

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**ROSICLEIA FLIZICOSKI CERRATO**

**O MEIO AMBIENTE, A AGRICULTURA, A BUROCRACIA E A  
RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELOS DANOS CAUSADOS**

**CURITIBA-PR**

2014

**ROSICLEIA FLIZICOSKI CERRATO**

**O MEIO AMBIENTE, A AGRICULTURA, A BUROCRACIA E A  
RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELOS DANOS CAUSADOS**

Projeto de Pesquisa apresentado ao Curso de Pós Graduação em Direito Ambiental Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial da Disciplina Trabalho de Conclusão de Curso.

Orientador: Profº Osório Nascimento Neto

**CURITIBA-PR**

2014

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**ROSICLEIA FLIZICOSKI CERRATO**

**O MEIO AMBIENTE, A AGRICULTURA, A BUROCRACIA E A  
RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELOS DANOS CAUSADOS**

Trabalho apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de especialista em Direito Ambiental no curso de pós graduação em Direito Ambiental, pela seguinte banca examinadora:

---

---

---

Curitiba, \_\_\_\_ de 2014.



## RESUMO

O presente estudo busca analisar a questão do meio ambiente, a agricultura e a burocracia, com o objetivo principal de identificar e analisar as consequências burocráticas na tramitação administrativa de processos ambientais no que se relaciona com a regularidade e sustentabilidade e a possível responsabilização do Estado por danos eventualmente causados. Os seus objetivos secundários consistiram em estudar a questão da burocratização na administração pública, abordar os principais aspectos da legislação ambiental e do processo para regularidade de atividades agropecuárias e analisar na bibliografia existente de que maneira a demora à análise dos processos ambientais poderá interferir na sustentabilidade e na possibilidade de acarretar danos. Tais objetivos buscam responder às seguintes indagações: quais as consequências da burocracia na tramitação administrativa de processos ambientais no que se relaciona com a regularidade e sustentabilidade? Há a possibilidade de se responsabilizar o Estado por danos causados decorrentes dessa burocracia? Para tanto, utiliza-se da pesquisa bibliográfica, baseada em livros, artigos, legislações, jurisprudências, dentre outros materiais. Os resultados a que se chegaram, permite que se afirme caber a responsabilização do Estado pela burocracia encontrada na maior parte dos órgãos que tratam sobre a questão ambiental, prejudicando o desenvolvimento econômico do país ou fazendo com que as pessoas ajam de forma arbitrária, sem o conhecimento dos órgãos, gerando muitas vezes, danos ao ambiente.

**Palavras- chave:** Burocracia. Meio Ambiente. Agricultura. Eficiência. Responsabilidade do Estado.

## **ABSTRACT**

The present study aims to analyze the issue of the environment , agriculture and bureaucracy , with the main objective to identify and analyze the consequences on bureaucratic administrative procedures of environmental processes as it relates to the regularity and sustainability and the possible liability of the State for any damage caused . Its secondary objective consisted in studying the question of bureaucracy in public administration , addressing the key aspects of environmental legislation and the process for regular agricultural activities and analyze existing literature on how to delay the analysis of environmental processes can interfere with sustainability and the possibility of causing damage . These objectives seek to answer the following questions: what are the consequences of bureaucracy in the administrative processing of environmental processes as it relates to the regularity and sustainability ? There is the possibility of the State liable for damage resulting from this bureaucracy ? For this, we used the literature , based on books , articles , legislation , jurisprudence , among other materials . The results that came up , allow the affirmation fit the accountability of the state bureaucracy found in most organs that deal with environmental issues , hurting economic development of the country and causing people to act arbitrarily, without knowledge of the organs , resulting often damages the environment.

Keywords: Bureaucracy. Environment. Agriculture. Efficiency. State responsibility.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO I</b> .....	<b>12</b>
<b>1.0 O ESTADO</b> .....	<b>12</b>
1.1 DOS PRINCÍPIOS DO CAPUT DO ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	14
1.1.1 O Princípio da Legalidade .....	15
1.1.2 O Princípio da Impessoalidade .....	16
1.1.3 O Princípio da Moralidade .....	17
1.1.4 O Princípio da Publicidade .....	18
1.1.5 O Princípio da Eficiência .....	19
1.1.5.1 A eficiência como economicidade .....	26
1.1.5.2 A eficiência como utilidade .....	28
1.1.5.3 A eficiência como celeridade .....	31
<b>CAPÍTULO II</b> .....	<b>33</b>
2.0 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....	33
2.1 RESERVA LEGAL .....	33
2.2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL .....	40
2.3 OUTORGA D'ÁGUA .....	49
2.4 AUTORIZAÇÃO DE SUPRESSÃO .....	51
2.5 CERTIFICAÇÃO .....	53
<b>CAPÍTULO III</b> .....	<b>56</b>
3.0 BUROCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	56
3.1 BUROCRACIA .....	56
3.2 A EFICIÊNCIA NOS SERVIÇOS REALIZADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	60

<b>CAPÍTULO IV.....</b>	<b>63</b>
<b>4.0 DA NECESSIDADE DE CONSCIENCIA SOCIAL E AS LEIS QUE TRATAM A RESPEITO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....</b>	<b>63</b>
4.1 CONSCIÊNCIA DOS PRODUTORES NA PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE .....	63
4.2 IMÓVEL RURAL E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL.....	64
4.3 MEIO AMBIENTE, A AGRICULTURA E O DIREITO AMBIENTAL .....	70
<b>CAPÍTULO V.....</b>	<b>77</b>
<b>5.0 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM MATÉRIA AMBIENTAL ..</b>	<b>77</b>
5.1 BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA RESPONSABILIDADE CIVIL.....	77
5.2 A RESPONSABILIDADE OBJETIVA AMBIENTAL .....	78
5.3 A RESPONSABILIDADE CIVIL ESTATAL NO DIREITO AMBIENTAL .....	81
<b>5.3.1 Atuação direta de seus agentes.....</b>	<b>82</b>
<b>5.3.2 Responsabilidade por ato de particulares .....</b>	<b>83</b>
<b>5.3.3 Responsabilidade por omissão.....</b>	<b>85</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>87</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>91</b>



## INTRODUÇÃO

O exercício da propriedade deixa de ser um direito absoluto do proprietário, passando não só a ser fiscalizado pelo Estado como também o legislador estabelece algumas premissas para sua correta utilização, o que se denominou de função social da propriedade.

A atuação do Estado, por certo, está alicerçada sob o pilar da soberania do interesse público sobre o particular. A Administração Pública deve pautar sua atuação pelo interesse da coletividade em detrimento do interesse individual, agindo sempre com o máximo de eficiência, princípio este alçado a norma constitucional (MEDAUAR, 2005).

Além disso, o Estado agregou outras atividades, subdivididas atualmente em serviços públicos, atividades de fomento e poder de polícia. Com esse acúmulo de responsabilidades, com o dever de cumprir a legalidade, e com recursos financeiros e humanos limitados, o Estado cada vez mais se embaraça nas teias da burocracia.

Logo, a busca pela eficiência exige, da Administração Pública, condutas que colidem com a configuração burocrática do Estado de Direito, o qual é responsável pela promoção de um número cada vez maior de prestações sociais. A necessidade de propagar o dever de eficiência no sistema jurídico nacional e na conduta do agente estatal evidencia seu papel como instrumento de reforço argumentativo no processo de tomada de decisões (PIETRO, 2011).

Tal situação obriga o aplicador do direito a ponderação de qual medida melhor atende à finalidade pública, e o vincula, mesmo quando se trata de competência discricionária. O administrador público deve ter em vista a máxima concretização das finalidades públicas, pela escolha do meio capaz de promover sua satisfação. Os fins a serem promovidos são os direitos fundamentais, entendidos como algo que deve ser promovido o mais intensamente possível, ante as possibilidades fáticas e jurídicas.

Quando se trata da relação do homem com o meio que o cerca, assunto que interessa sobremaneira nessa pesquisa, é necessário que a atuação do Estado seja ainda mais eficiente, afastando-se o máximo possível de critérios burocráticos, tendo em vista o fato de que a tutela de um bem jurídico como o meio ambiente é de suma

importância, não sendo menos importante, porém, a atividade produtiva, que gera alimentos, desenvolvimento e riqueza ao país (MEIRELLES, 2010).

É no campo da ética ambiental que se procura entender a inter-relação homem/natureza e se estabelecer as normas necessárias para este relacionamento. Assim, uma ética ambiental não se preocupa somente com as ações que se deve ou não ter em relação ao meio ambiente. Diante disto a presente monografia, busca responder a seguinte indagação: quais as consequências da burocracia na tramitação administrativa de processos ambientais no que se relaciona com a regularidade e sustentabilidade e qual seria a responsabilidade do Estado pelos danos eventualmente ocorridos?

Assim, seu objetivo principal é identificar e analisar as consequências burocráticas na tramitação administrativa de processos ambientais no que se relaciona com a regularidade e sustentabilidade e a responsabilidade do Estado pelos danos eventualmente ocorridos. Os seus objetivos secundários consistem em estudar a questão da burocratização na administração pública, abordar os principais aspectos da legislação ambiental e do processo para regularidade de atividades agropecuárias e analisar na bibliografia existente de que maneira a demora a análise dos processos ambientais poderá interferir na sustentabilidade e na possibilidade de acarretar danos.

O assunto possui grande importância, principalmente se se considerar que o Brasil é reconhecido internacionalmente como nova fronteira agrícola, com o aporte cada vez maior de interessados em explorar atividades agrárias, além evidentemente, daqueles que já se encontram consolidados. Uma perfeita interação homem com a natureza passa certamente por uma eficaz relação do Estado com o produtor rural, especialmente no que se refere ao andamento dos processos de regularização ambiental fundiária (MEDAUAR, 2005).

Insta destacar, ainda, que este estudo busca formar um referencial teórico para aprofundamento da discussão, sem a pretensão de esgotar o tema, mas sim, contribuir para uma compreensão mais segura daquilo que é o dever de eficiência.

Para tanto, a presente monografia utilizou-se da pesquisa de cunho bibliográfico e documental, por intermédio de análise textual de periódicos, livros, teses, processos judiciais e legislação. O método utilizado na fase de investigação é o dedutivo, por se considerar este método o mais aplicável às necessidades desse estudo.

A atuação do Poder Público deve ocorrer segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé. O poder de polícia ambiental é exercido pela Administração Pública, em que a mesma cabe controlar as atividades dos particulares, em nome de toda a comunidade, no intuito de atender o interesse público, ou seja, a proteção do meio ambiente, evitando-se a degradação ambiental, e garantindo o uso dos bens ambientais para as atuais e futuras gerações.

Assim, busca-se aqui demonstrar a necessidade de reorganizar o atual cenário administrativo na busca pela regularidade ambiental e produção sustentável.

Diante disso, torna-se viável no sentido de fornecer as ferramentas jurídicas disponíveis para a preservação do meio ambiente e tornar os participantes aptos a avaliar áreas prioritárias de ação, por meio de uma visão estratégica do processo incluindo mecanismos de prevenção e repressão às infrações e crimes ecológicos, os órgãos públicos deveriam ser mais simplificados colaborando para a proteção do meio ambiente mas com menos burocracia, o que se percebe é que estão todos perdidos e confundem preservar com burocratizar em demasia.

O presente estudo baseou-se, em uma pesquisa de cunho bibliográfico e documental, por intermédio de análise textual de periódicos, livros, teses, processos judiciais e legislação. Para a execução da pesquisa, serão analisados obras já existentes sobre a temática aqui abordada e que darão suporte para sua realização, consistente num levantamento de dados em livros, internet, publicações, dissertações, teses periódicos e outros materiais existentes e que estejam relacionados ao Direito Ambiental, Administrativo e Constitucional.

Teve ainda natureza qualitativa, e o método na fase da investigação foi dedutivo. O raciocínio dedutivo, nesta, pesquisa, tem como objetivo explicar o conteúdo das premissas e por meio de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente, de análise do geral, para o particular, chegar uma conclusão, respondendo ao problema de pesquisa principal enunciado, assim como aos subsidiários.

Para tentar solucionar tal problema, se cindiu a análise do assunto em quatro capítulos. O primeiro capítulo aborda a evolução do Estado, principalmente com sobreposição do Estado de Direito face ao Absolutismo, bem como a garantia de que o Estado, ao legislar, respeite suas próprias leis. Expõe-se ainda, a preocupação com a competência para legislar acerca do direito ambiental.

Finalmente, se apresenta os princípios norteadores da Administração Pública, conforme previsão do art. 37, caput, da CF/88.

No segundo capítulo parte-se da análise dos principais requisitos para regularidade do imóvel rural, notadamente a exigência de reserva legal, licenciamento ambiental, outorga d'água, autorização de supressão de vegetação e certificação do imóvel.

No terceiro capítulo, aborda a atual sistemática estatal no trato das questões ambientais, fixando-se na análise dos principais entraves burocráticos a que se submete o produtor rural, e quais as possíveis consequências para todos os envolvidos, direta ou indiretamente.

Por derradeiro, tratou-se sobre a responsabilidade do Estado pelos danos eventualmente causados por atos que seriam de sua responsabilidade evitar, mas que acabam por esbarrar na burocracia.

## CAPÍTULO I

### 1.0 O ESTADO

Por muito tempo, o Estado se identificou com o próprio governante, via de regra, um monarca. A esse período conturbado, onde os direitos individuais não eram respeitados, não havia garantias fundamentais a serem tuteladas pelo Estado, e onde a vontade do Rei prevalecia em detrimento do interesse da coletividade administrada, se denominou de Estado Absolutista. Tal forma de governo, como dito, perdurou por longa data, e após conquistas populares, acabou cedendo espaço para o Estado de Direito, onde o Estado, além de legislar, vinculava-se ao cumprimento das leis por si editadas. Além disso, criou-se uma série de premissas acerca da forma de atuar desse Estado, que acabaram consolidadas na forma de princípios orientadores do direito e, atualmente, elevadas ao status de verdadeiras normas constitucionais (MEIRELLES, 2010).

O Estado de Direito surgiu objetivando proteger os indivíduos do arbítrio dos titulares do poder, sujeitando as autoridades Estatais a se submeterem às normas jurídicas. Os Estados Absolutistas consistiam em Estados de Polícia, nos quais a administração estatal não se condicionava à lei, mas à vontade do monarca (MEDAUAR, 2005).

Sua principal característica consistia na centralização do exercício do poder estatal nas mãos do príncipe. Não existia diferenciação jurídica entre as funções públicas, correspondendo, o governo, a toda atividade do Estado.

A gestão dos negócios públicos ocorria sem que houvesse a oposição de limites, apenas de acordo com a conveniência política ou dos ditames pessoais das autoridades do Estado; da mesma forma, os direitos subjetivos desses administrados não consistiam em barreira ao exercício do poder estatal (MEIRELLES, 2010).

Ademais, os Estados possuíam administração pública fundamentada no patrimonialismo, não havendo, uma separação entre o patrimônio público e o privado, e o Estado era propriedade do monarca. O nepotismo, o empreguismo e corrupção eram aceitos, praticamente, como normas de administração do Estado

(PEREIRA, 1998).

O Estado de Direito, concretizou-se mediante longa evolução histórica que, além do fortalecimento da legalidade, dividiu o poder nas três formas clássicas do exercício da atividade estatal, individualizadas em executiva, legislativa e judiciária. Ou seja, quem faz as leis não governa, e quem governa, não faz as leis (PIETRO, 2011).

Nesse contexto evoluiu, ainda, a forma de administrar o Estado. A administração Estatal passa a caracterizar-se pela administração burocrática, tipo de dominação legal que se fundamenta em um sistema jurídico racional, que delega competências ao governante, que as aplica com a finalidade de alcançar os interesses públicos previstos no próprio ordenamento.

Adotar a burocracia, em uma “organização” tão complexa quanto o Estado, significa coordenar suas ações, prevendo o comportamento dos seus membros de modo a reduzir as incertezas em relação ao processo de tomada de decisão, aumentando, assim, a previsibilidade dos comportamentos.

Modernamente, acrescentaram-se novos aspectos à relação entre Estado e cidadão, especialmente em relação aos direitos fundamentais, que já não se constituem apenas em uma limitação à ação estatal, mas que estabelecem o dever de promover condições para o desenvolvimento dos indivíduos de forma livre (PIETRO, 2001).

O papel do Estado, que antes se exprimia em deveres negativos (dever de não fazer ou não perturbar) e na garantia do livre exercício dos direitos individuais, passa a assumir deveres positivos (obrigações de fazer), a que correspondem pretensões dos administrados (MOREIRA NETO, 2005, p. 7).

Estas situações, quais sejam a existência de um Estado com ações que são delimitadas legalmente, separação de poderes do Estado e proteção dos direitos fundamentais do cidadão, constituíram-se nos limites internos do Estado, limite este derivado da própria composição e organização da sociedade. Entretanto, é fundamental perceber que toda a sistematização do Estado de Direito não depende apenas de formulações teóricas, mas é diretamente influenciada pelas ideologias, pelas realidades sociais e políticas de um povo, em uma determinada época, capazes de definir quais interesses gerais e individuais que merecem (devem) ser tutelados e promovidos.

No Estado de Direito contemporâneo, o Direito exerce o papel de garantidor das liberdades individuais, tendo em vista o fato de que a lei não representa mais apenas a vontade do monarca, mas representa a vontade geral. Esta nova concepção do Estado agrega uma série de valores indispensáveis à sua eficácia, quais sejam: obediência ao princípio da legalidade; criação e funcionamento de mecanismos protetores destes direitos; criação e execução do direito como ordenamento jurídico promotor da paz social (MEDAUAR, 2005).

O Estado de Direito contemporâneo caracteriza-se pela essencialidade da atividade administrativa voltada à realização de seus fins, especialmente os sociais e políticos que compreendem a manutenção e sobrevivência do indivíduo, bem como a sua proteção contra riscos e incertezas sociais.

É nesse contexto – de um Estado de Direito – que surge o Direito Administrativo como ramo autônomo do Direito Público e como uma forma de reação contra as técnicas absolutistas dos governos (MEDAUAR, 2005).

Este novo ramo do direito disciplina a função administrativa e os órgãos que a exercem, associando-se à organização do Estado, sua burocracia, direitos, deveres e prerrogativas.

Importante salientar ainda que não se pode confundir Direito Administrativo e Administração Pública tendo em vista que esta não se ocupa dos aspectos normativos da atividade estatal. O Direito Administrativo exerce tal papel, limitando e regulando a atividade administrativa.

## 1.1 DOS PRINCÍPIOS DO CAPUT DO ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil, no capítulo VII (Da Administração Pública), do Título III (Da organização do Estado), consagra as normas básicas regentes da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. E, no caput do artigo 37, da Constituição Federal, estabelece os principais princípios essenciais para a probidade e transparência na gestão da coisa pública, inclusive o princípio da eficiência que foi inserido explicitamente na Constituição Federal pela Emenda

Constitucional nº 19 de 1998, denominada de Reforma Administrativa por trazer muitas novidades em relação ao modo de atuação da Administração Pública. Os cinco princípios ali previstos são: princípio da legalidade; princípio da impessoalidade; princípio da moralidade; princípio da publicidade; princípio da eficiência (BRASIL, s/d).

Esses princípios passam a ser expostos nos tópicos a seguir.

### **1.1.1 O Princípio da Legalidade**

O princípio da legalidade na Administração Pública se refere ao fato de o administrador e os agentes públicos, no exercício das prerrogativas do cargo que ocupam fazerem apenas o que a lei autoriza. Ao contrário do particular que por força do art. 5º, II, da CF, o qual diz que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, s/d, p. 9).

Pode fazer tudo o que a lei permite e o que a lei não proíbe, o agente público em todos os atos que pratica em função do interesse público, está preso aos mandamentos da lei, não podendo das normas legais se afastar, sob pena de invalidade de seu ato e a sua respectiva responsabilidade civil, disciplinar ou criminal, conforme o caso.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, todo o poder emana do povo. Sendo assim, o princípio da legalidade respeita este mandamento, uma vez que a lei é criada pelo Poder Legislativo, representante do povo e de todas as classes sociais, inclusive as minoritárias.

Então para que se respeite o poder dado ao povo, este princípio direciona a Administração Pública, a fazer apenas aquilo que está na lei, agindo em conformidade com a lei, permitindo-se às vezes a complementação da lei para a melhor aplicação ao caso em concreto, sempre em busca de prevalecer os interesses gerais da coletividade, exercendo desta forma, o poder discricionário existente na Administração Pública.

A esse respeito:



[...] o princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos (MELLO, 2002, p. 91) .

O princípio da legalidade é típico do Estado de Direito, onde impera o governo das leis. O homem que exerce a função de administrador público deve agir de maneira impessoal, realizando o que a lei autoriza, esta é a característica principal da legalidade administrativa.

Todos os ocupantes de cargos ou funções públicas devem respeito aos mandamentos da lei, independente de sua hierarquia. Apenas em algumas hipóteses a Constituição faculta ao Presidente da República que adote providências emergenciais, para casos excepcionais que possam surgir, restringindo o princípio da legalidade para enfrentar contingências anormais, como, por exemplo, a edição de medidas provisórias.

### **1.1.2 O Princípio da Impessoalidade**

Este princípio impõe ao agente público, a prática de seus atos em nome da Administração Pública ou órgão onde exercem sua função visando sempre o interesse público, em busca do bem comum. E que nunca os pratique com interesse particular, coma finalidade de beneficiar ou prejudicar alguma pessoa ou empresa em especial. Pode acontecer de o interesse público coincidir com o de algum particular. Isto é plenamente legal. O que não pode é o agente realizar um ato com o intuito de beneficiar alguém que lhe apoie ou de prejudicar alguém que não tenha afinidade por motivos pessoais.

