

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FERNANDO OTAVIANO MELO JARDIM

**PEC 65/2012 E A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO AO MEIO
AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO POR MEIO DO
LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

CURITIBA

2016

FERNANDO OTAVIANO MELO JARDIM

**PEC 65/2012 E A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO AO MEIO
AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO POR MEIO DO
LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Trabalho apresentado como requisito parcial
para obtenção do grau de Especialista em
Direito Ambiental do curso de Pós-Graduação
em Direito Ambiental Departamento de
Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências
Agrárias da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Andreia Mendonça Agostini

CURITIBA

2016

RESUMO

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado aprovou, a Proposta de Emenda à Constituição 65/2012 que prevê a inclusão de um § 7º ao artigo 225 da Constituição da República, com o objetivo de, segundo a sua ementa, “assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental”. Em suma, a PEC 65/2012 quer, a partir da apresentação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) pelo empreendedor, impedir suspensões ou cancelamentos da obra, além de dispensar o procedimento de licenciamento ambiental. No plano de validade do texto normativo proposto há um conflito claro com o inciso IV, do § 1º do próprio art. 225, da CR/88; já no plano da eficácia dos direitos fundamentais o texto elimina um importante instrumento de preservação e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que afasta a análise pormenorizada do EIA e além de retirar a fiscalização posterior do empreendimento, deixando o meio ambiente à mercê de possíveis impactos socioambientais. O trabalho analisará os argumentos elencados pelo CCJ tendo em vista a argumentação jurídica e os princípios fundamentais do direito ambiental em especial o princípio do desenvolvimento sustentável e o da precaução, uma vez que compreende-se que o procedimento de licenciamento ambiental é um instrumento administrativo que concretiza tais princípios.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental. Desenvolvimento Sustentável. Princípio da Precaução.

ABSTRACT

The Committee on Constitution, Justice and Citizenship, operating in the Brazilian Senate, approved the proposal for the Constitutional Amendment 65/2012, which provides for the inclusion of a seventh paragraph to the Article 225 of the Constitution, in order to "ensure the continuity of public works after the granting of the environmental license." In short, the PEC 65/2012 wants, from the submission of the Environmental Impact Assessment (EIA) by the entrepreneur, to prevent suspensions or cancellations of the construction, in addition to waiving the licensing procedure. In the proposed regulatory text there is a clear conflict with the IV, § 1 of the 225 article itself, and when it comes to the effectiveness of fundamental rights, the text removes an important tool for preservation and conservation of ecologically balanced environment, since it strays from the detailed analysis of the EIA, and removes the subsequent supervision of the project, leaving the environment the mercy of possible environmental impacts. This work will examine the arguments listed by the CCJ in view of the legal arguments and the fundamental principles of environmental law, in particular the principles of sustainable development and precaution, once it is understood that the environmental licensing procedure is an administrative instrument embodying these principles.

Keywords: Environmental Licensing. Sustainable Development. The Precautionary Principle.

LISTA DE SIGLAS

CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CF	Constituição Federal
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CR	Constituição da República
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
LP	Licença Prévia
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projetos de Lei
RIMA	Relatório de Impactos Ambientais
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	OBJETIVOS DO TRABALHO	8
2.2	Geral	8
2.3	Específicos	8
3	METODOLOGIA	9
4	APLICAÇÃO DA TEORIA ESTRUTURANTE DO DIREITO NA ANÁLISE DOS ARGUMENTOS DO RELATÓRIO APROVADO DA PEC 65/2012	10
5	AS ESCOLHAS POLÍTICAS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERAL DO BRASIL DE 1988 E A TUTELA DO DIREITO AMBIENTAL	13
6	A TUTELA CONSTITUCIONAL DO DIREITO ECONÔMICO AMBIENTAL	17
7	OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO AMBIENTAL	18
7.1	Princípio da cooperação	19
7.2	Princípio do poluidor pagador	20
7.3	Princípio da precaução	20
7.4	Princípio do desenvolvimento sustentável	22
8	O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA PARA GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS	24
9	DOS ARGUMENTOS DO RELATÓRIO DA PEC65/2012	28
10	CONCLUSÃO	32
	REFERÊNCIAS	34
	ANEXOS	38

