambiental, apesar de confusa em alguns aspectos, garante a plena e integral proteção à biota, sendo certo, ainda, que os princípios de direito ambiental permitem uma ampla interpretação da aplicação desta lei.

Não há assombros, encantamentos ou fórmulas mágicas. Basta a mera aplicação da lei e dos instrumentos dela decorrentes para a eficaz garantia do desenvolvimento sustentável, num crescimento, não acelerado, como querem os líderes atuais, mas compatível com a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

**REFERÊNCIAS:**

ABRAMO, Pedro. **A cidade da informalidade**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras e FAPERJ, 2003. (Org.)

\_\_\_\_\_. **Cidades em transformação: entre o plano e o mercado**. Rio de Janeiro: Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo, 2001. (Org.)

AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (coord). **Cidades sustentáveis no Brasil e sua tutela jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vida. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. **Da função social da posse**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002.

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ALMEIDA, João Batista de. **Aspectos controvertidos da ação civil pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

ALMEIDA, Luiz Cláudio Carvalho de. A legitimidade do Ministério Público para a defesa dos direitos individuais homogêneos do consumidor: um caminho para a eficácia social da norma dentro de um modelo garantista. In: GARCIA, Emerson (coord.). **A Efetividade dos Direitos Sociais**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004. p. 255-283.

ALONSO, Sérgio Gomes. **Pressupostos da responsabilidade civil objetiva**. São Paulo: Saraiva, 2000.

ALVARENGA, Paulo. **O inquérito civil e a proteção ambiental**. São Paulo: BH editora e distribuidora, 2001.

ALVES, Alaôr Caffé. **Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro**. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1981.

ANDRADE, Filipe Augusto Vieira de. O patrimônio cultural e os deveres de proteção e preservação. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 3**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001. p.387-407.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. **Direito Urbanístico – um outro paradigma: a planificação modesto-situacional**. Coimbra: Almeida, 2002.

\_\_\_\_\_. **A tutela dos interesses difusos em direito administrativo: para uma legitimação processual**. Coimbra: Livraria Almedina, 1989.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo de. **Ações coletivas: a tutela jurisdicional dos direitos individuais homogêneos**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ARRETE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: Revan, 2000.

ARRUDA, Domingos Sávio de Barros. **A categoria acautelatória da responsabilidade ambiental**. In: BENJAMIM, Antônio Herman V. (coord). Revista de direito ambiental, ano 11, vol. 42. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. pp. 25-69.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais – o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BECK, Ulrich. **Liberdade ou capitalismo**: Ulrich Beck conversa com Johannes Willms. São Paulo: UNESP, 2003.

\_\_\_\_\_. **Ecological politics in an age of risk**. Cambridge: Polity Press, 1995.

\_\_\_\_\_. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós, 1998.

BENJAMIN, Antonio Herman V. **Os princípios do estudo de impacto ambiental como limite da discricioniedade administrativa**. In Revista Forense, no 317.

\_\_\_\_\_. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira**. In: Direito constitucional ambiental brasileiro, Saraiva, São Paulo: 2008.

\_\_\_\_\_. A proteção das florestas brasileiras: ascensão e queda do Código Florestal. In **Revista de Direito Ambiental**. N. 18: 21 a 37. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000

\_\_\_\_\_. (coord.). **Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BERÉ, Cláudia Maria. O papel do Ministério Público no parcelamento do solo urbano. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 3**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001. p. 327-344.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Direito Ambiental e Teoria Jurídica no final do século XX**. In VARELLA, Marcelo Dias e BORGES, Roxana Cardoso (orgs.). O novo em Direito Ambiental. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Parcelamento do solo urbano**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

CAMBI, Eduardo. **Inversão do ônus da prova e tutela dos direitos transindividuais: alcance exegético do art. 6º, VIII, do CDC**. In Revista de Direito Ambiental. N. 31: 291 – 295. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1988.