Equipara-se o princípio da finalidade a este princípio da impessoalidade ao dizer que.

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988, nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal (MEIRELLES, 2010, p. 82).

Este princípio deve ser respeitado por todos os poderes, inclusive o Poder Judiciário que deverá julgar de maneira imparcial e impessoal todos os casos que lhe surjam, com a finalidade de garantir a impessoalidade, o impedimento dos juízes no julgamento de casos que envolvam seu cônjuge, parente consanguíneo ou afim até o terceiro grau.

A respeito deste princípio, afirma-se que.

[...] o princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia [...] nele se traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis (MELLO, 2002, p. 104).

Esses entendimentos são de suma importância para que se possa conceituar este princípio, devendo acrescentar-se ao outro com a finalidade de enriquecer o estudo e estabelecer um conceito perspicaz do princípio da impessoalidade.

Para que possa garantir a impessoalidade na Administração Pública, a Constituição Federal exige para o ingresso em cargo, função ou emprego público se dê mediante a aprovação em concurso público (art. 37, II) (BRASIL, s/d), para garantir que seja contratado o melhor e mais preparado para trabalhar na Administração Pública e não o que seja conveniente para os governantes com fins pessoais de beneficiar seus companheiros.

Também exige a licitação prévia para o particular poder contratar com Administração direta e indireta, assegurando igualdade a todos os concorrentes (art. 37, XXI) (BRASIL, s/d), com o fim de obter o mais qualificado e menos oneroso para contratar com a administração e não o que ajudou o governante a se eleger com o intuito de conseguir se enriquecer através de contratos superfaturados celebrados com o Estado.

### **1.1.3 O Princípio da Moralidade**

Segundo esse princípio, o administrador público no exercício de sua função deve se ater à lei, à moral, honestidade e ética. Nem sempre o ato que está em

plena conformidade com a lei está em conformidade com a moral administrativa. Tal moral vem do Direito Natural, onde a atividade dos administradores deverá corresponder com a vontade de agir honestamente, não prejudicando outrem e dando a cada um o que lhe pertence (PIETRO, 2011).

Como moral entende-se a conduta ética e proba por parte do administrador, onde, para realizar um ato, analisa todas as condições da sociedade atual, atuando sempre em busca do bem comum. Caso o administrador não se atente a esses preceitos morais, o ato fica contaminado de vício e pode tornar-se inválido. Se proposta a ação cabível para o caso, poderá o judiciário anular o ato e declarar a improbidade do administrador, que responderá por seus atos ímprobos, podendo até perder seus direitos políticos.

A Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, também consagrou o princípio da moralidade administrativa, afirmando no art. 2º, parágrafo único, inciso IV, que “nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé” (BRASIL, s/d, s/p). Com isso, verifica-se que o princípio da moralidade está para a Administração Pública, assim como o princípio da boa-fé está para o particular.

#### **1.1.4 O Princípio da Publicidade**

A publicidade é requisito de eficácia e validade dos atos administrativos. E, para que repercutam efeitos faz-se necessário que seja dada publicidade às leis, atos e contratos da Administração Pública para que as partes e os demais interessados tenham conhecimento da existência destes. No dizer de Meirelles (2010, p. 92), “todos os atos, contratos e instrumentos jurídicos devem ser publicados porque pública é a Administração que os pratica”.

De acordo com a Constituição Federal todo o poder emana do povo que o exerce direta ou indiretamente, sendo assim, a transparência dos atos é condição *sine qua non* para a eficácia dos atos administrativos.

É característico do Estado Democrático de Direito que todos os administrados tenham conhecimento do que os administradores fazem em nome do

povo, para que exerçam a ampla defesa e o contraditório (direitos fundamentais de todos os cidadãos) nos atos em que estejam envolvidos de vícios, caso sejam imorais, ilegais e não atendam ao interesse público.

Existem exceções a este princípio, exceções que buscam atender aos interesses públicos, admitindo-se o sigilo em casos em que seja necessário para a segurança nacional, de investigações policiais ou de interesse superior da Administração a ser preservado em processo previamente declarado sigiloso.

Para que surtam efeitos é necessário que haja a publicação dos atos nos meios oficiais, os atos da União, por exemplo, deverão ser publicados no Diário Oficial da União. Cada ente da federação através de lei própria estabelece qual será o meio oficial para a publicidade de seus atos. Não basta a publicidade por meio da televisão, do rádio ou jornal particular; é necessário o meio oficial.

A esse respeito,

[...]são efeitos da publicação oficial: I – presumir o conhecimento dos interessados em relação ao comportamento da Administração Pública direta, indireta e fundacional; II – desencadear o decurso dos prazos de interposição de recursos; III – marcar o início dos prazos de decadência e prescrição; IV – impedir a alegação de ignorância em relação ao comportamento da Administração Pública direta e indireta (GASPARINI, 2005, p. 13).

Para garantir a eficácia deste princípio do *caput* do artigo 37 da CF, a Constituição em seu inciso XXXIII, do artigo 5º, declara o direito de receber informações dos órgãos públicos, e no inciso LXXII, prevê o *habeas data*, remédio constitucional que serve como garantia do direito de conhecer e retificar informações pessoais constantes de entidades governamentais ou de caráter público (BRASIL, s/d).

### 1.1.5 O Princípio da Eficiência

Antes de se tentar definir o conteúdo específico do princípio da eficiência, é necessário que se o separe de categorias semelhantes. O assunto não é pacífico. Os autores divergem sobre a utilização do termo; os diferentes campos de saber tomam-no por diferentes espécies. Embora o sentido original pareça advir da área

econômica, a categoria de “eficiência” serve a diversos ramos científicos (NIEBUHR, 2000, p. 92).

Assim, Chiavenato (1994, p. 229 *apud* DINIZ, 2003, p. 74), doutrinador da Ciência da Administração, comparando eficiência e eficácia, ensina que a primeira está “voltada para a melhor maneira (*the best way*) pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos (pessoas, máquinas, matérias-primas) sejam aplicados da forma mais racional possível.”; preocupa-se, dessa forma, não com os fins, mas com os meios, métodos e procedimentos. A segunda, por sua vez, concentra-se no “alcance dos objetivos visados”.

Bugarin (2001, p. 41) defende que eficiência, numa visão tradicional, vincula-se à forma (ao processo) por meio de que uma tarefa é realizada. Eficácia, por sua vez, traduz-se em “fazer o que é preciso fazer para alcançar determinado objetivo”. A essas noções o autor ajunta a de Efetividade, entendida como “a expressão do desempenho de uma empresa (organização) em função da relação entre os resultados alcançados e os objetivos propostos ao longo do tempo”.

Aragão (1997, p. 106-107) revela que eficácia se refere à performance externa da organização, ao seu produto, à sua contribuição para lograr os objetivos organizacionais. Seria traduzida pela equação em que a relação entre o *output* real e o *output* padrão tenderia a infinito. A efetividade, por sua vez, seria uma “dimensão qualitativa do resultado (o valor social do produto)”, referindo-se “à relação, ao longo do tempo, entre os resultados alcançados e os objetivos pretendidos”. Por ser essencialmente valorativa, sua mensuração é complexa. A eficiência, por fim, seria encontrada no melhor uso dos recursos de uma organização, sendo sintetizada na “na relação entre o *input* real e o *input* padrão (o desejado pela organização), cujo resultado tenderia a zero.”. A autora, citando Abrucio, faz diferença entre a chamada “eficiência operacional” – pertinente aos custos em sentido estrito – e “eficiência adaptativa” – responsável pela incorporação do valor da “flexibilidade” a uma organização.

Apesar de pertinentes, tais diferenciações não serão adotadas no presente trabalho. Ao ser englobado pela Constituição, o termo “eficiência”, além de se despir do sentido exclusivamente técnico-econômico oriundo da Ciência da Administração, deve ser entendido com a máxima extensão possível, incluídas as noções correlatas de eficácia, produtividade, efetividade (GUIMARÃES, 2007, p. 94), além de racionalização, economicidade e celeridade (GABARDO, 2002, p. 100).

Trata-se, em todo caso, de uma orientação rumo a uma otimização de resultados práticos de acordo com suas finalidades (NIEBUHR, 2000, p. 92), a par da generalidade ínsita ao termo “*efficacité*” do francês, tida como a qualidade de “uma pessoa ou coisa que produz o efeito esperado ou que faz bem o que deve fazer” (GUIMARÃES, 2007, p. 86).

No Direito comparado, fala-se em “exigência de boa administra o (ou bom andamento da administra o), em princípio da eficácia, em princípio da racionaliza o administrativa, em princípio da não burocratiza o e em economicidade” (MODESTO, 2000, p. 107). Independente da expressão utilizada,   constante o uso de expressões como “bom”, “satisfatório”, “excelente”, “favorável” (GUIMARÃES, 2007, p. 95), indicando que a eficiência e suas expressões afins referem-se, em verdade, a uma ideia de racionaliza o da a o, ideia essa que tem que ver não só com a utiliza o da razão, mas também com a maior elimina o de erros no processo, a ser realizado de modo ótimo (sentido ideal stico) ou do melhor modo possível (viés utilitarista) (GABARDO, 2002, p. 26-27).

Nessa toada,   impossível defender que a utiliza o eficiente de recursos humanos, tecnológicos e, enfim, de procedimentos em geral n  conduza inexoravelmente a resultados também satisfatórios; aqui, o interesse público será satisfeito por meio do inseparável bin mio procedimentos-resultados (todos eficientes) (DINIZ, 2003, p. 75).

Tentar definir o conteúdo específico do princípio da eficiência   tarefa tormentosa, e isso se dá por três fatores, dois extrínsecos e um intrínseco, imanente ao próprio conceito. Com rela o aos dois primeiros, tem-se a dizer n  só que se trata de matéria nova, novidade só muito recentemente debatida pela doutrina e pela jurisprudência, mas também que os autores, exatamente por esse primeiro fator, longe de entrar em consenso metodológico de taxonomia e de fun es, atarantam-se, antes (e isso foi motivo do t pico anterior), na defini o de uso da própria *terminologia comum*.

Intrinsecamente, erigindo, em verdade, *barreira natural intransponível* ao completo entendimento do princípio da eficiência, depara-se com a ideia de *conceito jurídico indeterminado*. Se a eficiência se encontra dentro desta categoria (e ela se encontra (GABARDO, 2002, p. 24)), o melhor e mais que aqui se pode fazer   tentar reduzir (nunca extirpar, como decorre da própria defini o do que seja “juridicamente

indeterminado”) a zona cinzenta, como qualificado alhures, a fim de que a zona de certeza se avolume e se aclare.

A eficiência poderia apresentar, assim, uma tríplice natureza: é direito, é garantia e é mecanismo de racionalização (LUZ, 2005, p. 50-56).

Como um direito, é conteúdo travestido na forma de princípio, de modo que “é preciso que a sua violação baste para invalidar a conduta administrativa”, independentemente (e, de todo modo, por ela não prejudicado) da positivação de outros preceitos legais (FRANÇA, 2000, p. 174).

É assim que a disposição constitucional do princípio implica o reforço de uma relação institucional (entre Administração e administrado) de natureza obrigacional duplamente qualificada: por um lado, o dever de agir eficientemente, de um “agir democrático”; por outro um “direito fundamental de cidadania consistente na exigência de um agir voltado para o atendimento das necessidades mais prementes da sociedade” (BUGARIN, 2001, p. 39). Trata-se, dessa forma, de um “direito subjetivo público fundamental” que propicia uma “Pública Administração efetivamente democrática” (BUGARIN, 2001, p. 49).

A eficiência passaria a ser garantia quando estudada sob o prisma de modalidade de preservação da ordem burocrática, aqui entendida como a aversão aos humores e vontades dos gestores e do poder administrativo; é garantia quando “assegura ao contribuinte, serviços adequados a baixo custo, atendimento satisfatório às expectativas do cidadão [...]” (LUZ, 2005, p.53). É nesse sentido que Diniz (2003, p. 143; 145) afirma que boas escolas, bons hospitais, administração financeira e monetária eficiente, investimentos públicos destinados à redução da pobreza etc., “permitem o exercício, em toda a sua inteireza, da cidadania realizadora de uma relação simbiótica com o próprio princípio da dignidade humana [...]”. A atividade administrativa eficiente busca o equilíbrio com os direitos fundamentais do cidadão, o respeito à sua dignidade humana.

Por esse aspecto, o princípio é de basilar importância; sua violação agride sempre uma série de direitos fundamentais: se o sistema hospitalar for ineficiente, macula-se o direito à saúde; se o ensino for deficiente, precário, deixa-se de concretizar o direito à educação etc. (DINIZ, 2003, P. 81).

O exercício regular da função administrativa, numa democracia representativa, repele o capricho e o arbítrio, a ineficiência e a negligência como fatos violadores de interesses legalmente tutelados (MODESTO, 2000, p. 111).

Como mecanismo de racionalização, Modesto (2000, p. 112) defende que a eficiência, sob ótica jurídica, refere-se a duas dimensões indissociáveis do agir administrativo: “a) a dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios; b) a dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública”.

Entende-se aqui, todavia, que, sob esse aspecto, mais correto seria, indo além, utilizar a expressão “mecanismo de racionalidade” ou, antes “de razão”, enquanto se refira a uma lógica, calcada sobre o dever de eficiência, que deve permear todo o ordenamento jurídico, qualificando, microscopicamente, o agir administrativo e, macroscopicamente, temperando as demais normas do ordenamento.

Assim, no sentido microscópico, é inadmissível conceber uma Administração Pública dissociada do ideal de lograr resultados de excelência (LUZ, 2005, p. 44). Deve haver, portanto, uma atividade racional e instrumental, volvida ao atendimento dos interesses públicos, na medida das necessidades coletivas (MODESTO, 2000, p. 109); o ideal de eficiência seria inato à conotação dinâmica da atividade administrativa (GABARDO, 2002, p. 101).

Lida-se, aqui, com a Administração de resultado, obrigada a oferecer com rapidez, eficiência, transparência e economicidade bens e serviços à comunidade e aos indivíduos (IANNOTTA, 1999 *apud* ARAGÃO 2005/2006, p. 2).

Nesse toada, o dever de eficiência passaria a compor um “pressuposto de validade objetivo” do ato administrativo, inválido, portanto, toda vez que “não exteriorize comando que contenha, de maneira objetiva, aptidão para produzir seus efeitos de maneira eficiente” (CEREIJIDO, p. 234), inscrevendo-se no mundo jurídico como o “melhor cumprimento das competências administrativas” (FALZONE *apud* GUIMARÃES, 2007, p. 80).

Macroscopicamente, o princípio da eficiência, conforme a doutrinação alemã, poderia ser considerado um “princípio constitucional estrutural pré-dado” ou ainda como uma “decorrência necessária da cláusula do Estado Social” (MODESTO, 2000, p. 110). Assim, o princípio da eficiência estaria no mesmo patamar de normas genéricas, como as que impõem o dever de moralidade, “permanentemente sobrepairando qualquer conduta que vise à promoção de finalidades públicas”, além de se constituir como “instrumento do modo como a Administração deve atingir seus fins” (LEAL, 2008, p. 11-12).

Em vez de contrastar com o princípio da legalidade ou de legitimar sua



atenuação, o princípio da eficiência compõe-no (MODESTO, p. 110), embebendo a legalidade de uma nova lógica, agora vista em sentido “finalístico e material – dos resultados práticos alcançados –, e não mais uma legalidade meramente formal e abstrata” (ARAGÃO 2005/2006, p. 4).

Assim, em linhas mais gerais, o princípio da eficiência é instrumental e pluridimensional (MODESTO, 2000, p. 112), abarcando aspectos de economicidade, de celeridade e de utilidade; supervalorizar um ou outro aspecto em detrimentos dos demais seria desvirtuar o princípio enquanto categoria jurídica (DINIZ, 2003, p. 82). É com esse viés que Luz (2005, p. 56) entende que a eficiência pode ser interpretada sob vários aspectos, ora como qualidade, ora como ação eficaz, ora como atividade dinâmica que não gere prejuízo.

O princípio da eficiência foi inserido expressamente no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, pela emenda constitucional nº 19 de 1998, denominada de Reforma Administrativa (BRASIL, 2011). Alguns doutrinadores e alguns tribunais já consagravam sua existência antes da Reforma Administrativa, como o Superior Tribunal de Justiça (MEIRELLES, 2010).

Este princípio é equiparado ao “dever de boa administração” consagrado no direito italiano e revela, de alguma forma, o descontentamento da população com a deficiência que sempre existiu no Brasil em relação à prestação dos serviços públicos e com a incompetência e desídia dos agentes públicos na execução de seus serviços. Com o advento do princípio da eficiência busca-se otimizar os serviços públicos prestados pela Administração Pública e os serviços administrativos internos de cada ente federativo.

A Administração Pública, por força deste princípio, deve buscar a qualidade em sua atuação, utilizando-se do mínimo de esforço possível, é a idéia do custo-benefício, onde se pretende homenagear um maior número de beneficiados com os atos do agente público combinado com um gasto mínimo de recursos públicos. Mas não se refere este princípio apenas a economia de recursos públicos, mas também a qualidade e a inteligência na utilização destes recursos para que sejam aproveitados da melhor maneira possível, sempre em busca do bem comum e de acordo com o interesse público (MEIRELLES, 2010).

O princípio da eficiência também não se coaduna com a idéia de lucratividade, pois os serviços públicos, dependendo da sua natureza, são

deficitários para o Estado ou, não poucas vezes, até gratuitos como devem ser os de ensino público e também os de atendimento médico. Por isso, devem ser prestados pelo Estado que deverá suportar o ônus dessa prestação, que é um dever seu e um direito de todos os cidadãos.

O Estado, aqui entendido como Administração Pública, existe para servir aos cidadãos administrados que lhe custeiam. Sendo assim, deve servir de forma eficiente, buscando desburocratizar os procedimentos administrativos, dando maior qualidade possível na execução e prestação dos serviços de competência da Administração Pública, permitindo aos administrados uma forma de participação na gestão dos serviços públicos e aproximar estes serviços a um número cada vez maior de beneficiários (PIETRO, 2011).

Em respeito a este princípio, leis e demais atos normativos devem ser editadas para que ele tenha melhor aplicabilidade aos casos concretos e, assim, facilitarem cada vez mais para que o Estado preste um serviço realmente eficiente.

A própria emenda constitucional nº 19 de 1998 deu nova redação ao §2º, do artigo 39, da Constituição Federal, em busca da eficiência por parte dos servidores públicos, ao estabelecer que.

A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (BRASIL, s/p).

Também a emenda constitucional nº 45, de 2004, acrescentou o inciso LXXVIII ao artigo 5º da Constituição Federal, para garantir mais eficiência na prestação jurisdicional, ao estabelecer que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (BRASIL, s/d, s/p).

Em busca da eficiência, quer dos governantes que, ao atuarem na Administração Pública, respeitem não somente a legalidade, não violando a lei, mas que também desenvolva o crescimento econômico do Estado, reduzindo o desemprego, criando áreas de trabalho e incentivando o mercado para a criação de empregos, acabando com a pobreza e miséria que atingem uma grande massa de da população, dando dignidade aos cidadãos conforme disposto na Constituição Federal que todos terão direito a uma vida digna. Para isso são necessárias a boa

atuação dos governantes e a prestação de serviços públicos da forma mais eficiente possível.

#### 1.1.5.1 A eficiência como economicidade

A ideia de eficiência raramente consegue se desvencilhar de um sentido economicista (LUZ, 2005, p. 45). A relação existente entre as duas noções é íntima (CAMARGO, 2010, p. 116), sendo considerada a economicidade, por alguns, como o núcleo do princípio da eficiência (GUIMARÃES, 2007, p. 96).

Duas parecem ser as razões para isso. A uma, o termo “eficiência”, que seria herança provável da ciência da Administração, da Contabilidade ou da Economia, chegou ao direito imbuído de forte lógica matematizante. A duas, existiria, em nosso País, uma cultura da prática de “desperdícios ignominiosos de recursos escassos” (FREITAS, 2009a, p. 126). Os recursos públicos são sempre escassos, e os critérios para a sua alocação – que tem íntima conexão com a ideia de economicidade – acabam por determinar o desenvolvimento econômico e social (CAMARGO, 2010, p. 148).

Dessa forma, em um primeiro sentido, eficiência abarca o dever de economicidade, que determina ao administrador o dever indeclinável de que busque a “melhor combinação de *inputs* a menor custo. O melhor resultado depende diretamente da *distribuição de recursos*” (LEAL, 2008, p. 4-5, grifo do autor). Idealiza-se a expressão de uma racionalidade que deve pautar a seleção e alocação dos recursos econômicos nos processos de produção (BUGARIN *apud* BUGARIN, 2001, p. 45).

Busca-se o paradigma de mais serviços com maior qualidade, propiciando-se à coletividade mais e melhor com os recursos disponibilizados. A economicidade é meta que, coibindo o desperdício e racionalizando os gastos públicos, perfaz-se, por exemplo, com o “permanente aperfeiçoamento das rotinas e dos processos de trabalho, simplificando-se procedimentos, desburocratizando, traçando objetivos a serem perseguidos e obviamente alcançados” (LUZ, 2005, p. 40).