1 INTRODUÇÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado aprovou, no dia 27 de abril de 2016, uma Proposta de Emenda à Constituição da República (PEC) que prevê a inclusão de um § 7º ao artigo 225 da Carta Magna, com o objetivo de, segundo a sua ementa, “assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental”. Em suma, a PEC 65/2012 quer, a partir da apresentação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) pelo empreendedor, impedir possíveis suspensões ou cancelamentos da obra, além de dispensar o procedimento de licenciamento ambiental.

O texto aprovado é um exemplo de que as CCJs do Congresso Nacional não cumprem sua função regimental de exercer o controle de constitucionalidade preventivo dos projetos de leis e emendas à Constituição. No plano de validade do texto normativo proposto há um conflito claro com o inciso IV, do § 1º do próprio art. 225, da CR/88; já no plano da eficácia dos direitos fundamentais o texto retira um importante instrumento de preservação e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que afasta a análise pormenorizada do EIA e limita a fiscalização posterior do empreendimento, deixando o meio ambiente à mercê de possíveis impactos socioambientais.

Assim, em meio a uma das maiores crises política desde a promulgação da Constituição da República de 1988 (PEREIRA, 2016), a aprovação da PEC 65/2012 pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado no mês de Abril de 2016 demonstra, mais uma vez, o direcionamento do Congresso Nacional – e também do Executivo brasileiro - no sentido de flexibilizar a legislação ambiental (MILARÉ, 2013). Esse comportamento é recorrente como podemos perceber, por exemplo, no caso do PL 654/2015 – projeto esse que visa acelerar o licenciamento ambiental de obras consideradas estratégicas; e, também, o PL 8062/2014, que regulamenta o próprio licenciamento – tema de, pelo menos, outros 11 Projetos de Lei.

Toda essa movimentação no sentido de modificar a legislação ambiental se fundamenta na ideia de que o licenciamento é deveras moroso, sendo, em verdade, um entrave para o desenvolvimento econômico nacional (MILARÉ, 2013).

O posicionamento acima mencionado é a base dos argumentos do relatório da CCJ do Senado. A ideia de que o desenvolvimento econômico encontra empecilhos nas regras do direito ambiental. A argumentação dos parlamentares desconsidera a análise dos efeitos socioambientais que as obras de grande porte e estrategicamente importantes. O desenvolvimento sustentável para os senadores não passa de um termo

retórico, abstrato, sem conteúdo claro. Este termo é utilizado para se eliminar os meios que o poder público possui para fiscalizar e analisar os efeitos sociais e ambientais de grandes projetos econômicos.

O objeto central da PEC é o licenciamento ambiental. Importante instrumento da Administração Pública para avaliar os efeitos multidimensionais, inclusive sob previsão da própria Constituição da República, no art. 225, §1º, IV.

Em sede de legislação infraconstitucional, a Lei 6.938/1981, por exemplo, elege o licenciamento ambiental como importante instrumento de gestão do meio ambiente. É por meio desse que a Administração Pública busca exercer “o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico” (MILARÉ, 2013, p.777).

Ainda nas palavras de MILARÉ:

[...] o meio ambiente não pode ser objeto de barganha, dado que é patrimônio da coletividade e bem inegociável. Não pode haver desenvolvimento genuíno se esse patrimônio for sacrificado [...]Preservar o meio ambiente nos termos da Constituição não significa emperrar o desenvolvimento do país, mas, ao contrário, alicerçá-lo. Daí, a oportuna qualificação do licenciamento como ‘instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

Portanto, a tutela exercida pelo estado através do poder de polícia administrativa não deve ser considerado como obstáculo ao desenvolvimento.