CARDOSO, Adauto Lucio. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, vol. XVII, no. 1, p. 35-49, jan. 2003.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **A proteção dos direitos difusos através do compromisso de ajustamento de conduta...** 9º Congresso do Ministério Público, 1992, Salvador.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. O princípio da efetividade e os direitos sociais urbanísticos. In: Emerson Garcia (coord.). **A Efetividade dos Direitos Sociais**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004. p. 303-334.

\_\_\_\_\_. **Ação civil pública**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

CARVALHO, Gardênia Maria Braga de. **Contabilidade ambiental – teoria e prática**. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2009.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. **O Plano Local no Direito Urbanístico Brasileiro e Comparado**. 1997. 2 volumes. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. **A constituição aberta e os direitos fundamentais – ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CASTRO, Sandra Costa Siaines de. **Loteamentos irregulares e clandestinos: a cidade e a lei**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

CASTRO, Sonia Rabello de. **O Poder de Polícia Normativo, o Direito Urbanístico e as Normas de Planejamento Urbano**. 2001. 175 f. Tese elaborada como requisito parcial para o concurso ao cargo de professor titular de direito administrativo - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

CAVALCANTI, Renata Neme. **A atuação do Ministério Público na defesa da ordem urbanística: limites e possibilidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. No prelo

COSTA, José Kalil de Oliveira e. Leis municipais urbanísticas e burla aos princípios urbanísticos. Disponível em <<http://www.mp.sp.gov.br>>. Acesso em 10 out. 2004.

COSTA, Regina Helena. Reflexões sobre os princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito**

**urbanístico**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999. p.11-19.

COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi (coord.). **Direito da cidade – novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COUTINHO, Ronaldo e ROCCO, Rogério (org). **O direito ambiental das cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

COUTINHO, Ronaldo. **Sustentabilidade e Riscos nas Cidades do Capitalismo Periférico**. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Sivino; BORATTI, Larissa Verni (Orgs). Estado de direito ambiental: tendência, aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2ª ed. revista e atualizada. (no prelo)

CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Direito ambiental e questões jurídicas relevantes**. Campinas: Millenium, 2005.

DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade – comentários à Lei Federal 10257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2003. (Coord.).

DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos jurídicos do plano diretor. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 51, jul. 2001. Disponível em <<http://www.irib.org.br>>. Acesso em 01 nov. 2004.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Poder de polícia em matéria urbanística. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999. p.23-38.

DINIZ, Carlos Roberto Faleiros; DINIZ, Gustavo Saad. Limitações aos loteamentos. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 48, jan. 2000. Disponível em <<http://www.irib.org.br>>. Acesso em 01 nov. 2004.

ESCAVASSINI, Cláudio Luís Watanabe. Política urbana e direito à vida. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 3**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001. p.155-170.

FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a regularização fundiária em favelas à luz do Estatuto da Cidade. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 3**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001. p.189-215.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERREIRA, Heline Sivini e LEITE, José Rubens Morato (org). **Estado de direito ambiental: tendências – aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2004.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. Curitiba: Arte & Letra, 2008.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental Brasileiro**. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade Comentado: Lei 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direito a cidades sustentáveis no âmbito da tutela constitucional do meio ambiente artificial**. In FERREIRA, Heline Sivini e LEITE, José Rubens Morato. Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FONTENELLE, Miriam e AMENDOLA, Cynthia Marques. **Legislação ambiental – licenciamento e fiscalização no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

FREITAS, José Carlos de. Dos interesses metaindividuais urbanísticos. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999. p.281-303.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade e o equilíbrio no espaço urbano. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 3**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001. p.441-457.

\_\_\_\_\_. **Plano diretor como instrumento de política urbana**. Disponível em <<http://www.mp.sp.gov.br>>. Acesso em 10 out. 2004.

FRIEDMANN, Daniel Isaac. A ação popular como instrumento de defesa dos direitos metaindividuais urbanísticos. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 2**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000. p.107-115.