A eficiência se traveste, na espécie, de qualidade de ação administrativa que maximiza os recursos utilizados na obtenção de resultados previstos; opõe-se

imediatamente, nessa perspectiva, à ideia de desperdício (MODESTO, 2000, p. 113), que, para se citar mero exemplo, poderia ser evitado com o controle de custos a ser realizado por meio da implantação de sistemas de informações gerenciais (para acompanhamento de despesas) e de sistemas de tecnologia de informática que permitam uma otimização da gestão, com fluxo de documentos por meios eletrônicos (LUZ, 2005, p. 61-62).

Busquets e Martins (*apud* FIGUEIREDO, 2003, p. 97) revelam a economicidade como obrigação do Estado de buscar lucros adequados, minimizar custos e maximizar a eficácia. Nesse sentido, Figueiredo (2003, p. 97-98) defende que, com a economicidade, tutela-se também a moralidade, pois, por lógica consequência, evitam-se atos “economicamente inadequados”, a exemplo de lucros desmedidos, superfaturamentos de obras e despesas desnecessárias. Minimizando custos e gastos públicos e maximizando-se os resultados almejados, a eficiência-economicidade acaba também por velar por uma adequada gestão financeira e uma esmerada execução orçamentária (CAMARGO, 2010, p. 113).

A importância dada à economicidade é tão notória que alguns autores chegam mesmo a confundi-la com eficiência. Levada ao extremo, tais ideias se concentram na chamada “eficiência econômica”, também chamada de “otimalidade de Pareto” (SEN, 2008, p. 48-49). Sobre o assunto, o autor esclarece que:

Considera-se que um determinado estado social atingiu um ótimo de Pareto se e somente se for impossível aumentar a utilidade de uma pessoa sem reduzir a utilidade de alguma outra pessoa. Esse é um tipo muito limitado de êxito e, em si mesmo, pode não garantir grande coisa. Um estado pode estar no ótimo de Pareto havendo algumas pessoas na miséria extrema e outras nadando em luxo, desde que os miseráveis não possam melhorar suas condições sem reduzir o luxo dos ricos. (SEN, 2008, p. 47-48).

O critério tradicional da economia do bem-estar era o utilitarismo simples, em que se considera não o valor intrínseco das coisas, mas a magnitude da soma total da utilidade criada. Trata-se de interpretação restritiva: o postulado constitucional da eficiência precisa ter sentido mais amplo do que aquele limitado ao âmbito econômico, abrangendo outros valores impostos pela Constituição (GUIMARÃES, 2007, p. 80).

### 1.1.5.2 A eficiência como utilidade

Não é difícil imaginar que entender a eficiência em seu aspecto exclusivamente econômico é insustentável diante de nosso ordenamento. Conceitos de outras ciências, ao adentrar o mundo jurídico – positivamente ou não –, filtram-se por uma malha de valores (jurídicos) e dificilmente poderão nele vingar se interpretados em seu sentido original: no primeiro caso (o de os conceitos já terem sido positivados em normas), porque a intrincada mecânica do nosso controle de constitucionalidade logo se encarrega de expurgar do sistema as normas que não se adequem à necessariamente plúrima lógica de nosso direito constitucional; no segundo, porque não detêm ainda força normativa imediata e, ainda mais por isso, devem ser analisados à luz do direito (SEN, 2008).

É duplamente equivocado entender a eficiência em seu sentido exclusivamente econômico: por um lado, a etimologia da palavra não contém intrinsecamente uma referência econômica, querendo dizer, antes, uma “atividade racional, destinada a encontrar os melhores meios para a obtenção otimizada dos fins almejados”; por outro, ainda que a palavra estivesse estigmatizada historicamente por esse viés, perdê-lo-ia ao ser absorvido e condicionado pela ordem jurídica (GABARDO, 2002, p. 91).

Levar em consideração exclusivamente o aspecto da economicidade é amesquinhar a noção de eficiência administrativa (GUIMARÃES, 2007, p. 80). O critério da otimalidade de Pareto – que em muito se confunde com a concepção econômica de eficiência – é modo extremamente limitado de avaliar a realização social: a relação custo-benefício produto dessa concepção deve ter como anteparo necessário o rendimento social (DINIZ, 2003, p. 84). A atuação ótima deve ser econômica, mas também, sobretudo, jurídica (GABARDO, 2002, p. 101).

A ênfase na eficiência como conceito econômico – herança do “puro gerencialismo” – acabou por obscurecer aquilo que Aragão (1997, p. 120-121; 123) chama de “efetividade”, que incorpora o aspecto político, as ideias de valor social, qualidade na prestação, equidade, justiça e interesse público, a tornar o domínio público diverso do domínio privado. A análise exclusiva através de critérios econômicos possui grande dificuldade de correspondência na esfera pública (GABARDO, 2002, p. 43).

Para fins jurídicos, não basta a concepção corrente entre economistas e administradores de que ser eficiente é aproveitar razoável ou corretamente os recursos e os meios disponíveis em função dos fins almejados; trata-se, nesse caso, de mera “otimização de meios”. O jurista entende a eficiência também como otimização da qualidade do agir administrativo que, ao final, obtém resultados satisfatórios ou excelentes – porque, se forem inúteis ou insatisfatórios, eles não servem ao direito e, assim, constituem-se como contravenção ao princípio da eficiência (MODESTO, 2000, p. 112-113).

Deve-se ser eficiente segundo uma perspectiva de rentabilidade social (DINIZ, 2003, p. 75). O princípio da eficiência estaria ligado e serviria de reforço ao caráter instrumental da Administração Pública: sua ação deve-se inexoravelmente voltar à “realização dos valores sociais que traduzem o bem comum, prestando serviços vinculados ao interesse público”. Assim, impõe-se que se produzam os fins esperados da atividade administrativa. (NIEBUHR, 2000, p. 95).

Retirando-se da *práxis* jurídica, privilegia-se duplamente, sob tal aspecto, a análise do resultado: primeiro, não basta que o administrador alcance as respectivas finalidades, mas que as alcance satisfatoriamente, com um padrão mínimo de qualidade; em segundo lugar, a eficiência se conecta à ideia do “dever de atingir o fim máximo” (LEAL, 2008, p. 4-5).

Tais resultados não são, por óbvio, quantificáveis ou avaliáveis segundo os critérios do que acima se chamou de “modelo gerencial puro” (ARAGÃO, 1997, p. 120-121). Nas empresas, no mundo privado, o controle de resultados se vincula quase que exclusivamente a aspectos econômicos e financeiros; na administração pública, tal mensuração é muito mais complexa, de modo que nem sempre é possível se estabelecer imediatamente critérios objetivos para a avaliação<sup>71</sup>. O cidadão se preocupa com a medição de gastos, mas também com a qualidade dos serviços prestados (CAMARGO, 2010, p. 151).

Apesar de ser difícil tal mensuração, ela é plenamente possível. Com efeito, é cada vez mais comum que os órgãos de controle avaliem não somente as despesas da Administração, mas também o resultado prático – como o número de pessoas atendidas – da utilização dos recursos públicos (CAMARGO, 2010, p. 108). Dessa forma, os objetivos, metas, prioridades, alocação e uso dos recursos disponíveis à Administração Pública são, sim, passíveis de controle pelo

Judiciário (e mesmo pelo Tribunal de Contas) (FIGUEIREDO, 2003, p. 99). Atualmente, o atendimento às demandas da população e o efetivo desenvolvimento econômico e social impõem que a gestão pública se concentre sobre os resultados, sendo por eles transparentemente avaliada e controlada (CAMARGO, 2010, p. 151).

O fator custo deve ser analisado sob perspectiva relativa. A inexistência de uma associação necessária (e exclusiva) entre economicidade e eficiência é aclarada quando se imagina que nem sempre a opção que se afigure a mais barata será também a mais eficiente (LEAL, 2008, p. 6). *A contrario sensu*, para se invalidar certo ato administrativo, não basta que se verifique que seu resultado tenha sido financeiramente negativo: deve-se perquirir das razões e dos motivos dos dispêndios (FIGUEIREDO, 2003, p. 97-98).

Do afirmado, portanto, conclui-se que é impossível afirmar que exista uma preferência *prima facie* em favor dos meios menos custosos. Com efeito, a análise do meio menos custoso só pode ser feita *caeteris paribus*, quando as demais variáveis incidentes se mantiverem constantes (LEAL, 2008, p. 13).

Não é difícil, assim, pensar em exemplos. Diniz (2003, p. 117) afirma que o mero corte de “despesas excessivas” na área da saúde – reduzindo-se, por exemplo, os leitos da Unidade de Terapia Intensiva de um hospital – poderá, isso é certo, reequilibrar orçamento e finanças estatais, mas trará imensas e desproporcionais desvantagens, violando-se, assim, a eficiência-utilidade.

Claus Offe (*apud* GABARDO, 2002, p. 43) exemplifica com o seguinte quadro: parece ser ato de eficiência que os correios deixem de trabalhar aos sábados, de modo a reduzir custos e déficits; fica claro, todavia, que não só será reduzida a oferta de emprego, como também serão gerados inconvenientes aos usuários do serviço; com isso, quer-se dizer que os gastos podem ser mensurados economicamente; o inconveniente ao usuário, não.

De todo modo, tal inconveniente – traduzido, segundo os critérios aqui defendidos, em violação ao princípio da eficiência – estará lá, merecendo, portanto, controle e retificação.

### 1.1.5.3 A eficiência como celeridade

O suprimento das “reais necessidades coletivas” deve acontecer de forma célere (DINIZ, 2003, p. 86-87). A eficiência exige do agente público diligência no agir, não se admitindo, nesse sentido, morosidade no atuar da Administração (LUZ, 2005, p. 43).

Gabardo (2002, p. 29) escreve que a celeridade, que, por influenciar diretamente o resultado econômico (custo-benefício), poderia ser incluída na economicidade (no mesmo sentido argumenta Guimarães (2007, p. 89), pode ser, muita vez, comparada à própria ideia de eficiência, “pois a extemporaneidade, em grande número de vezes, pode tornar absolutamente inútil o resultado.”.

Moreira (2007, p. 109) expõe situações que, embora sirvam à exemplificação de condutas que violem a moralidade administrativa, bem servem a ilustrar a violação ao princípio da eficiência. Assim, merece reproche a “inércia administrativa no processamento de pleito privado, obedecendo puramente ao prazo legal, apesar da ausência de empecilhos práticos” ou, ainda, “silêncio administrativo omissivo, transposto somente depois de insistência formal da pessoa privada”.

Explica-se que:

Agora a eficiência é princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. O vocábulo liga-se à ideia de ação, para produzir resultado de *modo rápido e preciso*. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. *Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão* – características habituais da Administração brasileira, com raras exceções (MEDAUAR, 2003b, p. 142, grifo no original).

Tal aspecto da eficiência merece alguma ressalva. O atual molde de Estado Democrático de Direito impõe que uma “pretensa rapidez, uma aparente eficiência ou uma alegada agilidade não podem atropelar direitos nem ignorar a presença importante do cidadão-administrado” (DINIZ, 2003, p. 80-81). Por essa razão, devem ser questionadas soluções apressadas, em que o “fatalismo inexoravelmente esconde uma face antidemocrática” (GABARDO, 2002, p. 145).

A busca da eficiência pelas organizações públicas se consubstancia num determinante de sua legitimidade social, no necessário plano normativo (ético) da



economia política do bem-estar (BUGARIN, 2001, p. 48). A natureza abrangente do princípio da eficiência se manifesta quando se vê que não pode ser eficiente um ato que afronte outro princípio, pois, nesse caso, pode ser anulado (GABARDO, 2002, p. 97). Parece ser nesse sentido que se afirma que “a tensão entre a eficiência, de um lado, e a legitimidade democrática, de outro, é uma das marcas da Administração Pública na atualidade” (BARROSO, 2009, p. 374; BINENBOJM, 2009, p. 25-26).

## CAPÍTULO II

### 2.0 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A utilização, a qualquer título, de recursos ambientais, deve ser fiscalizada pelo Poder Público. O exercício de atividades agrárias, então, que impõe um impacto significativo na natureza deve ser objeto de especial atenção por parte do Estado. Nesse ponto, pode-se dizer que Brasil possui uma legislação de ponta, pois exige uma série de requisitos para concessão de licença ambiental.

Tais requisitos serão objeto de uma análise superficial que nos dê amparo para compreensão das principais críticas dos produtores acerca da burocracia estatal, o que em tese nos daria subsídio para aferir se procedem ou não as reclamações.

De toda sorte, importa analisar nesse momento o instituto da reserva legal, licenciamento ambiental, outorga d'água, autorização para supressão de vegetação, certificação rural e as áreas de preservação permanente.

#### 2.1 RESERVA LEGAL

Conforme Milaré (2011, p. 966):

Reserva Florestal Legal é uma limitação inerente ao atendimento da função social no exercício do direito da propriedade rural, reconhecida pela Carta Constitucional de 1988, independente da vegetação ali existente (natural, primitiva, regenerada ou plantada) ou do fato de essa vegetação ter sido substituída por outro uso do solo.

Segundo Machado (2014, p. 758) “a reserva Legal Florestal decorre de normas legais que limitam o direito de propriedade, da mesma forma “as florestas e demais formas de vegetação permanente”, prevista no Código Florestal”.

Schaffer e Medeiros (2009) abordam que, antes mesmo da Constituição de 1988, estabeleceram-se normas legais que restringiram administrativamente ao

direito de propriedade, com a finalidade de resguardar o interesse da coletividade, em viver em um ambiente ecologicamente equilibrado. O Código Florestal, quando criou os institutos das Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL), demonstrando sua importância para a garantir o desenvolvimento equilibrado e sustentável para o povo que aqui vive, e também para as futuras gerações.

No que se refere à natureza jurídica, afirma Milaré (2011), que se pode observar consistir em um percentual de uma propriedade com a finalidade de se conservar e proteger a cobertura vegetal, caracterizando-se como obrigação geral, gratuita, unilateral e de ordem Pública, para a indicação de seu enquadramento.

Pode-se afirmar a existência de forte semelhança nos conceitos dos autores, enquadrando-se a reserva legal em uma limitação da área rural, que segundo o art. 12, do novo Código Florestal, em seus incisos I, II, III e IV:

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

I - localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

Para o doutrinador Paulo de Bessa Antunes (2013, p.536) o Brasil numa tentativa de resguardar áreas com cobertura florestal, elenca que há três tipos de limitação da propriedade florestal, quais são:

A propriedade florestal, tal como definida por nosso ordenamento jurídico, possui três limitações principais que são:

- a) as Áreas de Preservação Permanente;
- b) as Reservas Legais;
- c) corte somente com autorização do Poder Público.

Tanto uma como as outras integram o próprio conteúdo do direito de propriedade florestal.

A Reserva Legal tem outras peculiaridades, tratando-se de um percentual da propriedade total, excetuando-se a Área de Preservação Permanente, e que pertence exclusivamente à zona rural, restringindo-se apenas a propriedades ou posses particulares, variando de tamanho conforme determinação legal, de acordo com as peculiaridades e condições ecológicas, e que sofrem restrição econômica,

pois o cultivo ortodoxo de extração de madeira ou qualquer outro ramo do agronegócio é vedado, admitindo somente o manejo florestal, ou culturas e atividades que não dependam da derrubada de árvores em pé.

A Reserva Florestal Legal advém de uma norma limitadora do direito de propriedade, oriundo do Código Florestal, garantida pela norma Constituição de 1988, por meio do artigo 225, §1º, Inciso III que assim preceitua:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§1º- Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:  
III- definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (BRASIL, 2011, s.p).

Como modalidade de limitação administrativa, obedece aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da eficiência, fundamentalmente em respeito a dois aspectos:

- 1) Ao percentual do total da propriedade, que varia de acordo com as peculiaridades de cada região geopolítica do país, definido em lei;
- 2) A aprovação pela autoridade administrativa, condição indispensável por expressa determinação legal (§ 4º do art. 16 do Código Florestal), para o que, se instaura um procedimento administrativo para a condução da instituição da reserva legal florestal (ANTUNES, 2013, p. 536).

A limitação administrativa se presta apenas a restringir o exercício das faculdades que são inerentes ao domínio, mas não pode atingi-lo substancialmente, nem tampouco extirpá-lo. Se, contudo, sob o pretexto de limitação administrativa ao direito de propriedade, a restrição for exacerbada ao ponto de anular tal direito em sua essência, estará ocorrendo verdadeira desapropriação.

Segundo Santos (2005), a Reserva Florestal Legal, consiste em instrumento legal que objetiva o uso sustentável dos recursos naturais; conservação da biodiversidade e abrigo e proteção da fauna e flora, impondo ao proprietário rural a obrigação de manter em sua propriedade, ou fora dela, em regimes de servidão, compensação e cotas, uma área destinada a esta finalidade.

Quando a Constituição Federal trata de espaços territoriais protegidos, trata de unidades de conservação, conforme o disposto na Lei nº 9.985/00, chamada de

Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, espaços que com características relevantes, e que são legalmente instituídos em lei, com objetivos de conservação e proteção. Essas unidades de conservação podem ser constituídas pelo Poder Público através de lei, decreto ou resolução, contudo, sua extinção só poderá ocorrer por força de lei.

A Reserva Legal se diferencia dos Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, Reservas Biológicas e Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, pelo fato de serem de domínio exclusivo do Poder Público, enquanto aquela se dá somente em propriedades particulares.

A Reserva Legal também se diferencia da Área de Preservação Permanente no quesito do domínio, conforme o ensinamento do doutrinador Machado (2014, p. 756):

A Reserva Legal Florestal decorre de normas legais que limitam o direito de propriedade, da mesma forma que as florestas e demais formas de vegetação permanente, previstas também no Código Florestal. Diferenciam-se no que concerne ao domínio, pois a Reserva Legal Florestal somente incide sobre o domínio privado, sendo que as Áreas de Preservação Permanente – APPS incidem sobre o domínio privado e público.

A Reserva Legal possui caráter de inalterabilidade sendo protegida por lei ordinária e pela Constituição Federal.

Granziera (2012, p. 356) destaca as possibilidades de uso econômico alternativos da Reserva Legal, como:

A posse do espaço permanece com o proprietário, que poderá utilizar a área sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos no regulamento. A área destinada à Reserva Legal não fica alijada da propriedade, na medida em que é possível implantar usos compatíveis com a proteção. Além do manejo florestal sustentável, a apicultura e o ecoturismo são atividades econômicas, entre outras, compatíveis com a proteção. O que se proíbe é a supressão da cobertura vegetal, sem o que não se cumpre a função ambiental da Reserva Legal. [...]

É imperativo considerar o instituto da Reserva Legal segundo seus dispositivos e princípios norteadores, tendo em vista que, ao estabelecer um percentual de área que deve ser instituída, mantida e conservada, vez que cabe nela até mesmo o uso sustentável, mediante plano de manejo florestal, considerando-se, sobretudo, sua função e essencialidade para o uso sustentável dos recursos

naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, conservação da biodiversidade e abrigo e proteção da fauna e flora nativas.

O uso sustentável, segundo Antunes (2013, p. 539), pode ser descrito como:

- a) Aquele que assegura a reprodução continuada dos atributos ecológicos da área explorada, tanto em seus aspectos de flora como de fauna. É sustentável o uso que não subtraia das gerações futuras o desfrute da flora e da fauna, em níveis compatíveis com a utilização presente;
- b) Recursos naturais são os elementos da flora e da fauna utilizáveis economicamente como fatores essenciais para o ciclo produtivo de riquezas e sem os quais a atividade econômica não pode ser desenvolvida.

A Reserva Legal é um importante elemento da propriedade florestal, e essa relevância lhe é conferida pelas suas características, e pelo interesse coletivo que a área representa para um ambiente “ecologicamente equilibrado”, desde que atenda ao proposto por lei.

O § 2º do artigo 12 do Código Florestal há o imperativo legislativo sobre o manejo florestal sustentável: “§2º § 2º O percentual de Reserva Legal em imóvel situado em área de formações florestais, de cerrado ou de campos gerais na Amazônia Legal será definido considerando separadamente os índices contidos nas alíneas a, b e c do inciso I do caput” (BRASIL, 2011, s.p).

O Novo Código Florestal dispensou as propriedades com até quatro módulos fiscais da obrigação de recomposição das áreas de Reserva Legal que forem utilizadas (GARCIA, 2012).

As limitações feitas pela administração direcionam-se não à propriedade, tendo em vista que esse direito é assegurado constitucionalmente, mas ao exercício que se faz dela, condicionando seu uso, gozo e disposição, e se algum ato da Administração Pública limita direito particular sem motivação no interesse coletivo, é totalmente inválido por ser desproporcional.

Sabe-se que ordenamento jurídico constitucional de 1988 recepcionou amplamente a Reserva Legal, através do artigo 225 §1º, inciso III, que assim preceitua:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§1º- Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:  
III- definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a

supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (BRASIL, 2011, p. 79).

Quando a CF trata de espaços territoriais especialmente protegidos, na verdade são unidades de conservação, conforme o disposto na Lei nº 9.985/00, chamada de Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC são os espaços que apresentam características relevantes, legalmente instituídas, com função de conservação e proteção, tendo em vista possuírem funções ecológicas. Essas unidades de conservação podem ser constituídas pelo Poder Público através de lei, decreto ou resolução, no entanto, sua extinção só poderá ocorrer por força de lei.

A Reserva Legal diferencia-se dos Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, das Reservas Biológicas e Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, pelo fato de serem estas exclusivamente de domínio público, enquanto aquela se dá somente em propriedades particulares.