2 OBJETIVOS DO TRABALHO

2.1 Geral

Demonstrar a inconstitucionalidade do PEC 65/2012 que obteve parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal.

2.2 Específicos

- a) Demonstrar a importância do procedimento de licenciamento ambiental para a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental de todos;
- b) Demonstrar que a CCJ do Senado Federal não cumpriu sua função regimental. Ademais também cumpre analisar a completa dissociação dos argumentos utilizados no relatório e no parecer da CCJ com a própria redação do texto constitucional proposto;

- c) Verificar os possíveis problemas normativos no campo da validade e da eficácia do acréscimo do § 7º ao art. 225 da CR/88 proposto pela PEC 65/2012, destacando o conflito com o art.225, *caput*, e seu § 1º, IV da CR/88;
- d) Pretende-se demonstrar que a redação da PEC 65/2012 retira a eficácia dos princípios da precaução e do desenvolvimento sustentável, uma vez que a mera apresentação do Estudo de Impacto Ambiental bastará para concessão da licença, eliminando um importante instrumento de controle de políticas econômicas;
- e) A partir da Teoria Estruturante do Direito de Friedrich Müller, e da análise historiográfica de notícias sobre política de periódicos de alcance nacional, demonstrar-se-á a necessidade de se conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente, concretizado no direito, no conceito de sustentabilidade;
- f) Consequentemente, se afastará a ideia de que o Licenciamento Ambiental é um empecilho ao desenvolvimento econômico, mas que a burocratização dos procedimentos e ausência de recursos financeiros nos órgãos responsáveis são sim os verdadeiros problemas do desenvolvimento sustentável.

3 METODOLOGIA

A pesquisa foi guiada, principalmente, pelo método indutivo – partindo-se de uma premissa para chegar uma conclusão hipotética. O trabalho concentra-se, portanto, na busca da veracidade da conclusão pretendida. Outrossim, também será aplicado o método dialético no enfrentamento dos argumentos favoráveis à aprovação da PEC 65/2012 apresentados no parecer da CCJ do Senado.

Em um primeiro momento a pesquisa concentrou-se na busca e na leitura da bibliografia das áreas jurídicas pertinentes ao problema enfrentado. Assim, destacam-se as seguintes áreas: Controle jurisdicional de políticas públicas; Direito Ambiental Econômico; Licenciamento Ambiental; Princípios da Prevenção e da Precaução do Direito Ambiental; Processo legislativo.

A pesquisa bibliográfica trabalhará com importantes obras do Direito Ambiental e do Direito Constitucional, bem como trabalhos acadêmicos especializados nas áreas acima supracitadas, nomeadamente teses, dissertações e artigos científicos. Em conseqüente serão utilizados textos legislativos, relacionada ao tema e o próprio parecer da CCJ.

Do ponto de vista metodológico é importante destacar a importância do contexto histórico-político para a produção e aplicação do direito. Portanto foram analisados diversos textos jornalísticos para se construir o quadro histórico e político nacional. Não se fará um trabalho baseado no senso comum, mas sim uma leitura contextualizada e não anacrônica das fontes históricas (PEREIRA, 2012). Contudo, de acordo com a moderna historiografia é necessário apreciar as fontes primárias da história, afastando-se de uma historiografia das fontes oficiais (LOBO, 2014). Não se aplicará aqui o método histórico científico do positivismo do século XIX, ligado a ideia de que o cientista social deveria ter uma visão objetiva dos acontecimentos, e, conseqüentemente, o desprezo pela imprensa por ter uma alta carga de subjetividade na maneira como narra os acontecimentos (CALONGA, 2012).

A elaboração do trabalho ocorreu concomitantemente com as leituras das obras selecionadas, a fim de que o enfrentamento dos problemas seja posto de forma mais eficiente, principalmente no que tange a realização das análises e conclusões dos objetivos específicos.