GALHARDO, João Baptista. O poder público municipal e a burla da lei do parcelamento do solo. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 48, jan. 2000. Disponível em <<http://www.irib.org.br>>. Acesso em 01 nov. 2004.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público – organização, atribuições e regime jurídico**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

GASPARINI, Diógenes. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: NDJ, 2002.

GOUVÊA, Marcos Maselli de Pinheiro. **O controle judicial das omissões administrativas** – novas perspectivas de implementação dos direitos prestacionais. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

\_\_\_\_\_. A legitimidade do Ministério Público para a defesa dos direitos individuais homogêneos. In **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, no. 11, p. 199-233, jan/jun. 2000.

GRAU, Eros Roberto. **Regiões metropolitanas – regime jurídico**. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1974.

GRINOVER, Ada Pellegrini e al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 7<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Forense universitária, 2001.

GUERRA, Antonio José Teixeira e CUNHA, Sandra Baptista da. **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. (Org.)

LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico – condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LEITE, José Rubens Morato e BELLO FILHO, Ney de Barros (org). **Direito ambiental contemporâneo**. São Paulo: Manole, 2004.

LEITE, José Rubens Morato e CANOTILHO, José Joaquim Gomes (org). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LEITE, José Rubens. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de direito urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MACHADO, Antonio Alberto e SILVA, Juliana Araújo Lemos da. **Ministério Público e a defesa da ordem urbanística: uma visão a partir do Estatuto da Cidade**. Disponível em <<http://www.mp.sp.gov.br>>.

MACHADO, Antonio Alberto. Ministério Público, urbanismo e democracia. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999. p.125-136.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **Comentários ao Código Florestal: doutrina e jurisprudência**. 2ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001

MALAQUIAS, Mário Augusto Vicente. Do direito de propriedade ao direito de moradia – novas perspectivas instituídas com a lei no. 10.257/2001. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 3**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001. p.173-185.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. O valor da ordem urbanística e sua tutela judicial. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 24, n. 51, p. 99-119, jul. 2001.

MARTINS, César Ricardo. O papel do Ministério Público no controle da proteção coletiva contra incêndios. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 3**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001. p. 293-302.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Estatuto da Cidade e improbidade administrativa. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 52, jan. 2002. Disponível em <<http://www.irib.org.br>>. Acesso em 01 nov. 2004.

MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. **A lei do Instituto Estadual do Ambiente “Anotada”**. In D’Oliveira, Rafael Lima Daudt (coord). Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. Vol. XXI Direito Ambiental Estadual. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro: 2009.

MATTOS, Liana Portilho. **A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte: Temas & Idéias, 2003.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva 1997.

\_\_\_\_\_. Os compromissos de ajustamento de conduta. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 3**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001. p.257-271.

MEDAUAR, Odete e ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da Cidade: Lei 10.527 de 10.07.01 – Comentários**. São Paulo: RT, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 13a. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELEIRO, Maricelma Rita. **Princípio da democracia participativa e plano diretor**. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999. p.85-102.

MELLO, Amaitê Iara Giriboni de. **Estatuto da Cidade: a obrigatória participação do Ministério Público nos instrumentos da política urbana**. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 3**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001. p.429-437.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2002.

**MICHAELIS Minidicionário Escolar da Língua Portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 2000.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 6a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente**. 2ª edição. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

\_\_\_\_\_. **Direito ambiental: o princípio da precaução e sua aplicação judicial**. In Revista de Direito Ambiental. N. 21: 92 – 102. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

\_\_\_\_\_. **Responsabilidade civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano**. In Revista de Direito Ambiental. N. 32: 68 – 82. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

\_\_\_\_\_. **Princípios Fundamentais do Direito Ambiental**. In Revista de Direito Ambiental. N. 2: 50 – 66. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil**. In Revista dos Tribunais. V. 706: 7 – 29. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A ação popular no direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos. In: **Temas de Direito Processual**. Rio de Janeiro: Saraiva, 1977.