A Reserva Legal também se diferencia da Área de Preservação Permanente no quesito do domínio, conforme o ensinamento do doutrinador Paulo Affonso Leme Machado (2014, p. 756):

A Reserva Legal Florestal decorre de normas legais que limitam o direito de propriedade, da mesma forma que as florestas e demais formas de vegetação permanente, previstas também no Código Florestal. Diferenciam-se no que concerne ao domínio, pois a Reserva Legal Florestal somente incide sobre o domínio privado, sendo que as Áreas de Preservação Permanente – APPS incidem sobre o domínio privado e público.

A Reserva Legal tem caráter de inalterabilidade protegida por lei ordinária e também pela Constituição Federal.

Martins (2009, s /p), dispõe que:

A lei buscou criar um regime de relativa permanência e estabilidade de reserva legal no país. Assim, seja a transmissão *causa mortis* ou *inter vivos*, mantém-se a reserva legal intacta, numa cadeia infinita. Em outras palavras, pode mudar o proprietário, mas não a destinação da área de reserva legal florestal. [...] As exceções ao regime de inalterabilidade da reserva legal dizem respeito à possibilidade do Poder Executivo, se indicado pelo Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE e pelo Zoneamento Agrícola, ouvidos o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, de reduzir, para fins de recomposição, a reserva legal, na Amazônia Legal, para até cinquenta por cento da propriedade, excluídas as APP's, os ecótonos, os sítios e ecossistemas especialmente protegidos, os locais de expressiva biodiversidade e os

corredores ecológicos e de ampliar as áreas de reserva legal, em até cinquenta por cento dos índices previstos no Código Florestal, em todo o território nacional. Esta faculdade vem sendo duramente criticada pela doutrina, por apenar o proprietário rural com a eterna incerteza quanto à estabilidade dos índices exigíveis das áreas de conservação.

A aquisição de uma propriedade rural, seja idêntica a de qualquer outro bem, herdando o adquirente os ônus e bônus da propriedade, inclusive com seus passivos ambientais, se houverem.

Há um equívoco de interpretação quanto à inalterabilidade da Reserva Legal, tendo em vista que o que não pode ser alterado nesta é seu destino, tendo em vista sua função ecológica, e o a função social da propriedade, inerentes ao instituto. No entanto, existe a possibilidade legal de relocação da Reserva Florestal Legal dentro da mesma propriedade, desde que melhor contribua com a biodiversidade e sua função ecológica.

Quando veda a alteração da destinação da reserva legal, buscou, sobretudo, proteger a área estabelecida como um mínimo destinada para o atendimento da função ecológica e social da propriedade.

Se o bem maior protegido pela Reserva Legal é o Meio Ambiente e este continua salvaguardado, e ainda melhor protegido pela destinação de área que se preste à função ecológica, não pode o dispositivo legal ser interpretado de outra forma senão esta de que, a vedação impede que o proprietário altere a finalidade ecológica da área, explorando-a quando ela deveria servir de mecanismo de proteção, mas, se não tem qualquer função ecológica e outra área dentro da propriedade atende a essa ideia, nada mais lúcido do que ocorrer a alteração.

É neste sentido que se deve interpretar a vedação da alteração da destinação da Reserva Legal, que, reconhecendo outra área como melhor para o cumprimento da função ecológica e, portanto, os propósitos da lei, se retire o gravame instituído sobre aquela que não tem esta função.

Ora, não tendo sido atendido o espírito da lei, o ato administrativo que aprovou a localização desta Reserva Legal não poderá subsistir, tendo em vista que, se assim ocorrer, irá de encontro ao disposto para prática do ato administrativo, devendo, por isso, ser anulado judicialmente.

A competência para legislar sobre florestas foi tratada no art. 24, inciso VI da CF, sendo concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal: apenas caberá ao



Município nesses casos, a complementação dessa competência, no que for possível (BRASIL, s/p).

Já em relação à competência administrativa, baseada no Poder de Polícia, dispôs a CF em seu artigo 23, inciso VII, como sendo da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A esse respeito, afirma Milaré (2011, p. 148), que "a Constituição da República de 1988, em seu art. 23, VII, estabelece que a preservação das florestas e da flora é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios".

Vale ressaltar que nada impede que o Poder Judiciário anule atos administrativos, proferindo sentenças que fundamentem a desconformidade do ato com o Direito, pois o artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal dispõe que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (BRASIL, s/d, s/p).

## 2.2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Instituído pela primeira vez, no Brasil, no Estado do Rio de Janeiro, em 16 de junho de 1975, por meio do Decreto-lei nº 134, o licenciamento Ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto no art. 9, inc. IV, da já referida Lei nº 6.938/81.

Este diploma legal, em seu art. 10, afirma a necessidade de utilização prévia de um mecanismo, que objetiva principalmente, harmonizar o crescimento econômico-social com a manutenção da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico, ou seja, aplicar no caso concreto o preceito do desenvolvimento sustentável. Desta forma, segundo o citado artigo,

[...] a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidores, os quais utilizem recursos ambientais, bem como aqueles capazes de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis (BRASIL, s/d, s/p.).

Desta forma, o licenciamento ambiental tem como:

Escopo maior é conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente, ambos de vital importância para a vida da população. Esse procedimento, portanto, não é um impedimento ao direito constitucional de liberdade empresarial e à propriedade privada, mas sim, um limitador e condicionador, a fim de que se impeça que o exercício ilimitado de um direito atinja outros também muito importantes (FINK E MACEDO, 2000, p 3).

Todavia, dois anos após a edição da Lei da PNMA, com o Decreto nº 88.351, de 01 de junho de 1983, é que o licenciamento ambiental foi regulado em nível federal. Atualmente, este instrumento encontra-se regulado pelo Decreto Federal nº 99.274, de 06 de junho de 1990.

Tratando detalhadamente do licenciamento ambiental, a Resolução nº 237/97 do CONAMA, em seu art. 1º, I, dispõe que este instrumento da PNMA é o:

Procedimento administrativo através do qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou ainda daqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, tendo em vista as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Considerando-se a importância constitucional que é conferida ao meio ambiente mediante a observância dos princípios do desenvolvimento sustentável e da precaução no decorrer do procedimento licenciatório, restando evidente sua relevância como meio de assegurar, condições ao desenvolvimento socioeconômico e à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, preservando o direito à vida.

O licenciamento ambiental, tem como natureza jurídica tratar-se de um instrumento de caráter preventivo da PNMA, pelo fato de estar previsto no artigo 9º da Lei n.º 6.938/81, simplificando por demais essa questão. Dois outros elementos deverão ser considerados na determinação da natureza jurídica do licenciamento ambiental.

O primeiro destes elementos se refere ao fato deste ser considerado como procedimento administrativo que culmina em um ato administrativo, de concessão ou não da licença ambiental. É a partir dele que o empreendedor garante que a Administração não aja de forma contrária ao princípio administrativo da legalidade,

que está previsto no *caput* do art. 37 da CF de 1988, não agindo com abuso de poder ou desvio de finalidade, negando-lhe a licença ambiental indevidamente.

O segundo desses elementos refere-se à idéia de que o licenciamento ambiental interessa ainda aos demais administrados, pelo fato de terem os cidadãos direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, permanecendo com a natureza de procedimento administrativo, ressaltando “o caráter de serviço público do qual são sujeitos e titulares todos os cidadãos” (FINK E MACEDO, 2000, p. 74).

Segundo Pietro (2011, p.219), define licença como sendo:

Ato administrativo unilateral e vinculado, pelo qual a Administração concede, àquele que preenche os requisitos previstos legalmente, o direito de exercer determinada atividade. Já por esta outra definição, tem-se presente a idéia de vinculação, afastando-se a de discricionariedade da Administração. Na licença, preenchidos os requisitos legais por parte do empreendedor, o Poder Público tem o dever de conceder o direito de explorar uma atividade legítima.

A licença ambiental constitui-se no ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, que estabelece condições, restrições e medidas de controle ambiental e os parâmetros que os empreendedores devem respeitar, seja esta pessoa física ou jurídica, com a finalidade de localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades que utilizem os recursos ambientais considerados como efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (Art. 1º, II, da Resolução 237/97 do CONAMA).

A competência para concessão de licença ambiental pode ser do ente de cada esfera da Administração Pública, ou seja, Municipal, Estadual e Federal.

Será Municipal quando os empreendimentos agrários foram até médio porte o que poderá variar conforme a atividade, agricultura, pecuária, agroindústria, etc.

Por outro lado, será do órgão estadual, quando extrapolar o porte antes descrito, podendo o Estado licenciar até excepcional porte.

Finalmente, caberá ao IBAMA, em nível Federal, quando estiver em dois ou mais estados.

Ressalta-se, neste ponto o caráter preventivo (‘controle ambiental’) da licença ambiental, não se podendo desprezar, o seu caráter de ato autorizativo, tendo em vista que se expede a licença sempre mediante requerimento e em benefício do empreendedor.

Baseado nos arts. 19 do Decreto nº 99.274/90 e 8º, da Resolução n.º 237/97 do CONAMA, três são as espécies de licenças ambientais a serem expedidas pelo Poder Público no exercício de sua atividade de controle ambiental, quais sejam: a Licença prévia (LP), a de instalação (LI) e a Licença de operação (LO).

A licença prévia consiste na licença ambiental que é concedida no início do planejamento da atividade, correspondendo à etapa de estudos que busquem definir a localização e concepção do empreendimento, atestando a sua viabilidade ambiental, e estabelecendo os requisitos mínimos necessários e condicionantes, que deverão ser observados nas próximas etapas de implementação da atividade.

Esta licença, importa destacar, como o próprio nome indica, não tem o condão de autorizar o início das obras nem, tampouco, o funcionamento do empreendimento. Contudo, por ser a primeira licença ambiental concedida deve funcionar com um alicerce, verdadeira base de sustentação ambiental, para a implantação do projeto (FARIAS, 2007, p. 180).

A licença de instalação, é a licença ambiental que é solicitada antes da instalação da atividade, com o objetivo de autorizá-la segundo as especificações constantes dos projetos, planos e programas que tenham sido apresentados e aprovados, incluindo-se ainda as medidas de controle ambiental e demais condicionantes.

Nessa fase é elaborado o projeto executivo da atividade, o qual constitui em uma reestruturação do projeto original, porém com mais detalhes, e no qual são definidas medidas técnicas responsáveis por aliar a instalação do empreendimento com a preservação do ecossistema atingido. Depois de aprovado esse projeto, é expedida a licença de instalação contendo as especificações técnicas e legais a serem atendidas pela atividade (FARIAS, 2007, p. 180).

Tudo com o intuito de conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente, ou seja, de pôr em prática o princípio do desenvolvimento sustentável.

A licença de operação é concedida antes da operação efetiva do empreendimento, depois da verificação, por parte do órgão licenciador, do cumprimento efetivo dos parâmetros que estão previstos em licenças anteriores, bem como de vistoria detalhada de instalações e medidas de controle ambiental apresentadas pelo licenciado. Esta licença vai concluir o procedimento licenciatório, e autorizará o início das atividades desde que preenchidos os requisitos para tanto.

Vale ressaltar, ainda, que o rol de licenças não é taxativo. Existem dispositivos legais que preveem outras espécies de licenças ambientais que devem ser aplicadas de forma específica a determinadas atividades, como no caso da Resolução nº 23/94 do CONAMA, que prevê, para a indústria do petróleo e gás natural, a Licença prévia de perfuração – LPPer, a Licença prévia de produção para pesquisa – LPro, além das já citadas Licença de Instalação e Licença de Operação.

As espécies de licença são:

A licença a que se visa não é una e genérica. Ela compreende várias fases da atividade: cada etapa do empreendimento requer uma licença específica. Assim é que há três delas:

- Licença Prévia - LP- permissão para instalar. fase preliminar do projeto;
- Licença de Instalação - LI - início da implantação, verificando-se se está de acordo com a licença anterior;
- Licença de Operação - LO - autoriza o funcionamento da atividade, ainda de acordo com as licenças anteriores (FINK E MACEDO, 2000, p. 3-4).

Através da licença ambiental auferida através de procedimento de licenciamento ambiental, o órgão ambiental competente estabelece as condições, as restrições, as exigências e as medidas de controle ambiental, que deverão ser obedecidas pelo interessado em todas as fases de implantação e funcionamento do empreendimento.

Tal observância é de extrema importância, tendo em vista que, podem ensejar a cassação da licença, responsabilidade civil e administrativa e, em alguns casos, até mesmo a responsabilidade penal.

Em sendo um procedimento, o licenciamento ambiental possui oito etapas, conforme a Resolução 237 do CONAMA:

- I - Definição pelo órgão ambiental competente dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento;
- II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais exigidos, dando-se a devida publicidade;
- III - Análise pelo órgão ambiental competente dos documentos, projetos e estudos apresentados, realizando-se vistoria técnica, quando necessário;
- IV - Solicitação de esclarecimentos pelo órgão ambiental competente;
- V - Realização de audiência pública, quando couber;
- VI - Solicitação de esclarecimentos pelo órgão ambiental competente, em decorrência da audiência pública, quando couber;
- VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, jurídico;
- VIII - Deferimento ou não do pedido de licença, com a devida publicidade.

Dentre os documentos que deverão constar obrigatoriamente para o requerimento de licença ambiental, a certidão da Prefeitura Municipal, com o objetivo de declarar a legalidade do empreendimento, assim como sua conformidade com a legislação de uso e ocupação do solo.

Quando for o caso:

deve ser juntada com o requerimento inicial autorização para supressão de árvores e para uso da água, emitida pelos órgãos competentes. Entre os estudos ambientais inseridos no licenciamento ambiental, destaca-se o EIA-RIMA - *Estudo de Impacto Ambiental* e seu respectivo Relatório, instrumento previsto na Constituição da República, e personagem principal do modelo de prevenção de danos ao meio ambiente (FINK E MACEDO, 2000, p. 5).

Esse instrumento, prévio à implantação de empreendimento e do início da atividade, instruindo o pedido de licença ambiental nos casos de atividade ou empreendimentos causadores de significativa degradação ambiental.

De acordo com a Resolução CONAMA nº 001/86, dependerá da elaboração desse Estudo o licenciamento de atividades como: estradas de rodagem, ferrovias, portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; aeroportos, oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários; linhas de transmissão de energia elétrica, obras hidráulicas, extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão); extração de minério; aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos, usinas geradoras de eletricidade, complexo e unidades industriais e agroindustriais; Distritos industriais e Zonas Estritamente Industriais - ZEI; exploração econômica de madeira ou de lenha, projetos urbanísticos, qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, projetos agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha, nos casos de empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional.

Essas atividades dependem da realização de estudo prévio de impacto ambiental para que se tenha um completo procedimento de licenciamento ambiental. A Resolução do CONAMA nº 001/86, estabeleceu o conteúdo mínimo do EIA, que deverá seguir as seguintes diretrizes gerais:

I - contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do 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 (BRASIL, s/d, s/p).

Para concluir a menção ao EIA/RIMA vale acrescentar que o custo do Estudo deve ser suportado pelo empreendedor, e seu conteúdo técnico deverá enfrentar no mínimo:

1. 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 socioeconômico - o uso e a ocupação do solo, os usos da água e a socioeconomia, 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;
2. Análises dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão de magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas: a distribuição dos ônus e benefícios sociais;
3. 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;
4. Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados (BRASIL, s/d, s/p).

Por outro lado, caso o órgão ambiental competente verifique que o empreendimento não possui potencial causador de degradação, poderá definir que sejam feitos estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento, “levando-se em conta a menor complexidade da atividade” (FINK E MACÊDO, 2000, p. 10).

Aos empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, pode-se prever a possibilidade de estabelecimento de procedimentos simplificados para o licenciamento ambiental, sob o crivo dos Conselhos do Meio-Ambiente.

A esse respeito pode-se afirmar que:

Prevê-se, também, a simplificação e agilização desse procedimento em casos de empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental. Ainda dentro do procedimento de licenciamento, o órgão competente realizará ou não audiência pública sobre o caso. Visando a uma maior transparência e informação da população, principalmente daquela diretamente afetada pela atividade. Essa audiência pode transformar-se em condição de validade para a concessão da licença. Vencidas todas as etapas do procedimento, será concedida ou não a licença ambiental. E, nesse ponto, é muito importante ressaltar que, cumprindo o empreendedor todas as exigências legais e técnicas inerentes ao empreendimento e ao próprio licenciamento, fará jus à licença ambiental, a qual não poderá ser negada pelo Poder Público, sendo, portanto, vinculada. Vale dizer, o licenciamento é condicionante da atividade, e não impeditivo. Podem existir ainda licenças ambientais específicas, que serão definidas pelo CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), quando necessárias, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento (FINK E MACEDO, 2000, p. 11).

Não possui o licenciamento ambiental uma previsão expressa no texto constitucional. No entanto, de acordo com Benjamin (2005, p. 368), “acreditar que a Constituição Federal de 1988, enquanto responsável pelo estágio da riqueza ecológica constitucional, não reconhece sua importância seria verdadeiro absurdo”.

O licenciamento ambiental, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, amplamente utilizado pelos órgãos gestores ambientais, integrantes do Poder Público, desempenha função crucial na tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e demais valores, dentre os quais se destaca o desenvolvimento sustentável, resguardados pelo artigo 225 do Texto Constitucional (BEZERRA, 2008, p. 30).

Além do *caput* do artigo 225 da CF de 1988, o licenciamento ambiental também possui íntima ligação com cada um dos incisos do § 1º daquele dispositivo. Exemplificando tal afirmação, observa-se que os incisos I e II, na medida em que dispõem que incumbe ao Poder Público, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, respectivamente, “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” e “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético” (BRASIL, s/d, s/p). Diz, em outras palavras, que as atividades que



coloquem em risco os processos ecológicos essenciais e o manejo das espécies e ecossistemas e a diversidade e integridade do patrimônio genético nacional, não devem receber a licença ambiental, bem como que as atividades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético devem ser, antes de executadas, licenciadas pelo órgão ambiental competente.

O inciso III, quando fala, seguindo o mesmo propósito, em “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”, afirma também que, caso uma atividade deseje instalar-se dentro ou nas proximidades de uma unidade de conservação ou de uma área de preservação ambiental, um procedimento licenciatório deve ser instaurado para atestar a viabilidade ambiental ou não do empreendimento (BEZERRA, 2008, p. 29).

Continuando, tem-se o inciso IV, que trata do estudo prévio de impacto ambiental. O inciso IV, por sua vez, incumbe ao Poder Público “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”, aponta que os órgãos ambientais também devem se utilizar do licenciamento ambiental para controlar e fiscalizar as atividades econômicas que afetem negativamente a flora e a fauna de determinada localidade.

Desta forma, é correto dizer que ainda que não se encontre previsão expressa na Constituição de 1988, a importância e necessidade do licenciamento ambiental podendo inferir-se do texto constitucional, não só do artigo 225, mas de outros dispositivos constitucionais, como, os artigos 23, VI, e 170, parágrafo único, que abordam, respectivamente, a competência administrativa comum entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (BRASIL, s/d, s/p) e da não necessidade de autorização por parte dos órgãos públicos para o exercício de qualquer atividade econômica, salvo nos casos previstos em lei.

## 2.3 OUTORGA D'ÁGUA

Em grande parte, referências implícitas ao meio ambiente referem-se a um setor ou a um recurso ambiental. Como o artigo 21, XIX, da CF, ao conferir competência à União para instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e de definição dos critérios de outorga de direitos de seu uso, menciona um dos recursos ambientais, estatutando um instrumento para o controle da qualidade das águas. Esse mesmo artigo, em inciso XX, da CF, previu a competência federal para que fossem instituídas as diretrizes para o desenvolvimento urbano, além da habitação, saneamento básico e de transportes urbanos e lida com matéria urbanística onde se inclui o direito ambiental (SILVA, 2011).

Seu objetivo foi assegurar que se fizesse o controle quantitativo e qualitativo da utilização das águas superficiais e subterrâneas, bem como o exercício efetivo do direito de acesso à água.

A esse respeito, pode-se afirmar que:

A Constituição de 1988 estabeleceu que as águas são de domínio da União ou dos Estados e do Distrito Federal. No caso das águas de domínio da União, a ANA - Agência Nacional de Águas é quem concede e para as águas de domínio dos Estados e do Distrito Federal compete aos órgãos gestores dos Sistemas Estaduais a emissão da outorga, com base nas diretrizes estabelecidas em legislações específicas de cada Estado, muitas vezes com participação dos conselhos estaduais e dos comitês de bacias (WINGETER, 2011, s.p).

Águas de domínio da União, segundo Silva (2011), são as encontradas em terras do seu domínio, e que banham mais de um Estado, e que servem como limite com outros países ou Estados da Federação, se estendendo a território estrangeiro, ou dele provindo.

Já as águas de domínio dos Estados ou Distrito Federal são aquelas de rios e bacias encontradas dentro dos limites de Estados, incluindo águas de origem subterrânea.

Afirma-se que:

Todos os usuários, ou seja, aqueles que fazem captação para qualquer finalidade de uso nas águas de rios, lagos ou águas subterrâneas, deve ser solicitada uma Outorga ao Poder Público. Os usos para captação de água para o abastecimento doméstico, para fins industriais ou irrigação; para o

lançamento de efluentes industriais ou urbanos, a construção de obras hidráulicas, como barragens e canalizações de rio, ou, ainda, à serviços de desassoreamento e de limpeza de margens, precedem de outorga (WINGETER, 2011, s.p).

Através da outorga d'água é que o Poder Público autoriza ao usuário a possibilidade de utilização das águas de seu domínio, por um tempo determinado e de acordo com as condições preestabelecidas.