4 APLICAÇÃO DA TEORIA ESTRUTURANTE DO DIREITO NA ANÁLISE DOS ARGUMENTOS DO RELATÓRIO APROVADO DA PEC 65/2012

Desde já se deve deixar claro alguns pressupostos da metodologia jurídica do presente trabalho. O Direito não é uma “ciência pura”, algo desprendido da realidade social ou mesmo sem vínculos com outros ramos do conhecimento humano. O direito é uma “ciência”, um conjunto de conhecimentos sobre as normas positivadas pelo Estado, normas capazes de gerar direitos aos indivíduos ou à coletividade. Direitos estes que podem ser tutelados pela estrutura do Estado-Juiz.

Contudo o direito está intrinsecamente ligado à Ética e à Política. A Ética é um dos ramos do conhecimento humano que também possui como objeto as normas, sem contudo se limitar a elas. A ética aristotélica está ligada à busca da finalidade das coisas, da busca do próprio ser do homem, como ser incompleto, que busca se aperfeiçoar buscando o melhor de si, o bom e a felicidade (VILLEY, 2008). Não se aprofundará no debate sobre semelhanças e diferenças destes dois ramos do conhecimento humano.

É necessário, porém, fazer algumas considerações sobre Direito e Política. O Direito é fruto de atividades políticas. Este faz parte de uma ordem política, ou um sistema político. A Política também é atingida pelos atos jurídicos e as prescrições

normativas do ordenamento, algo bastante salutar e notório no Estado Democrático de Direito. Cristiane Derani afirma que o “Direito é tributário da política, da mesma maneira que um rio que se forma de outro e ganha traçado próprio, porém continua sendo água do rio de origem, como tal guardando toda a essência daquele sem que não poderia existir” (DERANI, 2008).

Questão fundamental tanto nas atividades políticas, como nos atos jurídicos é a legitimidade. Tanto a Política precisa de legitimidade, assim como o Direito, para perpetuar-se na sociedade. É importante destacar que o Direito sem uma fonte de legitimidade social forte perece e, com ele, a própria ordem política. Ressalte-se a própria figura abstrata do Estado é concretizada e moldada por normas jurídicas (MÜLLER, 2013).

Por isso, nas democracias modernas, é necessário que haja uma participação democrática efetiva e ampla na política e com a produção de normas que reflitam essa representação dos interesses coletivos, muitas vezes conflituosos. Isso não significa que o ordenamento jurídico possua uma aprovação social unânime, mas sim, que seja fruto de um procedimento democrático que busque um acordo entre os atores sociais. Não uma norma ideal, mas uma norma possível.

Tal raciocínio nos remete aos ensinamentos de Perelman sobre o “auditório universal”, no qual esse conceito pretendia conciliar o caráter argumentativo/persuasivo do direito com a atividade prática de se produzir e aplicar o ordenamento, ao mesmo tempo que pretendia aplicar critérios racionais a argumentação jurídica. O que afasta a ideia de que o acordo, a norma jurídica possível seria apenas a norma produzida pela maioria. A vontade majoritária não é suficiente para formar o acordo do “auditório universal” exatamente por que os valores sociais e normas da lógica do raciocínio prático devem ser aplicadas ao procedimento jurídico.

As lições de Friedrich Muller (2013) levam à conclusão de que o direito é uma prática social, algo pertencente à realidade da vida humana, não como algo abstrato, estático. Assim, deve-se analisar as ações humanas dentro de uma visão holística deste todo complexo e múltiplo que é a realidade. Direito é também política. “Político” é, de modo não exclusivo, aquilo que pertence ao processo social de decisão, dominação, sanção, e distribuição. Evidentemente, deste processo participa o direito com sua forma própria de expressão: a norma jurídica. Seguindo determinado critério, o direito é expresso na forma de uma norma, onde se identifica o conteúdo político de uma específica organização social. O Direito deve ser entendido na perspectiva

dinâmica, como ação e reação dentro de uma organização político-social, sendo composto de texto normativo, contudo não se encerrando nele.