MOREIRA, Mariana. Planejamento: responsabilidade do Estado por danos decorrentes de sua inexecução. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 3**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001. p.103-120.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade – anotações à Lei 10257, de 10-7-2001**. São Paulo: Saraiva, 2001.

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

PALU, Oswaldo Luiz. O controle jurisdicional da atividade administrativa urbanística. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 3**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001. p.275-289.

PEREIRA, Caio Mário da Silva, **Instituições de Direito Civil, vol. 1**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

PEREIRA, Marco Antonio Marcondes. Dano moral contra a coletividade: ocorrências na ordem urbanística. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 3**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001. p. 219-235.

PINTO, Victor Carvalho. Notas introdutórias ao direito urbanístico. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 2**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000. p.145-158.

\_\_\_\_\_. Regime jurídico do plano diretor. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 3**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001. p.411-425.

\_\_\_\_\_. A ordem urbanística. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 51, jul. 2001. Disponível em <<http://www.irib.org.br>>. Acesso em 01 nov. 2004.

PODVAL, Maria Fernanda Toledo Rodovalho. Possibilidade de decisões judiciais sobre zoneamento. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 2**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000. p.89-103.

PORTO, Hélio Ricardo Leite. **Saneamento e cidadania**. Rio de Janeiro: Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, 2003.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio. **Reforma urbana e gestão democrática – promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. (Org.)

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **O futuro das metrópoles – desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2000. (Org.)

RITT, Eduardo. **O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

ROCCO, Rogério. **Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta – teoria e prática**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos do Direito Ambiental**: parte geral. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

\_\_\_\_\_. **Breves considerações sobre a prova nas demandas coletivas ambientais**. In LEITE, José Rubens Morato e DANTAS, Marcelo Buzaglo (orgs.). Aspectos processuais do direito ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003

RODRIGUES, Ruben Tedeschi. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Millennium, 2002.

ROLNIK, Raquel. Plano diretor Estatuto da Cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 52, jan. 2002. Disponível em <<http://www.irib.org.br>>. Acesso em 01 nov. 2004.

ROSA, Patrícia Silveira da. **O licenciamento ambiental à luz dos sistemas autopoieticos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Du contrat social. Paris: Garnier Frères, 1992

SALLES, Carlos Alberto de. A tutela jurisdicional do espaço urbano: técnica e estratégia processual. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 3**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001. p.239-253.

SANTOS, Maurício Barbosa dos. **Estatuto das Cidades – uma arma contra os inimigos**. 2<sup>a</sup>. ed. São Paulo: JH Mizuno, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SAROLDI, Maria José Lopes de Araújo. **Perícia ambiental e suas áreas de atuação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito à cidade – trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999. (Coord.).

SÉGUIN, Elida. **Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2<sup>a</sup>.ed., São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, Ricardo Toledo. Acesso à infra-estrutura e aos serviços urbanos – requisito de preservação ambiental e de cidadania. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999. p. 59-81.

SIQUEIRA, Guilherme Mello Ferraz de. Políticas públicas e direito urbanístico – papel do Poder Judiciário e ação civil pública. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 2**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000. p.217-237.

SOARES JÚNIOR, Jarbas, MIRANDA, Marcos Paulo de Souza e PITOMBEIRA, Sheila Cavalcante (coord). **Efetividade da tutela ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. . **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

\_\_\_\_\_. **Mudar a cidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

\_\_\_\_\_. **O desafio metropolitano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

STEIGLEIDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental – as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

TRENNPOHL, Curt e TRENNPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 2ª Ed. Niterói: Impetus, 2008.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos Humanos e Meio Ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

VIEGAS, João Francisco Moreira. Ação civil por dano urbanístico: questões controvertidas. In: FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de direito urbanístico 2**, São Paulo: Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000. p.61-70.

WACQUANT, Loïc. **Os Condenados da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

ZAVASCKI, Teori Albino. Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos. **Revista Forense**, São Paulo, n. 329, p. 147.