Assim, afirma-se que:

A competência para legislar sobre a matéria das águas é privativa da União ficando evidenciado pelo artigo 22 da Constituição Federal de 1988. O domínio da União sobre os seus bens hídricos fora elencado pelo artigo 20 desta mesma Carta, que estabelece o rol taxativo das águas que são de sua posse e a partir dele fora traçado o círculo de abrangência que lhes compete. Após a promulgação deste diploma foi editada a Lei 9.433/97 que veio instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos e, uma das novidades trazidas por ela foi justamente a caracterização da outorga como um instrumento essencial para regulamentação de um sistema de gestão de fato eficaz.

Nesse sentido e conforme a previsão do artigo 29 da lei supracitada, quando as águas da União forem o item almejado pela outorga, ficará a cargo do Poder executivo Federal a concessão dos direitos de uso de tais recursos especificamente, caberá a ANA, Agência Nacional de águas, expedir outorga quando a solicitação tiver por objeto águas de domínio da União, posto que este é o órgão responsável pela regulamentação dos usos dos recursos hídricos pertencentes a este ente, e cujo gerenciamento far-se-á mediante outorga e fiscalização (MEDEIROS E BARBOSA, 2010, s/p).

Da mesma forma, foi estipulado ainda pela CF que águas pertenceriam aos Estados-membros, dispondo no artigo 26 que não decorrendo de obras da União, emergindo e desaguardo ainda no território estadual esses recursos hídricos serão de domínio do estado. Salienta-se ainda que o 24 § 2º estabeleceu competência suplementar estadual para tratar acerca de questões envolvendo outorga, com a finalidade de assegurar equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar nacional. Assim, apenas caberá ao Estado legislar plenamente, caso inexista uma Lei Federal e para que sejam atendidas suas particularidades, de acordo com o disposto no § 3º deste mesmo dispositivo.

Tratando-se de águas do domínio estadual, será dos estados a competência para a outorga dos direitos de utilização destes recursos, segundo o disposto no artigo 30, I, da Lei 9.433/97 (BRASIL, s/d).

Através da outorga, adquire o usuário maior segurança no exercício de seu direito de acesso a água, tendo em vista que com a aquisição do documento poderá fazer uso legalmente das águas.

Caso ocorra a exploração de forma ilícita sem que tenha autorização para tanto, condiciona-se ao recebimento de notificações, multas e embargos previstos em lei. Além disso, a outorga, ainda que concedida pelo Poder Público, sujeita-se às diretrizes que forem estabelecidas pelos Planos de Bacias Hidrográficas aprovados pelos comitês (MEDEIROS E BARBOSA, 2010).

A outorga será ainda passível de delegação, de maneira que poderá ser transferido o poder de concessão desta da seara federal aos estados e Distrito Federal, de maneira que a esses entes caberá então, a competência de outorga sobre águas de domínio da união.

Vale salientar que a ocorrência de atos abusivos, que decorram de ações do ente ao qual se delegou a possibilidade de outorga, será de sua responsabilidade, de maneira que, independentemente do fato do interessado em receber a outorga, seja público ou particular, o outorgante titular deverá analisar a conveniência e oportunidade, valendo em todas essas possibilidades a supremacia do interesse público.

## 2.4 AUTORIZAÇÃO DE SUPRESSÃO

Dependerão de autorização quaisquer atividades que envolverem supressão de vegetação nativa, independente de qual seja o tipo de vegetação e seu estágio de desenvolvimento.

Mesmo um simples bosqueamento (retirada da vegetação do sub-bosque da floresta) ou a exploração florestal sob regime de manejo sustentável, para retirada seletiva de exemplares comerciais (palmito, cipós, espécies ornamentais, espécies medicinais, toras de madeira, etc) não podem ser realizados sem o amparo da AUTORIZAÇÃO para supressão ou intervenção em área de preservação permanente (CETESB, s/d, s.p).

Essa solicitação de supressão deverá vir acompanhada por documentação exigida e que estiver descrita no procedimento simplificado, a critério do responsável

técnico, tendo como base sua complexidade ou necessidade. Após manifestação motivada nos autos, será possível ainda a solicitação de “outros documentos ou informações referentes ao domínio do imóvel ou relacionado a aspectos técnicos” (CETESB, s/d, s.p).

Afirma-se que:

No que tange às áreas rurais de vegetação secundária em estágio inicial de regeneração, a supressão depende do juízo de viabilidade realizado pelo ente estadual, inexistindo condicionantes e requisitos específicos, conforme dispõe o artigo 25 da lei nº 11.428/08.

Tratando-se de áreas urbanas, o regramento legal, mediante autorização estadual: a) proíbe a supressão de áreas primárias; b) caso se trate de vegetação secundária em estado avançado, serão proibidas as supressões que não tenham sido aprovadas até a data de vigência da lei, admitindo-se aquelas previamente aprovadas, desde que garantida a preservação de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da vegetação (artigo 30 da Lei nº 11.428/08).

Em áreas urbanas com vegetação secundária em estágio médio, a supressão pode ocorrer com a autorização do Estado, desde que: a) tratando-se de áreas aprovadas antes da lei, mantenham-se 30% (trinta por cento) da vegetação; e b) naquelas áreas aprovadas após o advento da legislação, seja assegurada a permanência de 50% (cinquenta por cento) da mata (FERRAZ, 2010, s/p).

A regra para a competência regulatória da supressão é do ente estadual do meio ambiente, podendo necessitar da autorização do órgão que atue no âmbito federal ou municipal, nos casos que serão tratados através do decreto, de acordo com o art. 14, §1º, da Lei nº 11.428/08, que dispõe que:

Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei.

§ 1º A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico (BRASIL, s/d, s/p).

Desta forma, a supressão de vegetação secundária que se encontre em estágio médio de regeneração, caso se localize em área urbana, terá competência para a autorização de supressão, nos termos do art. 19, §2º, da Lei nº 11.428/08, o "órgão ambiental municipal competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico" (BRASIL, s/d).

A participação em caráter auxiliar do ente federal, foi tratada no Decreto nº 6.660/08, que regulamentou a Lei nº 11.428/06, afirmando que:

Art. 19. Além da autorização do órgão ambiental competente, prevista no art. 14 da Lei nº 11.428, de 2006, será necessária a anuência prévia do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis IBAMA, de que trata o § 1º do referido artigo, somente quando a supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração ultrapassar os limites a seguir estabelecidos:

I - cinquenta hectares por empreendimento, isolada ou cumulativamente; ou  
II - três hectares por empreendimento, isolada ou cumulativamente, quando localizada em área urbana ou região metropolitana.

§ 1º A anuência prévia de que trata o caput é de competência do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes quando se tratar de supressão, corte ou exploração de vegetação localizada nas unidades de conservação instituídas pela União onde tais atividades sejam admitidas.

§ 2º Para os fins do inciso II do caput, deverá ser observado o disposto nos arts. 30 e 31 da Lei nº 11.428, de 2006 (BRASIL, 2011, s.p).

Assim, nos casos em que a supressão de vegetação for superior a 3 ha em área urbana ou na região metropolitana e de 50 ha nas demais áreas, é imprescindível que haja a participação do órgão federal, com a finalidade de prévia anuência, no que se relaciona com a supressão que tenha sido autorizada pelo órgão estadual, que é ordinariamente, o responsável pela autorização.

## 2.5 CERTIFICAÇÃO

A execução de atividades ambientalmente corretas possibilita inúmeros benefícios para as organizações, sendo interessante à obtenção da certificação ambiental de alguma norma com vistas também à exportação de produtos ou serviços.

Para que possa ser implantado o SGA (Sistema de Gestão Ambiental), considerado como uma das melhores formas para a obtenção de melhorias do desempenho ambiental organizacional, é necessário que sejam cumpridos três grandes conjuntos de atividades, conforme segue:

- a) Análise da situação atual da empresa: verificar onde se está e aonde se quer chegar. Analisar os requisitos da legislação e proferir diagnóstico ambiental da organização;
- b) Estabelecimento de Metas: Analisar as possibilidades físicas, recursos materiais e humanos necessários baseados na Política Ambiental, definir onde se quer chegar em termos de melhorias, em um determinado período de tempo;
- c) Estabelecimento de Métodos: esta etapa irá definir como alcançar os resultados pretendidos (MOURA, 2004, s.p).

São benefícios do Sistema de Gestão Ambiental, dentre os quais se podem destacar:

Acesso a novos mercados;  
Redução de acidentes ambientais;  
Diminuição dos riscos de sanções do poder público;  
Cuidados com a disposição final do produto;  
Produtos e processos mais limpos;  
Decréscimo da poluição global;  
Racionalização do uso de matérias-primas e outros insumos;  
Harmonização da atividade empresarial com o ecossistema;  
Conscientização ambiental do trabalhador;  
Avaliação proporcionando a redução de riscos e impactos ambientais (D'AVIGNON *apud* CAGNIN, 2000, s.p).

Assim, o caminho a ser percorrido pelas organizações para a implantação do Sistema de Gestão Ambiental e posterior certificação junto aos órgãos responsáveis, tem como respaldo o modelo estipulado pela ABNT NBR ISO 14.001, que incluiu como princípio a elaboração de uma Política Ambiental, o Planejamento, a Implementação e Operação, a Verificação e Avaliação e a Análise crítica pela administração, com foco na Melhoria Contínua.

Para obter as certificações ambientais, o sistema se forma a partir do estabelecimento de padrões nacionais ou internacionais, fixados por ONGs, na maioria das vezes, e por instituições independentes, formadas por entidades de vários países, no caso das entidades internacionais, chamadas entidades normatizadoras. Estas diferentes entidades e as instituições privadas de cada país são credenciadas para atestar o cumprimento das normas e dos critérios, previamente estabelecidos. Tais entidades certificadoras mantêm contato com aquelas empresas que objetivam a certificação e realizam vistorias e auditorias ambientais, para atestar o comportamento adequado ambientalmente, para implementação

de um sistema de gerenciamento, para adequação do processo produtivo ou para atestar que o produto decorre de um processo que respeita a natureza. Só depois é que as empresas estarão ou não aptas para obter o certificado ambiental (VIANA, 2003, s.p).

Através desta explanação, Moura (2004) constata que a implantação e operação de um Sistema de Gestão Ambiental consiste em aplicar conceitos e técnicas de Administração, particularizados para assuntos ambientais e que a obtenção de Qualidade Ambiental resulta de fatores, que, em conjunto, compõem um sistema. Verifica-se, assim, que o SGA trata-se de um conjunto de ações que necessitam ser tomadas para se atingirem bons resultados. Conforme Moura (2004) observação mais apurada demonstram que a Norma ISO 14.001 cobre todos esses aspectos.



## CAPÍTULO III

### 3.0 BUROCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Falar em burocracia é algo controvertido. Para alguns, como Weber, é verdadeiro símbolo da organização eficiente por excelência. Já para outros, a burocracia é o câncer que corrói a Administração Pública.

Para melhor se compreender seu verdadeiro contexto e sua conjuntura, nos socorreremos de um arcabouço histórico através da análise do pensamento de diversos filósofos, que se debruçaram do estudo de tal assunto.

Posteriormente, passa-se a abordar a burocracia no seio da Administração Pública moderna, ligando-a aos processos administrativos de regularização fundiária e quais as possíveis consequências da lenta tramitação processual, visando definir assim os prejuízos que os produtores podem ter, os reflexos ambientais, e finalmente, a posição do Estado nesse contexto.

#### 3.1 BUROCRACIA

Existem diversas definições para burocracia, porém, todas elas de maneira geral, vinculam-se uma a outra. Segundo Motta e Pereira (1998), a burocracia, primeiramente, é uma manifestação de poder. Como mencionado pelos mesmos autores, a burocracia, na forma de organização, constitui-se em dominação, conferindo às partes que a controlam a detenção do poder.

A burocracia caracteriza-se, principalmente, por consistir-se em um sistema hierárquico, sendo perceptível uma grande divisão de responsabilidade, executando os membros desse sistema e de forma constante normas, tarefas ou procedimentos pré-estabelecidos, como engrenagens de uma máquina.

A burocracia é:

[...] uma estrutura caracterizada por tarefas operacionais, padronizadas, obtidas por meio de especialização, regras e regulamentos formalizados, tarefas agrupadas em departamentos funcionais, autoridade centralizada, margens estreitas de controle e processo decisório que acompanha a cadeia de comando. (Araújo 2006, p.4)

Matos (1980), quando referiu-se à questão da burocracia e burocratização, cita que, ao tratar-se de burocratização, remete-se à empresa, como organização e, à organização pública. No entanto, para este autor, esse vínculo se traduz em “um erro de percepção burocrática” ou um preconceito perante o verdadeiro significado de burocracia ou burocratização. “[...] **burocratização é uma atitude mental**. O homem, em si, tem inclinações **burocratizantes**; logo, as instituições tendem a tornar-se **burocratizadas**” (MATOS, 1980, p. 15, grifos do autor).

De acordo com Weber (1982), a administração burocrática admite e implica em treinamento especializado e completo. Este treinamento se faz presente, especialmente, com o diretor e funcionários de empresas privadas. Segundo Motta (2000) o treinamento se constitui em um meio de socialização do indivíduo na organização e, conforme o indivíduo desenvolve suas habilidades técnicas que são correspondentes às tarefas pertinentes ao cargo, implicam na mudança de comportamento relacionado à adaptação do colaborador às atividades funcionais. O treinamento influenciará ainda na inserção dos valores expostos pela empresa, como também na mudança da autoimagem e criação de novos relacionamentos.

Desse modo, Weber (1982) aponta que a burocratização possibilita a prática do "princípio de especialização das funções administrativas", onde são as responsabilidades e tarefas atribuídas a funcionários especializados e que, pela repetição do processo, aprendem cada vez mais.

Conforme Chiavenato (2000), a organização formal volta-se ao atingimento de objetivos específicos e explícitos, constituindo-se em um sistema preestabelecido de relações estruturais impessoais, resultando no relacionamento formal dos indivíduos da organização.

De acordo com Motta e Vasconcelos (2002), o sistema burocrático busca organizar, de forma estável e permanente, a cooperação entre os indivíduos na organização, direcionando cada um deles a uma função específica.

É separada a esfera pessoal, privada e familiar do trabalho, que é visto como esfera pública de atuação do indivíduo. (MOTTA; VASCONCELOS, 2002).

Para tanto, a formalização das tarefas efetuadas pelos indivíduos se dá através de registros e normas previstas em documentos específicos. Segundo Chiavenato (2000), a burocracia é uma organização ligada por comunicações escritas, onde as decisões e ações administrativas são estabelecidas e registradas por tal via. Desta forma, a empresa baseia-se em “uma legislação própria (como a Constituição para o Estado ou os estatutos para a empresa privada), que define antecipadamente como a organização burocrática deverá funcionar “(CHIAVENATO, 2004, p.213).

Weber (1982) sugeriu a burocracia como sinônimo de organização eficiente por excelência. A burocracia demonstra nos mínimos detalhes como as tarefas são efetuadas. O tipo ideal de burocracia, para Weber, relacionava-se a um sistema racional, o qual organiza de maneira estável e constante a cooperação humana, que refere-se à equipe de trabalho, atingindo, dessa forma, os objetivos explícitos e formalizados.

A burocracia, sendo um sistema de organização, implica nas seguintes fundamentações:

1. Especialização: o cargo que o funcionário ocupa e a tarefa desempenhada pelo mesmo funcionam independentemente do indivíduo que o está ocupando, não influenciando no bom andamento da tarefa.
2. Hierarquia de Autoridade: há uma evidente separação de autoridades e cargos, na qual existem os superiores e seus subordinados.
3. Sistema de Normas: para a eficiência das atividades há normas específicas e estáveis. A explicação dos processos e como se dá a operação é de suma importância para manter a especialização do funcionário referente ao cargo. A seleção e o treinamento do indivíduo se tornam mais eficazes a partir da descrição da tarefa.
4. Sistema Impessoal: Visa evitar favoritismos e conceder privilégios, de forma a manter a impessoalidade nas relações, concentrando-se na tarefa em si. (Matos, 1980, p.17)

Complementando a ideia de Matos (1980), Motta e Pereira (1988) afirmam que a burocracia modificou-se com o passar dos anos, mantendo, no entanto, suas principais características. Para ambos, a burocracia permanece como sendo um sistema voltado à autoridade e hierarquia, contemplando o monopólio da racionalidade e conhecimento administrativo. A burocracia se relaciona à organização que demonstra uma divisão esquematizada do trabalho, a qual se efetua de modo racional. Cada colaborador detém uma função específica, com determinações pré- estabelecidas e um cargo bem posicionado perante a hierarquia

da empresa. Segundo Chiavenato (2000), cada participante deve saber sua tarefa, capacidade de comando sobre os outros e, sobretudo, os limites de sua tarefa, direito e poder, para não ultrapassar esses limites, não interferir na competência alheia e nem prejudicar a estrutura existente. Assim, a burocracia é uma estrutura social racionalmente organizada.

De acordo com Campos (1976), a organização dos cargos obedece à hierarquia, de maneira que todo e qualquer cargo inferior subordina-se ao superior. Eventuais queixas poderão existir dos subordinados aos seus superiores, no entanto, a este último caberá analisar se haverá manifestação a propósito dessa reclamação ou não, e se existirão modificações que se referem à mesma, assim como se a responsabilidade de exercer tais modificações se dará pela cúpula ou na repartição em que a queixa originou-se. Segundo Motta e Pereira (1988), a organização burocrática corresponde a um sistema social altamente organizado, caracterizando-se como um sistema no qual a divisão social do trabalho é racionalmente desempenhada.

Ainda colocado pelos autores, a burocracia tem um conceito popular diferenciado do científico, relacionando-se ao apego excessivo aos regulamentos, ineficiência, trâmites em excesso, papéis em excesso, processos ou procedimentos exagerados, gerando demora na execução e resolução das tarefas ou objetivos.

Porém, o julgamento científico, diverso ao popular, é que a organização burocrática abrange a divisão do trabalho realizada de forma coerente e metódica, visando aos fins que se propôs a atingir, na qual há uma busca definida de economizar os meios para se chegar os objetivos. O ato racional relaciona-se com a eficiência e produtividade, voltados para a economia no processo e geração do máximo de resultados. Desta forma, pelo critério da eficiência as decisões são efetivas e voltam-se sempre ao aumento da produtividade (MOTTA; PEREIRA, 1988).

### 3.2 A EFICIÊNCIA NOS SERVIÇOS REALIZADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao longo das décadas, observou-se um distanciamento da Administração Pública em relação à eficiência, o que, na verdade, vai de encontro com o que deveria prezar o poder público, que é a promoção do desenvolvimento social, cultural e econômico, viabilizando projetos e incentivando o crescimento mercadológico.

A Administração Pública gerencial surgiu a partir da metade do século XX como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. A sociedade, cada vez mais, cobra a eficiência da Administração Pública, com a necessidade de reduzir custos e aumentar “a qualidade dos serviços”

A reforma do aparelho do Estado orienta-se predominantemente por meio de valores como a eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos, bem como pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial organizacional. Segundo Granjeiro (2008), a Administração Pública gerencial constitui um avanço e, um rompimento parcial com a Administração Pública burocrática, não negando, portanto, a todos os seus princípios. Ao contrário, a Administração Pública gerencial apoia-se nesta, conservando, ainda que de forma flexibilizada, alguns de seus princípios fundamentais. A diferença está na forma de controle, deixando de se basear em processo e se concentrando nos resultados.

Chiavenato (2000) compreende que a diferença entre Administração empresarial e Administração Pública é muito estreita, haja vista que a Administração, independente do âmbito em que estejam tem como objetivo principal promover ações que sejam realizadas da melhor forma possível, com menores custos e com maior eficiência e eficácia, ou seja, a Administração deverá atender aos seus reais ou potenciais objetivos com vista a melhor satisfazer aos negócios da organização. Especialmente sobre a Administração Pública, na qual a satisfação de seus negócios são demandas da sociais e o seu lucro é o desenvolvimento sustentável e equilibrado do ente federado.

Cruz e Glock (2006), afirmam a respeito do controle interno, que deverá estar, prioritariamente, voltado à correção de desvios eventualmente ocorridos em

relação aos parâmetros estabelecidos, como instrumento auxiliar de gestão. O controle interno foi ainda previsto no Projeto de Lei n<sup>o</sup> 135/96, que dá nova redação à lei n<sup>o</sup> 4320/64 e que tramita no Congresso Nacional com a seguinte redação:

Art. 159 - O controle interno compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotados pela Administração governamental para salvaguardar seus ativos, desenvolver a eficiência nas operações, estimular o cumprimento das políticas administrativas prescritas e verificar a exatidão e a fidelidade dos dados contábeis e a exaço no cumprimento da lei (BRASIL, s/d, s/p).

O controle interno é feito através das atividades normais da Administração Pública. De acordo com Mello (2002), subordina-se ao titular do órgão ou da entidade, e tem como função o acompanhamento da execução dos atos, indicando, seja em caráter opinativo, preventivo ou corretivo, ações que devem ser desempenhadas com a finalidade de atendimento do controle da execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, bem como os controles administrativos de um modo geral.

Meirelles (2010), dispõe acerca do dever de eficiência, como sendo aquele imposto a todo agente público na realização de suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento. É o mais moderno princípio da função administrativa, que deve ser desempenhada através da legalidade, e da exigência de resultados positivos para o serviço público, com o atendimento satisfatório de necessidades da comunidade e de seus membros.

Assim também entende Alexandre de Moraes (2010, p. 334):

O princípio da eficiência compõe-se, portanto, das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade: [...]