Como já dito anteriormente, “o direito é tributário da política” sem, contudo, se confundir com esta. Possui elementos próprios, caracterizados pela normatização dos elementos básicos do corpo social e do Estado, bem como organização das normas que garantem os direitos do cidadão. Nas palavras de Cristiane Derani:

O direito, como agir em sociedade por meio de seu código próprio, é a verbalização dos elementos constitutivos de uma sociedade e de suas expectativas. Afinal, o direito é antes de tudo produção humana. É Friedrich Muller quem nos oferece a afirmação de Jellinek: “O direito surge definitivamente como parte do conteúdo da consciência humana”. De outra forma, valendo-me de Friedrich Muller, o direito é resultado da análise hermenêutica da normatividade jurídica”. – indissociabilidade do texto, sua interpretação e aplicação na formação do direito. [...] A norma, produto da combinação destes elementos, é nitidamente jurídica e política, pois altera necessariamente o ambiente social em que atua (DERANI, 2010, p.50).

Discordando das teorias tradicionais como de Hans Kelsen, positivismo analítico, bem como das lições do Michel Villey (2008) na qual vê a finalidade última do direito em realizar a justiça e a ética, se filiará a linha da Teoria Estruturante do Direito. Afastamo-nos de pressupostos positivistas que buscam uma neutralidade do conhecimento jurídico, bem como da “confusão” entre o conceito do Direito e a perseguição de valores ideais, metafísicos vinculados à ideia de justiça.

O conceito de “concretização” é o eixo central da Teoria Estruturante de Friedrich Müller. Nesta a norma jurídica é resultado da interação entre a realidade social e os sentidos do enunciado do texto normativo. Na mesma linha dos juristas do pós-guerra, Müller ver o direito a partir dos problemas da realidade concreta, as normas seriam soluções parciais, pontos tópicos de construção, concretização da norma jurídica (MULLER, 2013).

Assim como Theodor Viehweg (apud ATIENZA, 2006) O direito não é apenas um sistema de soluções apriorísticas provenientes das normas, mas é essencialmente uma disciplina tópica que é trabalhada a partir de problemas. Na metódica estruturante a norma jurídica não preexiste no texto legal. Segundo Müller: “Norma jurídica não é apenas um dado orientador apriorístico no quadro da teoria da aplicação do direito, mas adquire sua estrutura em meio ao processamento analítico de experiências concretas no quadro de uma teoria da geração do direito” (MULLER, 2013, p.150).

Portanto, este trabalho parte do conceito de que o Direito e o Estado são estruturas políticas, e servem a própria manutenção da ordem jurídica e social. Naturalmente, uma sociedade estará tanto mais pacificada e melhor poderá desenvolver suas atividades políticas e econômicas à medida que exista um mínimo de equidade nas relações e posições entre seus membros, bem como quanto maior for a confiabilidade na justiça do quinhão de que cada indivíduo consegue usufruir em sua vida na sociedade.

Por outro lado, a concretização das normas jurídicas não é um processo abstrato. É algo que se dá a partir dos problemas enfrentados pela sociedade através de sua estrutura política, o Estado. A concretização do direito, em especial dos direitos fundamentais da Constituição da República se dá de forma tópica, partindo de determinadas posições (topois argumentativos) analisando possíveis soluções para a realidade social, visando garantir melhor nível de vida à comunidade.

5 AS ESCOLHAS POLÍTICAS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DO BRASIL DE 1988 E A TUTELA DO DIREITO AMBIENTAL

O Direito não se resume ao texto legal, a norma não é apenas o texto, a ordem jurídica assim como a política é uma prática social e argumentativa. Ao analisarmos a CR/88 várias são as normas que requerem mais de uma interpretação e reclamam um preenchimento via implementação política. As normas constitucionais são espécies de permissão argumentativa para que a ordem jurídica desenvolva um debate e solucione determinados problemas envolvidos com o tema central da norma (PERELMAN, 2009).