A inserção do princípio buscou conferir aos cidadãos, estabelecendo obrigações efetivas aos agentes públicos, revelando o descontentamento social em relação à antiga impotência na luta contra a deficiência na prestação de serviços públicos. Incluído no texto constitucional, o princípio, prevê maior oportunidade para que os indivíduos exerçam sua real cidadania contra tantas falhas e omissões do Estado (CARVALHO FILHO, 1999).

Refletindo acerca da eficácia, Cardozo (1999), dispõe que ser eficiente exige primeiramente por parte da Administração Pública que seja aproveitado ao máximo de tudo aquilo que a coletividade possui, em todos os seus níveis, e ao longo da realização de suas atividades. Significa, desta forma, a racionalidade e aproveitamento máximo das potencialidades existentes. Em sentido jurídico, a expressão, considerada como correta, abarca ainda a ideia de eficácia da prestação, ou dos resultados da atividade realizada. Salienta-se que a atuação estatal só poderá ser juridicamente considerada como eficiente, se seus resultados quantitativos e qualitativos forem satisfatórios, considerando-se universo possível do atendimento de necessidades existentes e seus meios disponíveis.

Desse modo, pode-se definir esse princípio como aquele que determina aos órgãos e às pessoas da Administração Direta e Indireta, de acordo com as finalidades que são estabelecidas pela ordem jurídica, que tenham uma ação instrumental adequada, e que se constitua por meio do aproveitamento maximizado e racional dos recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros que estejam disponíveis, alcançando o melhor resultado quantitativo e qualitativo face às necessidades Públicas existentes (CARDOZO, 1999).

A eficácia no âmbito da Administração Pública, deve preocupar-se em resolver os problemas, cumprindo deveres de forma menos onerosa possível, ligando-se à ideia de redução de custos; buscando a produção de alternativas que sejam racionais e criativas para que possam obter o resultado pretendido.

## **CAPÍTULO IV**

### **4.0 DA NECESSIDADE DE CONSCIÊNCIA SOCIAL E AS LEIS QUE TRATAM A RESPEITO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

#### **4.1 CONSCIÊNCIA DOS PRODUTORES NA PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

O crescimento da consciência e da preocupação com o meio ambiente é uma realidade cada vez mais perceptível na sociedade. Ao analisar a evolução do perfil do consumidor, percebe-se que a busca pela qualidade de vida e luta pelos direitos dos cidadãos, se caracterizam em um novo contexto social ao qual as organizações necessitam adaptar-se.

Novos Consumidores valorizam as empresas que possuem conduta ética, uma imagem institucional favorável e atuação responsável no que se refere aos seus deveres com a sociedade.

A temática ambiental ganha destaque dentre as exigências e preocupações de Novos Consumidores, que buscam usufruir produtos com menor impacto natural e que possuam ciclos de vida mais longos. Isto inclui a interação com organizações que apresentem um bom desempenho ambiental.

O que se busca evidenciar é que a questão, de acordo com Kinlaw (1997), não é se as empresas ou agricultores vão ou não aderir à temática ambiental, a alternativa de que dispõem é definir quando.

Enquanto o assunto ainda está em expansão, é possível apenas parecer “verde”, no entanto, sua evolução e chegada de novas gerações na sociedade, mais conscientes, informadas e vítimas com maior ênfase da degradação ambiental, o caminho para a permanência no mercado estreita-se, apontando para o Desenvolvimento Sustentável, alcançado por meio do Desempenho Sustentável.

Segundo Donaire (1999), quando se considera a questão ambiental do ponto de vista empresarial, a dúvida que primeiramente se demonstra, diz respeito ao aspecto econômico. As empresas já percebem que qualquer iniciativa ou



providência ambiental associa-se a custos e despesas altas, bem como ao aumento do custo do processo produtivo.

Algumas empresas têm demonstrado que é possível ganhar dinheiro e proteger o meio ambiente mesmo não sendo uma organização que atua no chamado “mercado verde”, desde que as empresas possuam certa dose de criatividade e condições internas que possam transformar as restrições e ameaças ambientais em oportunidade de negócio. (DONAIRE, 1999 p. 51).

As questões ambientais podem trazer muitas oportunidades. Podem-se citar: a reciclagem de materiais e o desenvolvimento de produtos e processos produtivos com a utilização de tecnologias mais limpas ao meio ambiente, transformadas em vantagem competitiva. Salienta-se que danos ambientais são caros para serem remediados, de forma que as empresas estão se precavendo a respeito, pelo fato de haver bem mais em jogo, como a imagem perante os compradores.

Muitos compradores exigem a certificação ambiental nos moldes da NBR ISO 14.001, principalmente importadores. Acordos internacionais como o protocolo de Kioto, forçam empresas a se posicionar estrategicamente, com uma postura ambientalmente correta.

## 4.2 IMÓVEL RURAL E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

No estudo da função social da propriedade rural, é necessário, primeiramente compreender expressões bastante utilizadas e que não fazem parte do vocabulário cotidiano, tendo em vista serem específicas do tema em questão.

Primeiramente, a definição de propriedade rural. A legislação tem dois critérios que podem ser adotados para conceituá-la: o da localização e o da destinação.

A Lei 4.504 de 1964, o Estatuto da Terra dispõe em seu artigo 4º, inciso I a definição baseada na destinação: “é o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada”. (BRASIL, s/d,s/p).

O artigo 29 do Código Tributário Nacional, o critério da localização: “o

imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do Município”. (BRASIL, s/d, s/p).

Paulsen, Caminha e Rios (1997) dispõem a respeito do critério de destinação adotado pelo Estatuto da Terra e pela Lei 8.629/93, que regulou os artigos 184 e 186 da Constituição Federal, como sendo, em verdade, inconstitucional. A Constituição Federal, de maneira implícita, adotou o critério da localização, quando no Capítulo “Da Política Urbana”, vinculando a expressão propriedade urbana à cidade. Desta forma, ao se referir a propriedade rural, deve-se entender como sendo a contraposição ao imóvel urbano. Torna-se válido desta forma o critério topográfico de localização, por ser constitucionalmente previsto.

A propriedade familiar tem sua definição no artigo 4º, inciso II do Estatuto da Terra:

O imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros (BRASIL, s/d, s/p).

O INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), define o módulo rural utilizando os dados cadastrais fornecidos por proprietários ou possuidores de imóveis rurais, para fixá-lo. Assim, a propriedade rural deve possuir o tamanho do módulo rural fixado segundo sua região e atividade explorada (SANTOS, 2003). Assim, para cada exploração existe um módulo rural, como define o artigo 5º do Estatuto da Terra: “a dimensão da área dos módulos de propriedade rural será fixada para cada zona de características econômicas e ecológicas homogêneas, distintamente por tipos de exploração rural que nela possa ocorrer” (BRASIL, s/d, s.p).

Há a diferença entre o módulo rural equivalente à propriedade familiar, área mínima que deve o imóvel possuir para que sua exploração seja considerada como economicamente viável pelo governo; além do módulo fiscal, elemento que classifica o tamanho da propriedade rural em pequena, média e grande, fixados pelo INCRA de acordo com a região e outras variáveis (PAULSEN, CAMINHA e RIOS, 1997).

A política agrícola está prevista no artigo 1º, parágrafo 2º do Estatuto da Terra:

Entende-se por política agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-lo com o processo de industrialização do país (BRASIL, s/d, s/p).

Outra definição diz respeito ao tipo de propriedades que existem no país. O minifúndio, considerado como imóvel rural com área e possibilidades inferiores as de propriedade familiar, abaixo dos módulos rurais da respectiva região, insuficientes para o sustento e o progresso socioeconômico de uma família, e que geram pressão demográfica e tensão social (VILELA, 2004).

O artigo 65 do Estatuto da Terra e o artigo 8º da lei 5.868/72 objetivam fazer com que as propriedades rurais cheguem ao fundio, como propriedade familiar ou empresa rural, obstaculizando sua proliferação e a pulverização da terra em níveis antieconômicos. Um dos principais pontos consiste no impedimento do fracionamento de áreas de terra abaixo do módulo rural de cada localidade (SANTOS, 2003).

Existe ainda o latifúndio por extensão, definido no artigo 4º, inciso V, alínea “a” do Estatuto da Terra (BRASIL, s/d, s/p), que dispõe que: “É o imóvel rural que: “exceda à dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, b desta lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine”. Existe ainda o latifúndio por exploração, disposto pelo artigo 4º, inciso V, alínea “b” que afirma que:

Não excedendo o limite na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural (BRASIL, s/d, s/p).

Consideram-se os três modelos que foram apresentados como imóveis rurais antissociais, antieconômicos e que descumprem sua função social. Para verificar se a propriedade se enquadra ou não nesta situação, é necessário à análise de uma série de aspectos, elencados no artigo 46, inciso I do Estatuto da Terra (BRASIL, s/d). A propriedade que se enquadrar, ou seja, aquela que está cumprindo suas funções e por isto fora da reforma agrária, é chamada de empresa rural,

prevista no artigo 4º, VI, do Estatuto (BRASIL, s/d), e é conceituada da seguinte forma:

Empresa rural é o empreendimento rural de pessoa física ou jurídica, pública ou privada que explore econômica e racionalmente o imóvel rural. Em outras palavras, é a propriedade rural que cumpre com as duas funções precípuas da terra: a função social (geração de empregos) e a função econômica (produção de riquezas). Este é o tipo de propriedade rural que se almeja dentro de qualquer contexto agrário. A terra é predestinada histórica e tecnicamente a produzir. Portanto, todo imóvel ou propriedade rural que não cumprir as funções acima caracterizadas, isto é, que não se enquadrar na categoria de empresa rural está suscetível à desapropriação, por um imperativo de justiça social (VILELA, 2004, p. 48).

Certamente, uma das mais sérias questões brasileiras é a distribuição de terras, tendo em vista sua concentração em latifúndios, que são, em sua maioria, improdutivos, levando ao ocorrimto do êxodo populacional do campo para as cidades, e o conseqüente empobrecimento daqueles que permaneceram no meio rural.

Estes dois grupos sem qualificação, foram responsáveis pela geração de uma enorme pressão social após a abertura política em 1985. Como assunto de ordem, a reforma agrária, tornou-se ponto vital para os presidentes após a retomada da democracia (BESERRA, 2001).

A Constituição Federal atribui competência à União através do INCRA, para desapropriar para fins de reforma agrária os imóveis rurais que não estejam cumprindo sua função social, conforme disposto em seu artigo 184 (BRASIL, s/d).

A desapropriação por interesse social tem a finalidade de distribuição dos imóveis rurais que não atendam a função social, para as pessoas que não disponham de terra própria e que tenham a possibilidade de utilizá-la de maneira adequada.

A Carta Magna em seu artigo 186 afirma como sendo de interesse de toda a sociedade o uso racional e aproveitamento da propriedade, assim como uma utilização adequada dos recursos naturais que estão disponíveis, mediante a preservação do meio ambiente. (BRASIL, s/d). Além disso, deve-se observar, devidamente as regulamentações que disciplinam as relações de trabalho, e uma exploração que favoreça tanto os proprietários quanto os trabalhadores.

Segundo Rios (2007, p. 310): “[...] tinha e tem-se que combater a manutenção da ociosidade da terra rural, como simples forma especulativa de ganhos. A terra

rural existe para produzir bens de consumo e somente com a produção legitima-se o seu domínio”.

Para o atendimento desses interesses, é que o exercício do direito de propriedade vincula-se a uma imposição constitucional: a função social.

Os dispositivos específicos da função social da propriedade rural – 184 e 186 da Constituição Federal e mais os genéricos, artigo 5º, inciso XXIII e 170, inciso II da Constituição, somados ao artigo 225, em conjunto com a legislação ambiental específica e as normas do Código Civil, dão nova leitura ao direito de propriedade rural e de sua relação com a proteção do meio ambiente (BRASIL, s/d).

Dispõe que essas legislações buscam não apenas fixar o homem no campo, mas fazer ainda com que este torne essa propriedade produtiva com seu trabalho:

Não há negar que nos deparamos com textos legislativos de grande relevância, erigidos com o objetivo de dissipar convulsões sociais, não só pelo declarado escopo de fixar o homem ao campo, mas porque lhe propicia meios eficazes de busca a declaração judicial de seu domínio, sobre a área de terra que estivesse a ocupar, tornando-a produtiva, com seu trabalho e o de sua família. (Rocha Filho, 2002, p.17)

Protege-se da desapropriação para fins de reforma agrária, a propriedade rural que cumpra sua função social, sendo legítimo constitucionalmente o direito de propriedade, desde que atendida sua função social. Caso não seja essa função social cumprida, esse direito se deslegitima, autorizando a Carta Magna Brasileira a que se dê procedimento à desapropriação.

Saliente-se que todos os requisitos do artigo 186 devem ser cumpridos simultaneamente, e, caso esteja ausente um daqueles, descaracteriza-se a função social da propriedade rural, ocorrendo mau uso da propriedade em descumprimento de sua função social.

O artigo 185 da Carta Magna dispõe acerca dos imóveis que são insuscetíveis de desapropriação, a pequena e média propriedade e a propriedade produtiva (BRASIL, s/d). Analisam o objetivo deste artigo:

Com isso, deixou claro que, embora fixe como princípio programático que a propriedade deve cumprir sua função social, não pode a União, a pretexto de efetuar um redimensionamento fundiário no país e realizar a reforma agrária, expropriar a propriedade produtiva nem, tampouco, a pequena e média propriedade daquele que não possua outra, pois estas cumprem um objetivo valioso que deve ser preservado. [...] Assim, pode-se afirmar, sem risco de erro, com base no claro texto constitucional, que basta a

propriedade ser produtiva para que esteja exime da desapropriação. Não importa se não cumpre as demais condições para o cumprimento de sua função social; se houver deficiências neste particular, o proprietário estará sujeito a sanções administrativas, mas isso não tornará a propriedade passível de desapropriação para reformar agrária. (Paulsen, Caminha e Rios, 1997, p.97)

A Administração Pública apenas se deve utilizar a desapropriação como instrumento de garantia de acesso a terra, àqueles que possuem conhecimento para cultivá-la, mas que não têm a condição econômica de dela ser proprietário.

Além de excluir da desapropriação o imóvel rural produtivo, qualquer que fosse sua dimensão, conferiu ainda a Constituição Federal um tratamento privilegiado para estas propriedades no parágrafo único do artigo 185. Assim concluem:

A idéia, pois, é manter o imóvel produtivo com seu proprietário, que o está explorando na extensão e no grau de eficiência considerado adequado, e criar mecanismos para que, além de ser produtiva, cumpra sua função social também sob ótica das relações de trabalho, da preservação do meio ambiente, etc. [...] Considerado todo o exposto, tem-se que o direito de propriedade sobre imóvel rural, embora reconhecido e protegido pelo ordenamento jurídico, tem de ser exercido pelo seu titular com vista ao cumprimento da função social da propriedade e que a grande propriedade rural que não esteja cumprindo e que não seja ao menos produtiva está sujeita à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Da mesma forma, estão sujeitas à desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e média propriedades, quando não ocorrer a unitariedade, assim como o imóvel que esteja sendo objeto de projeto técnico, atendidos os requisitos legais. (Paulsen, Caminha e Rios, 1997, p.97)

A competência para essa desapropriação é de caráter exclusivo da União que delegou poderes ao INCRA e esse a encaminha. Antes que ocorra a desapropriação propriamente dita, há um processo bastante longo que tem início com a identificação de propriedades rurais improdutivas e que não atendam à sua função social. A partir desses dados, irá pré-selecionar imóveis, com a finalidade de verificar a possibilidade de desapropriação. Em sendo constatada a possibilidade e conveniência dessa desapropriação, leva-se ao presidente, que vai editar um decreto. Esse processo tem prazo decadencial é de dois anos para que seja declarado se determinado imóvel é de interesse social para a reforma agrária.

Em seguida, é realizado pelo INCRA uma vistoria e avaliação com a finalidade de apuração do valor que será oferecido pela terra e benfeitorias (PAULSEN, CAMINHA e RIOS, 1997).

O processo judicial é encaminhado pelo INCRA, que pede a imissão na posse do imóvel e a definição do preço. Paga a indenização, o domínio será registrado em nome do próprio INCRA. Em seguida, dá-se início aos assentamentos, e posteriormente, às fases de implantação, consolidação e emancipação. O INCRA possuem órgãos que prestam apoio técnico e creditício para que os assentados tenham sucesso e tornem-se autossuficientes.

O objetivo maior é distribuir a propriedade rural dando condições aos beneficiados de viverem com dignidade, promovendo o sustento da família com seu trabalho, amenizando a questão do desemprego e as pressões sociais das populações que vivem às margens da cidade (PAULSEN, CAMINHA e RIOS, 1997).

A consequência dos processos de desapropriação de terras, enfocando no interesse social, consiste no repasse destas propriedades para os trabalhadores rurais, sendo desta forma que se cumpre a função social da propriedade rural. Na possibilidade de o recebedor não preencher os requisitos legais, essa terra é repassada para outro para que possa fazer justo uso, objetivando, sobretudo, uma maior produtividade para os imóveis rurais.

#### 4.3 MEIO AMBIENTE, A AGRICULTURA E O DIREITO AMBIENTAL

Apesar de a burocracia ser utilizada de forma depreciativa para designar empresas complicadas no seu processo de trabalho e lentas no processo de decisão, demonstrou-se adequada e muito aplicada às organizações de todo o tipo, facilitando a atividade de supervisão do trabalhador, que possui com antecedência todas as informações necessárias sobre a sua tarefa e o comportamento desejado pela administração (BERNARDES e MARCONDES, 2003).

Nas questões que envolvem o direito ambiental, essa burocracia atrapalha bastante, tendo em vista tratar-se de direitos indisponíveis, previstos constitucionalmente, e que devem ser resguardados. Com a demora dos órgãos ambientais em analisar processos e liberar áreas para desmatamento, construções

ou outras atividades, muitos agricultores acabam por realizar atividades ilegais, prejudicando bastante o meio ambiente e ficando posteriormente, à mercê das sanções que o Poder Público impõe.

O direito ambiental, segundo Granziera (2012, p. 2) por si só, não se constitui em instrumento de melhoria da situação ambiental, havendo ainda outros fatores que condicionam as mudanças, e que podem ocorrer apenas na medida em que políticos, empresários e sociedade civil cheguem ao consenso de que a qualidade ambiental não se constitui em fator externo ao ser humano, mas em condição de sua própria sobrevivência.

Além disso, traz prejuízos ainda, ao próprio governo, conforme Castro (2011), ao tratar sobre as multas que deveriam ser cobradas pelo IBAMA, e que não vem sendo feito.

O Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) deixou de receber 99,4% do valor total das multas aplicadas contra crimes ambientais entre janeiro de 2005 e outubro 2009. Em quase cinco anos, foram R\$ 14,6 bilhões não pagos por pessoas e empresas autuadas. O valor corresponde a 58% de toda a dívida acumulada por infratores com os 16 órgãos federais de regulação e fiscalização. Só o Ibama foi responsável por 57% do valor aplicado em multas nesse período. Em compensação, foi o que teve o pior resultado na arrecadação de multas – apenas 0,6% do montante cobrado foi recolhido. O Ibama puxa para baixo o desempenho dos órgãos fiscalizadores. O índice geral de arrecadação é de 3,7%, mas as oito agências que lideram o ranking apresentam resultados superiores a 20%. A tendência é piorar. Em 2006, melhor ano do período, 1,1% foi pago. Já entre janeiro e outubro do ano passado, o número caiu para 0,2%. Os dados foram levantados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e apontam o problema: o órgão não faz uso dos instrumentos legais de que dispõe para obrigar o pagamento (CASTRO, 2011, s.p).

A burocracia presente no órgão dispõe, inclusive, para que o produtor ao qual coube a multa e que não pagou, para que seja inscrito no Cadin, e posteriormente acionados juridicamente, apenas após terem se esgotado todos os recursos administrativos, e que essas etapas, para que sejam cumpridas, pode-se levar mais de um ano.

Mas o TCU considera que “como está sendo avaliado um período de cinco anos, a existência de uma discrepância elevada entre os números acumulados requer atenção”. “É possível, ainda, que esteja havendo omissão por parte de órgãos e entidades de fiscalização”, observa o relatório do Tribunal. Por algum motivo, mesmo as multas confirmadas administrativamente não estão sendo cobradas (CASTRO, 2011, s.p).



Para muitos especialistas, informa ainda este autor, essas multas não pagas, devem-se em grande parte ao quadro bastante reduzido de procuradores e servidores, que, não efetuando as cobranças, boa parte dessas dívidas acabam prescrevendo.

Após a realização do processo administrativo, o órgão ambiental tem o prazo de cinco anos para que possam executar a dívida, que não poderá mais ser cobrada após decorrido esse prazo, demonstrando a ineficiência do poder de polícia desses órgãos. Além disso, muitas multas, podem ser invalidadas ainda após chegarem à Justiça, por conta de erros de atuação dos fiscais. Além disso:

Nos últimos anos, o número de autuações e, portanto, de processos administrativos caiu substancialmente. No entanto, Marlene acredita que o aumento dos valores dificultou a arrecadação. Desde 2008, quando foi baixado o Decreto Federal 6.514, que aumentou as previsões legais para cobrança, o valor médio das multas do Ibama vem crescendo e atingiu R\$ 9,2 milhões no ano passado. Procurada pela reportagem, a Superintendência do Ibama em Brasília não retornou as ligações (CASTRO, 2011, s.p).

Desta forma, pode-se verificar que o direito ambiental não terá uma evolução significativa, caso a sociedade e os políticos brasileiros fechem os olhos para esta realidade tão próxima de todos. Mas para que se chegue a este consenso de que a qualidade ambiental pode melhorar em conjunto com o crescimento agrícola, é necessário conscientizar a sociedade e todos interessados pelo meio ambiente.

No entanto para Antunes (2013, p. 114), o direito Ambiental é o instrumento jurídico próprio para a aplicação da legislação protetora do meio ambiente, integrando o novo Direito Econômico, através do qual "é possível que o Estado fomenta ações e condutas cuja finalidade será a produção de determinado resultado econômico e social concreto".

Direito Ambiental é, para Machado (2014, p. 127) uma concepção da ordem jurídica que penetra "em todos os ramos do Direito, na medida que trata de direito fundamental, que cumpre a função de integrar os direitos à qualidade de vida saudável, ao desenvolvimento econômico e à proteção dos recursos naturais".

Ainda, segundo Machado (2014, p. 129) "o Direito Ambiental pode ser definido como um Direito que se desdobra em três vertentes fundamentais, que são constituídas pelo direito ao meio ambiente, direito sobre o meio ambiente e direito do meio ambiente".

Pelo parágrafo único, do art. 170, da Carta Magna brasileira, tem-se que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

Tratando-se da exploração de atividade econômica pelo Estado, deve-se interpretar o acima citado artigo constitucional interpretado levando em conta o determinado no art. 173 da Constituição Federal, *in verbis*: “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

Assim, pode-se afirmar que, regra geral, não há necessidade de licença ou autorização para que um cidadão desempenhe a atividade econômica que desejar. Entretanto, há hipóteses nas quais o Poder Público, através do seu órgão competente, tem que dar o seu aval para que projetos possam ser postos em prática. Um desses casos diz respeito às atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras do meio ambiente, as quais necessitam de licença ambiental para se desenvolverem (BEZERRA, 2008, p. 38).

De acordo com Granziera (2012, p. 46) um dos pontos fundamentais para a efetividade da proteção ao meio ambiente, abordado no Princípio 11, que aborda a necessidade de os Estados adotarem uma “legislação ambiental eficaz”, salientando-se que “as normas aplicadas por alguns países poderão ser inadequadas para outros, em particular para os países em desenvolvimento, acarretando custos econômicos e sociais injustificados”. Daí a necessidade de cada país formular as normas ambientais em consonância com suas características e necessidades.

A legislação ambiental, deverá ter tratamento diferenciado em bioma, tendo em vista não ser viável ao país a generalização do todo, tendo conhecimento das diversas legislações, separando em biomas e as condições que cada Estado oferece, salientando-se que as normas aplicáveis para um pode ser prejudicial para outro.

A Constituição Federal de 1988 trata em seu artigo 225 do capítulo VI, sobre a questão ambiental, afirmando a todos a garantia de direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pelo fato de consistir-se em direito à vida; impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo; especificando a competência do Poder Público da garantia desse direito, assim como de definir espaços territoriais especialmente protegidos; prevendo ainda sanções para infratores;

orientando para a educação ambiental em todos os níveis, além de determinar que a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional (BRASIL, s/d).

Verifica-se a relevância da vegetação na manutenção da vida no planeta, pois consiste em transformação da luz solar em energia viva, transferida para cadeias ecológicas ditas superiores até chegar ao homem, na forma de alimentos.

Nota-se que a burocracia dos órgãos ambientais em muitos Estados brasileiros, tem prejudicado o desenvolvimento da agricultura brasileira. Órgãos Públicos despreparados, com estrutura física precária, falta de capacitação dos funcionários públicos e sobrecarga de trabalho e para o atendimento a todos que procuram e precisam destes órgãos. A demora na liberação de licenças muitas vezes acarreta prejuízos financeiros, pelo fato de que os órgãos ambientais utilizam de uma linguagem depreciativa para com o produtor rural.

A região do cerrado tem sofrido nos últimos anos transformações bastante profundas nas técnicas produtivas e no modo de vida da população. Desta forma, tem sido constante a busca pela sustentabilidade sócio-ecológica no processo de exploração agrícola dos cerrados.

Neste sentido, ressalta-se que as práticas agrícolas adotadas vêm sempre acompanhadas de alterações do meio ambiente de forma mais ou menos marcante.

Pelo princípio do poluidor-pagador, ou princípio da responsabilidade por dano ecológico, aquele que no desenvolvimento de suas atividades degradando o bem ambiental pertencente a toda a comunidade que está obrigada a repará-lo ou, na impossibilidade, a indenizá-lo (Lei 6.938/81, art. 4º, VII). Nesse aspecto, foca-se aqui a responsabilidade civil por dano ecológico, em que pese também possuírem importância as responsabilidades administrativa e penal em virtude de conduta ambiental danosa.

A responsabilidade no campo civil é concretizada em cumprimento da obrigação de fazer ou de não fazer e no pagamento de condenação em dinheiro. Em geral, manifesta-se na aplicação desse dinheiro em atividade ou obra de prevenção ou de reparação do prejuízo. (MACHADO, 2014, p. 331).

É preciso notar, também, que:

A responsabilidade civil ambiental não considera apenas o dano concretizado, mas também a potencialidade de ocorrer o dano. Assim, a responsabilidade ambiental apresenta duas facetas: a função preventiva - pela qual, procura-se evitar o dano, e a função reparadora - que tenta reconstituir e/ou indenizar as perdas causadas (MACHADO, 2014, p. 341).

Assim, qualquer prejuízo ao meio ambiente, real ou potencial, de natureza patrimonial ou não patrimonial, permanente ou temporário, irá submeter seu agente à responsabilidade pela conduta intentada.

A responsabilidade pelo dano ambiental a ser imputada a quem lhe deu causa constitui-se em um dos pilares do Direito Ambiental, pelo fato de realizar a justiça ambiental, tendo em vista corrigir as injustiças sociais, para que não fiquem a cargo da sociedade. Deve-se notar que, como consequência do ato de produção ou consumo de um bem ou serviço, podem advir consequências para o agente econômico, positivas ou negativas. São as chamadas externalidades. “A externalidade pode ser positiva ou negativa, quando no preço do bem colocado no mercado não estão incluídos os ganhos e as perdas sociais resultantes de sua produção ou consumo, respectivamente” (RODRIGUES, 2006, p. 192).

Logo, o produtor ou fornecedor pode ser surpreendido por benefícios ou prejuízos referentes à sua atividade econômica, que não sejam resultados diretos ou esperados. Entretanto, muitas vezes tais efeitos podem ser imaginados. É o caso do dano ambiental como externalidade negativa e que não deve ser internalizada pela sociedade, sob pena de se socializar o prejuízo e individualizar o lucro.

Com a aplicação do princípio do poluidor-pagador procura-se corrigir o quadro segundo o qual uma pessoa se utiliza dos benefícios advindos do meio ambiente, privatizando lucros e socializando prejuízos, impondo ao produtor privado a internalização também dos custos ambientais, retirando-os da sociedade, já que aqueles que não participaram da empreitada nem foram beneficiados por ela não merecem suportar os seus ônus. Em outras palavras, significa que os bens e serviços devem refletir todos os custos de produção, incluindo as externalidades negativas (BEZERRA, 2008, p. 60).

No ordenamento jurídico brasileiro, a responsabilidade civil por dano ambiental é considerada como objetiva, sendo também chamada de responsabilidade pelo risco, conforme art. 225, §3º, CF/88 c/c art. 14, §1º, Lei 6.938/81. Para haver responsabilização pelo evento danoso, são indispensáveis a conduta ilícita do agente, o dano e o nexa causal, não sendo necessário o elemento culpa. Nesse sentido, Ferraz (*apud* BARACHO JR., 2000, p. 319) citando: “a

responsabilidade por dano ao meio ambiente deve ser objetiva, em razão do interesse público marcante”.

Vale notar que havendo lesão ao bem ambiental, é preferível a sua recuperação, já que o meio ambiente equilibrado, como visto, é indispensável para a boa qualidade de vida dos seres humanos, hoje e no futuro. Desta forma, sua reparação é preferível à indenização, sendo que esta terá lugar apenas quando o dano for irreversível.

No caso de indenização, reverterá para um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais com a participação do Ministério Público e de representantes da comunidade, e os recursos se destinarão à reconstituição dos bens lesados, conforme art. 13, caput, da Lei 7.347, de 24.7.1985.

Desta forma, diante de todo o exposto, necessário que haja por parte do Estado a realização de ações que podem até serem burocráticas, mas eficientes e que atenda aos anseios da população como um todo e da comunidade onde estiverem instalados os empreendimentos agropecuários.

## CAPÍTULO V

### 5.0 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM MATÉRIA AMBIENTAL

#### 5.1 BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA RESPONSABILIDADE CIVIL

Com a ocorrência do dano ambiental, surge a necessidade da responsabilização do agente causador. O poluidor poderá responder nas esferas civil, criminal e administrativa, nos termos do artigo 225, § 3º da Constituição Federal, senão vejamos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.  
§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (BRASIL, s/d, s/p).

Será dada prioridade no presente estudo à responsabilidade civil, pois consiste na forma mais comum de atuação do Ministério Público contra atos cuja responsabilidade recai sobre o Estado.

Historicamente, a função da responsabilidade civil é a de reparação dos danos causados, com a busca pela recomposição do estado jurídico anterior. Quem causa lesão a bem jurídico de outrem deve repará-lo, recuperando ou recompondo o bem agredido. Quando não há a possibilidade de retornar ao *status quo ante*, é estipulada uma indenização correspondente, que visa ressarcir os prejuízos sofridos.

A noção de equivalência, presente na estipulação da indenização, mostra-se de difícil visualização na seara ambiental. Em certos casos, não é possível a equiparação do bem perdido. Como recuperar uma espécie extinta ou uma floresta milenar devastada? No direito civil é possível a transformação em valores

pecuniários. Contudo, esta não é a finalidade do Direito Ambiental, que busca antes de tudo a prevenção do dano.

Segundo Guiomar Teodoro Borges (2011), não basta apenas transportar o modelo clássico para a esfera ambiental sem levar em consideração princípios e características peculiares à proteção do meio ambiente. Exige-se maior rigor na aplicação do instituto; afinal, está-se diante de um interesse difuso, cujo titular é a própria humanidade.

Enquanto a responsabilidade civil clássica atua como técnica de reparação dos danos, agindo assim, de forma posterior ao ato ilícito, no Direito Ambiental, a tutela do meio ambiente muitas vezes só mostra-se efetiva se realizada de maneira preventiva. Com base no princípio da prevenção, ainda que não tenha ocorrido dano efetivo, poderá ser admitida a responsabilização, desde que se afigure possível a existência do ilícito (RODRIGUES, 2007).

Destarte, há uma preocupação em inibir o dano e não apenas repará-lo. No Direito Ambiental geralmente a única solução adequada é a prevenção do dano, pois sua reparação mostra-se difícil. Ocorre que nem sempre o dano poderá ser evitado, independentemente dos cuidados tomados, daí a importância da atuação estatal visando a efetiva responsabilização dos agentes poluidores (VIANNA, 2009).

A responsabilidade civil ambiental possui, portanto, uma função pedagógica, pois no momento em que pune os infratores, inibe a ação de possíveis poluidores.

## 5.2 A RESPONSABILIDADE OBJETIVA AMBIENTAL

No Direito Civil, a regra é a adoção da teoria subjetiva, exigindo-se o elemento culpa no momento da conduta do agente, conforme extraído dos artigos 186 e 927 do Código Civil, senão vejamos:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo (BRASIL, s/d, s/p).

A aferição da culpa no direito ambiental muitas vezes mostra-se difícil. Existem situações em que é difícil a identificação precisa do autor do dano ambiental, pois podem existir diversos agentes poluidores em uma mesma área concorrendo para o dano.

Outras vezes, torna-se difícil a própria constatação da existência do dano, pois em algumas ocasiões, este é percebido apenas com o decorrer do tempo. E mais, mesmo com a identificação do causador, este pode não dispor de recursos suficientes para ressarcir os prejuízos causados à natureza (BORGES, 2011).

Nessa linha de raciocínio, autores como Geisa de Assis Rodrigues (2007) defendem que o modelo tradicional de responsabilidade, que exige a presença da culpa para sua caracterização mostra-se insuficiente para o Direito Ambiental.

Partilhando do mesmo entendimento:

Bem se vê que o sistema clássico de responsabilidade civil, baseado na relação entre pessoas certas e determinadas, tendo como pressuposto a culpa como passaporte à indenização, revela-se insuficiente e precário na seara ambiental. Reclama-se dessa forma, novos padrões de responsabilidade civil para disciplinamento dos danos ambientais; afinal, o que está em desate neste âmbito não é mais única e exclusivamente o 'dar a cada um o que é seu', sob enfoque estritamente patrimonialista, mas sim, a disciplina do homem e meio ambiente, de molde a preservar a vida no planeta de maneira saudável e equilibrada (VIANNA, 2009, p. 91).

A exigência do elemento culpa em algumas situações pode vir a restringir a responsabilização por danos causados, pois em algumas situações as condutas causadoras da degradação estão amparadas por normas legais, ou autorizações do Poder Público (LEITE, 2003).

Nesse sentido, o Brasil adotou expressamente a responsabilidade objetiva ambiental. O artigo 14, § 1º da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) dispõe que: “§1º Sem obstar à aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, **independentemente da existência de culpa**, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. (...)”.

Essa responsabilidade foi recepcionada pela CF/88, nos termos do §3º do artigo 225. Não há incompatibilidade entre a legislação infraconstitucional com o disposto na Constituição (SIRVINSKAS, 2009). Logo, aquele que causa o prejuízo ao meio ambiente deve ser responsabilizado pelo dano ambiental, independente do elemento subjetivo da conduta.



Não é necessário que a atividade seja considerada perigosa ao meio ambiente. Ou seja, mesmo sem o risco ambiental, mesmo observados os princípios da precaução e da prevenção, podem ocorrer danos, que deverão ser reparados pelo seu causador.

Logo, não possui relevância a intenção da conduta do agente. Ainda que este tente evitar ao máximo o dano, responderá pelos prejuízos causados, pois o que importa é apenas a existência do dano e o nexo de causalidade com o poluidor.

Ressalte-se que as atividades que geram riscos ao meio ambiente por si só já acarretariam na imputação objetiva da responsabilidade ao agente causador do dano, uma vez que o parágrafo único do artigo 927 do Código Civil de 2002 assim dispõe: “Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”.

A responsabilidade é objetiva para intensificar a proteção ambiental. Não se perde tempo discutindo se houve ou não culpa na conduta. O fato de o dano ambiental interferir em bens pertencentes a toda a coletividade e cuja lesão acarreta consequências de interesse de todos leva à reparação objetiva (MACHADO, 2014).

Nas palavras de Paulo Afonso Leme Machado (2014, p. 355), “o Direito Ambiental engloba duas funções da responsabilidade civil objetiva: a função preventiva – procurando, por meios eficazes, evitar o dano – e a função reparadora – tentando reconstituir e/ou indenizar os prejuízos ocorridos”.

Salienta ainda o autor a importância de se valorizar a função preventiva, uma vez que diversos danos são de difícil reparação, sendo alguns irreversíveis. Não basta portanto, a releitura da responsabilidade civil clássica com a simples dispensa do elemento subjetivo. Assume a responsabilidade ambiental, o caráter preventivo, face à irreversibilidade do dano ambiental.

A aplicação da responsabilidade objetiva em matéria ambiental gera algumas consequências, quais sejam:

A primeira é a irrelevância da intenção danosa, ou seja, não importa a intenção do agente. A segunda é a irrelevância da mensuração do subjetivismo, pois não importa se o dano teve mais de um autor e sim, que qualquer deles responda pelo prejuízo. A terceira é a inversão do ônus da prova, na medida em que se parte do pressuposto que o agente causou o dano, restando a ele alegar qualquer excludente. A quarta é a irrelevância da licitude da atividade, pois mesmo legalmente autorizado a atuar o agente terá que responder pelos prejuízos causados. E a quinta é a atenuação do

relevo do nexa causal, onde este deve ser observado de modo a favorecer a causalidade entre o fato danoso e atividade do agente poluidor (FERRAZ apud BORGES, 2011, p. 21).

### 5.3 A RESPONSABILIDADE CIVIL ESTATAL NO DIREITO AMBIENTAL

Como ente dotado de personalidade jurídica autônoma, o Estado tem capacidade processual ativa e também passiva. Assim, poderá responder por danos causados por suas condutas, sejam elas comissivas ou omissivas.

O artigo 3º, IV da Lei 6.938/81, estabelece que é considerado poluidor, toda "pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental".

Portanto, as pessoas jurídicas de direito público integram expressamente o rol dos possíveis responsáveis. Não poderia ser diferente, uma vez que a Administração Pública poderá ser, direta ou indiretamente, causadora de danos ao meio ambiente.

Embora o Estado seja o responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas ambientais, buscando garantir a prevenção ambiental, também pode cometer lesões aos interesses públicos.

As pessoas jurídicas de direito público interno podem ser responsabilizadas pelas lesões que, por ação ou omissão, causarem ao meio ambiente. Logo, tanto pode haver uma responsabilização estatal quando atua por meio de seus agentes, como por exemplo, na construção de estradas ou de usinas hidrelétricas, ou ainda, na omissão de seu dever constitucional de proteger o meio ambiente (exemplo: ausência de coleta de lixo).

Embora tema de ampla discussão, boa parte da doutrina posiciona-se no sentido da adoção da teoria do risco integral, segundo a qual, basta a demonstração do dano e do nexa de causalidade.

Com a adoção da teoria do risco integral, a força maior e o caso fortuito não são causas excludentes da responsabilidade por danos ambientais. Da mesma forma o fato causado por terceiro, existindo nesse caso, o direito de regresso do responsável contra o causador do dano.

Tampouco a licitude não pode ser arguida. Irrelevante também é a existência de licença ambiental, pois o infrator poderá ser punido ainda que tenha agido segundo as normas vigentes ou amparado por licença ambiental.

O Estado não poderá se exonerar do dever de manter o meio ambiente limpo e conservá-lo para as próximas gerações. Conforme exposto, é atribuição do Estado o controle das atividades poluidoras.

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 impôs o dever do Poder Público na prevenção do meio ambiente. Logo, cabe ao Estado a gestão ambiental, sendo sua responsabilidade o controle das atividades que possam gerar danos ao meio ambiente.

Ademais, o meio ambiente é um bem de uso comum do povo, sendo papel da Administração Pública zelar pela sua conservação e correta utilização por todos.

Portanto, ainda que desconhecido o autor do dano ambiental, o Estado responderá pelo dano. Da mesma forma se a atividade for realizada dentro dos padrões estabelecidos ou se tiver licença ambiental, subsiste a responsabilidade do Poder Público.

Com isso, o Estado é forçado a estabelecer padrões seguros de emissão de poluentes e critérios rigorosos para a concessão de licenças, reduzindo assim, os riscos ambientais.

A seguir, serão analisadas as hipóteses em que o Estado poderá ser responsabilizado civilmente por danos ambientais.

### **5.3.1 Atuação direta de seus agentes**

A Constituição Federal de 1988 estabelece a responsabilidade estatal em seu artigo 37, § 6º, que assim dispõe:

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, s/d, s/p).

O dispositivo em tela é perfeitamente aplicável à responsabilização ambiental. Assim, caso haja a prática de alguma atividade lesiva ao meio ambiente, praticada por agente público, o Estado responderá civilmente pelos danos causados.

Como exemplo de atuação direta do Estado, podemos citar: a construção de rodovias que passam por florestas naturais, construção de hidrelétricas, obras realizadas por órgãos públicos, etc.

Entretanto, havendo dolo ou culpa do agente causador, haverá a possibilidade de direito de regresso por parte do Poder Público, a fim de responsabilizar aquele que deu origem ao ato ilícito. Não fosse esse regresso, o maior prejudicado seria a coletividade, pois além de sofrer com a degradação ambiental, ainda estaria sendo prejudicada indiretamente com a responsabilização do Estado.

Destarte, indubitável a responsabilização do Estado quando este for o causador direto do dano ambiental, ainda que não comprovada a existência de culpa do agente público.

### **5.3.2 Responsabilidade por ato de particulares**

Nem toda alteração ao meio ambiente corresponde a um dano ambiental. Algumas interferências do homem são perfeitamente aceitáveis, e muitas vezes necessárias para o desenvolvimento da sociedade.

Ao Estado é incumbida a tarefa de regulamentar as atividades possivelmente danosas ao meio ambiente, com o objetivo de preservar a saúde pública e ordenar as atividades produtoras (MACHADO, 2014).

O Poder Público atua muitas vezes impondo limites e padrões a serem observados pelos particulares e pela própria Administração. O controle da utilização tolerável dos recursos ambientais é feito com base no poder de polícia administrativo.

Entretanto, os critérios utilizados para a elaboração das normas de controle de riscos não são infalíveis. Assim, muitas vezes, mesmo o particular observando essas normas pode gerar danos ambientais.

Nesses casos, mesmo sendo a atividade considerada lícita, pois exercidas dentro dos padrões exigidos pelo Estado, haverá para o poluidor a obrigatoriedade da reparação pelos danos causados.

Como forma de exigir sempre do Poder Público uma maior cautela na elaboração de tais normas, o Estado deve responder solidariamente com o particular, pois sua conduta, estabelecendo um limite que ainda causa danos ao ambiente, influenciou a prática do dano.

Nesse sentido, o Poder Público deve ter cautela na elaboração de normas ambientais. O processo legislativo não pode ser apreciado sem a minúcia necessária ao caso, sob pena de serem aprovadas leis contrárias ao ordenamento jurídico ambiental. Caso uma norma ofensiva aos ditames ambientais venha a ser promulgada, caberá ao Estado responder juntamente com aquele que, mesmo seguindo as orientações legais, causar o dano ao meio ambiente.

No Direito Ambiental, havendo mais de um responsável pelo dano adota-se a solidariedade passiva. Todos responderão igualmente, sendo possível exigir a reparação de apenas um deles, tendo este direito de regresso em face dos demais.

O Estado poderá ser responsável solidariamente por danos causados por terceiros, em face de seu dever de proteção ambiental, sendo seu dever fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam (SIRVINSKAS, 2009).

Destarte, segundo entendimento de Guiomar Borges (apud MILARÉ, 2011, p. 966), "se da atividade de um empreendimento particular resulta dano ambiental à coletividade, poderá o Estado, em determinadas circunstâncias, pelo princípio da solidariedade, ser chamado também a repará-la."

Para que haja um efetivo controle da Administração Pública, exige-se para algumas atividades a licença ambiental. Baseado no princípio da prevenção, a licença é concedida àquelas atividades que preenchem os requisitos estabelecidos pelos órgãos oficiais.

Nos casos em que é concedido o licenciamento ambiental, o empreendedor não fica exonerado do dever de reparar o dano ambiental. A licença exclui a possibilidade de responsabilização administrativa, mas não impede a responsabilização civil. E o Poder Público nesses casos deve, mesmo após realizadas todas as formalidades, como por exemplo, estudos de impacto ambiental, fiscalizar o empreendimento.

Destarte, podem surgir as seguintes situações: poderá haver a concessão irregular do licenciamento, ou ainda, a ocorrência de danos causados por atividades devidamente licenciadas. Em ambos os casos, o Estado responde solidariamente com o particular.

Na primeira hipótese é clara a responsabilidade estatal, que contribuiu de forma direta ao dano, permitindo a prática de atividade danosa ao ambiente em local impróprio. A responsabilização do Poder Público pela atividade autorizada faz com que o Estado busque uma melhora na proteção ao meio ambiente, com o aumento no rigor da tolerância de determinadas atividades.

### **5.3.3 Responsabilidade por omissão**

O Estado como principal responsável pela proteção ambiental não poderá esquivar-se de seu dever constitucional de resguardar o meio ambiente. Cabe ao Poder Público dispor de todos os meios para a consecução de seu objetivo final, qual seja a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ademais, é dever do Estado a atuação positiva para garantir a fruição do direito fundamental ao meio ambiente pela coletividade.

Entretanto, observa-se atualmente um despreparo no trato da coisa pública por parte da Administração. A prestação de serviços de forma inadequada e a ausência de controle e fiscalização dos atos dos particulares facilitam a ocorrência de ilícitos ambientais.

A conduta omissiva do Estado configura-se quando este deixa de cumprir um dever legal. Essa omissão deve ser observada com base em critérios objetivos, dentro do princípio da razoabilidade. Por certo, não pode a Administração Pública possuir o controle sobre toda e qualquer conduta que venha a ser prejudicial ao meio ambiente. Deverá, contudo, tomar as medidas necessárias para buscar uma máxima proteção ambiental.

O Estado poderá ser responsabilizado solidariamente por omissão no seu dever de fiscalização e controle das atividades que produzam riscos ao meio ambiente.

Afirma-se que:

[...] se houver omissão do Poder Público em exercer eficazmente seu poder-dever fiscalizatório, conforme lhe determina a Carta Magna (CF, art. 225, caput), e dessa conduta resultarem danos ao meio ambiente, a Administração Pública será, inequivocadamente responsável indireta pela atividade causadora da degradação ambiental, devendo responder solidariamente pelos resultados adversos (VIANNA, 2009, p. 122).

Assim, ainda que não haja participação direta na degradação ambiental, o Poder Público poderá compor o polo passivo de uma eventual demanda judicial com o fito de restaurar o dano causado.

Tanto em suas atividades, como nos estabelecimentos particulares, é obrigação do Poder Público a fiscalização e a atuação de forma a impedir a ocorrência de danos ambientais. Não se trata de um direito, mas de um dever, estabelecido inclusive constitucionalmente, por meio do artigo 225.

Esse dever de controlar as atividades poluidoras, com a utilização inclusive de métodos repressivos, gera a responsabilidade do Estado nos casos em que este se omite na prestação desse serviço à sociedade.

Marcelo Buzaglo Dantas (2009) faz uma ressalva acerca da inclusão dos entes públicos no polo passivo das demandas ambientais. Segundo entendimento do autor, partilhado por outros doutrinadores como Édis Millaré (2010), há de se ter cautela no momento da inclusão do Poder Público como litisconsorte passivo.

Isso porque, penalizar o Estado nos casos de omissão no seu dever de fiscalização seria, em consequência, penalizar toda a coletividade. Logo, deve haver uma análise apurada no caso concreto, para evitar que a coletividade sofra o dano e ainda tenha que arcar com os prejuízos.

Assim, entende-se que, caso se verifique, na situação concreta, que o ente estatal adotou as cautelas necessárias para evitar o dano, ou, uma vez tendo este se concretizado, emvidou esforços para obter a respectiva reparação, não seja a pessoa jurídica de direito público indicada para figurar no pólo passivo da demanda (DANTAS, 2009, p.106) .

Nesse sentido, a responsabilidade ambiental do Estado por omissão será subsidiária. Deve-se primeiro buscar a reparação do dano pelo poluidor direto. No caso de insucesso, e de acordo com a situação concreta, será o Estado chamado para responder pelo dano.

A doutrina divide-se no que diz respeito ao caráter objetivo ou subjetivo da responsabilidade estatal por omissão. Isso porque, a regra geral de responsabilidade estatal por omissão segue a responsabilidade subjetiva.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações entre Estado e Sociedade foram se transformando e emergiu uma nova realidade econômica com a mudança na forma de pensar a respeito da assistência aos grupos menos favorecidos, de distribuição de renda e do uso dos bens. O Direito na nova fase, ou seja, a de voltar o olhar para o viver social dos excluídos buscou repensar a propriedade, em decorrência de sua relevância no mundo jurídico, econômico e social. Nessa busca, emergiu a necessidade de a propriedade ter uma função.

Nas últimas décadas, a preocupação com o meio ambiente vem crescendo, principalmente entre Chefes de Estado de todo o mundo. No Brasil, essa questão não é diferente, pois um território com a biodiversidade e que abrange a maior floresta equatorial, considerada “o pulmão do mundo”, também se vê à frente de graves problemas ambientais, já que estes estão diretamente ligados ao crescimento econômico e industrial do país.

A busca por eficiência constitui-se em um desafio imposto à estrutura estatal, em especial à atividade administrativa, pelo fato de ser encarregada da entrega de prestações correspondentes à promoção do bem comum e de justiça social. Sobretudo pelo fato de exigir condutas que, confrontam, em tese, com a própria configuração burocrática do Estado de Direito, e de cuja previsibilidade de ações sempre foi tida como perfeita ao alcance do resultado, promovendo a segurança jurídica, mediante a redução das incertezas, relativamente ao processo de tomada de decisão pelo agente público.

Estruturas burocráticas atualmente, já não são suficientes, tendo em vista a promoção de um número ainda maior de prestações sociais, não se alcançando os objetivos do Estado e nem as necessidades de seus administrados. Daí a necessidade de incutir a esse sistema jurídico nacional e, conseqüentemente, na conduta deste agente estatal que é encarregado da materialização da atividade administrativa, o dever de eficiência, buscando na análise sistemática do ordenamento jurídico, os meios aptos à concretização dos fins.

A eficiência exerce um papel constitucionalmente vinculativo, ainda quando esteja o agente público no uso de sua competência discricionária, exigindo-se que o administrador público, quando da concretização da vontade constitucional/legal, aja



baseada na máxima concretização das finalidades públicas ambientais, considerando suas limitações e peculiaridades

A presença de uma burocracia exacerbada traz, inclusive, prejuízos aos órgãos públicos, tendo em vista a necessidade de que sejam cumpridas várias etapas e os prazos, legalmente pequenos, acabam não sendo cumpridos, de maneira que o Estado perde o direito de receber, inclusive multas que deveria cobrar.

Não se afirma, no entanto, que esta burocracia não seja necessária aos órgãos públicos ambientais, ao contrário, busca garantir os passos a serem dados para que essa tutela seja efetiva. Desta forma, defende-se a sua existência, desde que acompanhada pelo princípio da eficiência, mediante a utilização consciente dos meios, que serão empregados da melhor maneira possível mediante a escolha do meio capaz de maximizar sua satisfação.

Os fins que serão promovidos, são direitos fundamentais a um meio ambiente equilibrado, tendo em vista seu caráter de normas-princípios, estruturadas pela existência de um elemento meio e um elemento fim, ambos de conteúdo fluído. Constituem-se, desta forma, em um valor, algo a ser promovido de forma intensa, ante às possibilidades fáticas e jurídicas.

Desta forma, a eficiência é um postulado normativo aplicativo, que deverá ser observada sempre, quando da aplicação de normas de direito, atuando unidirecionalmente na relação de causalidade entre um meio e um fim, estabelecendo seu grau de promoção e atingimento. Constitui-se na busca gradual da satisfação das finalidades públicas, determinando a medida com que cada meio promove determinado fim.

A aplicação da eficiência visa à escolha do meio de maximizar a promoção do fim, exigindo-se da Administração Pública que o resultado seja satisfatório, garantindo a proteção e promoção do direito assegurado ao administrado, medida esta correspondente ao núcleo essencial dos direitos fundamentais e aos bens que o compõem.

Há a necessidade de que a Administração Pública observe o dever de eficiência, buscando meios aptos à satisfação dos interesses sociais, como forma de efetivamente concretizar os preceitos constitucionais. A inobservância injustificada do dever de maximização da promoção dos fins caracteriza-se como preceito autorizador do exame judicial dos atos da Administração Pública. Este controle, haja

vista a expressa previsão de inafastabilidade do exame judicial pelo art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, é uma forma de preservação da própria existência do Estado de Direito, assim como de proteção dos interesses da sociedade.

O próprio Estado, por vezes, joga o produtor no caminho da ilegalidade, ao não analisar rapidamente um pedido de licença ambiental, e acaba fazendo com que a única opção seja o plantio à revelia da lei. E por que isso ocorre? Por que se o imóvel ficar parado está à mercê de invasões, grilagem, quebra financeira do produtor, e até desapropriação pelo não cumprimento de sua função social.

A flexibilização na averbação de Reserva Legal é algo que se deve ver com urgência, se fazendo estudos de zoneamento ecológico-econômico e permitindo sua alocação fora de propriedades já desmatadas, o que aceleraria o processo de regularização fundiária.

O princípio da eficiência pode e deve ser utilizado amplamente, tanto pela Administração Pública, como reforço argumentativo no processo de tomada de decisões de direito ambiental, sobretudo pelo fato de que ponderar não significa esquecer a legalidade, mas buscar a concordância prática do ordenamento jurídico, bem como uma análise sistêmica dos institutos de direito. O Estado, por sua vez, tem papel fundamental, seja controlando as atividades humanas, seja promovendo estratégias e políticas que viabilizem a qualidade de vida e o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, o Estado deve criar normas que protejam o meio ambiente equilibrado, acompanhando sua execução e garantindo a manutenção da ordem ecológica. A falha do Poder Público pode ocasionar graves prejuízos ao meio ambiente. Em muitos casos, os danos são irreversíveis. Nesse sentido, deve o Estado agir de forma a sempre buscar a prevenção da degradação ambiental.

O Direito Ambiental adota a responsabilidade civil objetiva. Dessa forma, aquele que causar o dano será compelido a repará-lo, independentemente da comprovação de sua culpa. Exige-se apenas a ocorrência do dano e o nexo de causalidade com a conduta do agente.

Com isso, busca-se uma proteção mais efetiva a um ramo do direito que tutela bens frágeis e de interesse coletivo. Para a caracterização da responsabilidade, não é necessário que a atividade praticada seja considerada perigosa ao meio ambiente. Ainda que o agente possua licença ambiental, os danos causados por sua conduta deverão ser reparados ou indenizados.

O Estado pode assumir a responsabilidade ambiental por atos de seus agentes, por atos de particulares, quando, por exemplo, o indivíduo agir com amparo em licenciamento concedido de forma irregular, ou ainda, por sua omissão, quando deixar de cumprir seu dever legal de proteção ao meio ambiente.

Na responsabilidade civil ambiental do Estado, adota-se a teoria do risco integral, que não comporta a presença de excludentes de ilicitude, tais como a força maior e o caso fortuito. Destarte, amplia-se a responsabilidade do Estado, que é obrigado a fazer o máximo na busca pela integridade do meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2013.

ARAÚJO, Geraldino Carneiro de [et al]. **Burocracia Light: eficiência e flexibilidade**. 2006.

BARACHO JUNIOR, J. A. O. **Princípios para a mensuração do dano ao meio ambiente**. Direito Ambiental Feam Fundação Estadual do Meio Ambiente, Belo Horizonte/MG, 2000.

BERNARDES, Ciro; MARCONDES, Reynaldo C. **Teoria geral da administração: gerenciando organizações**. São Paulo: Saraiva, 2003.

BESERRA, Marcelo. **Desapropriação no Direito Brasileiro**. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BEZERRA, Fabiano César Petrovich. **O licenciamento ambiental como instrumento de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) Programa de Pós-graduação em Direito - Universidade Federal Rio Grande do Norte, Natal.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. 8ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. ABNT – Associação Brasileira de Normas técnicas. **NBR ISO 14.001**. Sistemas de Gestão Ambiental, Especificação e Diretrizes para Uso. Disponível em: [http://200.144.189.97/phd/LeArq.aspx?id\\_arq=2236](http://200.144.189.97/phd/LeArq.aspx?id_arq=2236). Acesso em 10 de mar. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 10 de mar. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Código Florestal**. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em 10 de mar. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 134 de 16 de junho de 1975**. Disponível em:  
<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/83b1e11a446ce7f7032569ba0082511c/20e029cb4455f7dc03256b6d00638572?OpenDocument>. Acesso em 10 de mar. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto no 99.274, de 6 de junho de 1990**. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm). Acesso em 10 de mar. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 88.351, de 1º de junho de 1983**. Disponível em:  
<http://www.emplasa.sp.gov.br/sijur/03%20Legisla%C3%A7%C3%A3o%20federal/03.02.%20Meio%20Ambiente/11.%20Decreto%20Federal%20n%C2%BA%2088.351,%20de%201%C2%BA%20de%20junho%20de%201983.htm>. Acesso em 10 de mar. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.660, de 21 de novembro de 2008**. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6660.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6660.htm). Acesso em 10 de mar. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Estatuto da Terra. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm). Acesso em 10 de mar. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Código Tributário Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm). Acesso em 10 de mar. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5868.htm). Acesso em 10 de mar. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em 10 de mar. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em 10 de mar. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.433 de 8 de janeiro de 1997.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm). Acesso em 10 de mar. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em 10 de mar. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n.11.428 de 22 de dezembro de 2006.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm). Acesso em 10 de mar. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em 10 de mar. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 23/94 de 7 de dezembro de 1994.** Disponível em: [http://www.anp.gov.br/brasil-rounds/round7/round7/guias\\_r7/PERFURACAO\\_R7/leis\\_PDFs/Conama\\_23\\_1994.htm](http://www.anp.gov.br/brasil-rounds/round7/round7/guias_r7/PERFURACAO_R7/leis_PDFs/Conama_23_1994.htm). Acesso em 10 de mar. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Resolução Conama nº 001, de 23 de janeiro de 1986.** Disponível em: [http://www.anp.gov.br/brasil-rounds/round7/round7/guias\\_r7/PERFURACAO\\_R7/leis\\_PDFs/Conama\\_23\\_1994.htm](http://www.anp.gov.br/brasil-rounds/round7/round7/guias_r7/PERFURACAO_R7/leis_PDFs/Conama_23_1994.htm). Acesso em 10 de mar. de 2014.

CAGNIN, C. H. **Fatores relevantes na implementação de um sistema de gestão ambiental com base na Norma ISO 14001.** 2.000. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da Burocracia.** 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Zahar editores, 1976.

CARDOZO, José Eduardo Martins. **Princípios Constitucionais da Administração.** São Paulo: Atlas, 1999,

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1999.

CASTRO, Pedro de. **Ibama não recebe 99% das multas.** Disponível em: [www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1025625&ch=](http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1025625&ch=). Acesso em 16 de outubro de 2011.

CETESB. COMPANHIA DE TECNOLOGIA E SANEAMENTO AMBIENTAL. **Supressão de vegetação nativa.** Disponível em: [http://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/cetesb/intervencoes\\_doc\\_nativa.asp](http://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/cetesb/intervencoes_doc_nativa.asp). Acesso em 10 de agosto de 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração.** 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle Interno nos Municípios:** orientação para a Implantação e Relacionamento com os Tribunais de Contas. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DONAIRE, D. **Gestão ambiental na empresa.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FARIAS, Talden Queiroz. **Propedêutica do Direito Ambiental.** 2007. Disponível: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/26876-26878-1-PB.pdf>. Acesso dia: 22/06/11.

FERREIRA, Heline Sivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2002.

FINK, Roberto Daniel; MACEDO, André Camargo Horta de. Roteiro para Licenciamento Ambiental. In: **Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental /** FINK, D. R.; ALONSO Jr. H. A.; DAWALIBI, M. (Org.). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

GARCIA, Yara Manfrin. O Código Florestal brasileiro e suas alterações no Congresso Nacional. **Revista Geografia em Atos.** Departamento de Geografia da FCT/UNESP, Presidente Prudente, n. 12, v.1, janeiro a junho de 2012, p.54-74.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005.

GRANJEIRO, José Wilson. **Administração Pública?** Ideias para um governo empreendedor. 13ª edição. Brasília: Obscursos Editora, 2008.



GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo. Editora Atlas, 2012.

KINLAW, Dennis C. **Empresa competitiva e ecológica: desempenho sustentado na era ambiental**. São Paulo : Makron Books, 1997.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MARTINS, Gianelli. **Reserva Legal Florestal – Estudos Preliminares sobre um instituto em construção**. 21.09.2009. Disponível em: <http://www.gianellimartins.com.br/blog/?p=74>. Acesso em 10 de julho de 2011.

MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. Da Possibilidade de Exame Jurisdicional do Mérito de Atos Administrativos Discricionários. **Revista da Procuradoria Geral do INSS**, Brasília, v. 08, nº 4, p. 62-87, jan./mar. 2002.

MATOS, Francisco Gomes de. **Desburocratização**. 3. ed. São Paulo, SP: Atlas, 1980.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 9ª ed., rev., atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MEDEIROS, Nathalie da Nóbrega. BARBOSA, Erivaldo Moreira. **Outorga do direito de uso das águas: Sustentabilidade e competência**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 79, 01/08/2010. Disponível em [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8175](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8175). Acesso em 07/10/2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª Ed. São Paulo. Malheiros Editora, 2002.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MORAES, Luís Carlos Silva de. **Código Florestal Comentado**. 4ª Ed. São Paulo. Editora Atlas, 2009.

MORAES, Alexandre de. Reforma administrativa: emenda constitucional nº 19/98. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Teoria Geral da Administração**: uma introdução. 22. ed. São Paulo: Pioneira, 2000.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução à organização burocrática**. 6. ed. São Paulo, SP: Brasiliense, 1988.

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella Francisca Freitas Gouveia de. **Teoria Geral da Administração**. 2. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo.. O novo papel do Estado na Economia. **Revista de Direito Administrativo** – RDA, Rio de Janeiro, nº 241, p. 01-19, jul./set. 2005.

MOURA, Luis Antonio Abdalla de. **Qualidade e gestão ambiental**. São Paulo. Juarez de Oliveira, 2004.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Ato Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

PAULSEN, Leandro (org.); CAMINHA, Vivian Josete Pantaleão; RIOS, Roger Raupp. **Desapropriação e Reforma Agrária**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do estado para a cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. A Presunção Constitucional de Degradação do Meio Ambiente pelas Atividades Econômicas. In: **Revista de Direitos Difusos** – Vol. 35. Coordenadores: Guilherme José Purvin de Figueiredo e Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: IBAP e APRODAB, 2006.

ROCHA FILHO, José Virgílio Castelo Branco. **Usucapião Especial & Constitucional Rural**. Curitiba: Juruá, 2002.

SANTOS, João César dos. Usucapião Constitucional Rural em Áreas Inferiores ao Módulo Rural. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, n. 89, p. 156 - 162, mar. 2003.

SCHAFFER, Wigold; MEDEIROS, João de Deus. **Normas ambientais gerais de caráter nacional** (2009). Disponível em: <http://www.apremavi.org.br/download.php?codigoArquivo=265>. Acesso em: 10 de agosto de 2011.

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2011.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

VIANA, Eder Cristiano et al . Análise técnico-jurídica do licenciamento ambiental e sua interface com a certificação ambiental. **Rev. Árvore**, Viçosa, v. 27, n. 4, Aug. 2003 . Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-67622003000400019&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-67622003000400019&lng=en&nrm=iso). Acesso em 07 de setembro de 2011.

VILELA, Mário Hamilton. Política Agrícola, Reforma Agrária e Movimentos Sociais. **Revista da Ajuris**. Porto Alegre, n. 94, p. 202 – 208, jun. 2004.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WINGETER, Cauã. **Os Planos de Recursos Hídricos**. Disponível em <http://www.rededasaguas.org.br/ferramentas/plano.htm>. Acesso em 10 de setembro de 2011.