O sistema jurídico é em si uma abstração, o direito é um nível da realidade e é composto por elementos mais complexos e dinâmicos, que são os fatos da realidade em contínua comunicação com o texto, tanto na sua formação como nos seus posteriores efeitos.

A Constituição, como delimitadora de práticas políticas na sociedade, atua coordenando estas ações ou, pelo menos, garantindo sua legitimidade. É a norma, seja no seu processo de elaboração, seja na sua aplicação, determinada histórica e socialmente. Norberto Bobbio (BOBBIO, 2004) diz que os direitos do homem são direitos históricos, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, de maneira gradual, “não todos de uma vez nem de uma vez por todas”.

Houve para a construção do sistema jurídico atual uma passagem do Estado Liberal Clássico para o Estado Social, o primeiro caracterizado pelos direitos de

liberdades individuais, o segundo pela necessidade de se garantir direitos relativos à igualdade material do cidadão, e dos grupos sociais. Norberto Bobbio fala já em uma terceira dimensão dos direitos, onde encontraremos a luta pela efetivação de garantias ao direito ao meio ambiente sadio e equilibrado.

Flávia Piovesan ao tratar do “processo de multiplicação de direitos”, conforme as lições de Norberto Bobbio, afirma que a passagem do Estado Liberal para o Social foi marcada pela mudança da concepção das ações esperadas do Estado. Este deveria assumir uma postura ativa, não omissa frente ao planejamento, regulamentação e execução de políticas públicas capazes de garantir direitos à sociedade. Usando as palavras de Karl Loewenstein:

Se no individualismo clássico, o Estado era o inimigo contra o qual havia que se defender as zonas protegidas da autonomia privada, em face da nova filosofia social o Estado se converteu no amigo que está obrigado a satisfazer as necessidades coletivas da comunidade (apud PIOVESAN, 2011, p. 60).

A perseguição da realização do bem comum pelo Estado afasta a concepção do liberalismo clássico de lei, que se pautava numa igualdade fictícia, dirige-se para uma atividade em busca de concreta justiça distributiva. Nos papéis de produtor, repartidor e distribuidor de riquezas, o Estado de Direito torna-se um Estado Social de Direito à medida que se volta à organização do trabalho, bens e recursos naturais. Segundo a Cristiane Derani:

O direito apresenta uma unidade racional, isto é, sua concepção correspondente a uma estrutura resultante de embates políticos, espelhando uma totalidade coerente dentro da diversidade e antagonismos de interesses que o formaram. Não significa a ordem desejada, porém uma organização possível, resultante das diferenças e dos embates, inerentes a cada sociedade (DERANI, 2008, p. 11).

Piovesan nos alerta que a Constituição de 1988, caracteriza-se como uma constituição dirigente e programática, direcionado ao futuro, e não conformadora do *status quo* presente. Tal perfil é de uma ordem jurídica dinâmica dos Estados Intervencionistas, em que as regras subordinam-se a princípios programáticos e políticas públicas.

Há uma acentuada preocupação da Carta Magna em garantir a dignidade e o bem estar da pessoa humana, como um imperativo da justiça social e fundamento da República (art. 1º, III). No âmbito da ordem social que tem como objetivo o bem estar e

a justiça social, há o capítulo VI – Do Meio Ambiente. Neste sentido, o art. 225, *caput*, CR/88 prevê:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, 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.

Assim a interpretação das normas constitucionais, especialmente as relativas ao meio ambiente, necessitam de uma interpretação sistemática e teleológica. A análise fragmentada do direito ambiental implicará em equívocos, posto que o direito ao meio ambiente interage acentuadamente com o direito à vida e à saúde, ambos direitos invioláveis. Sendo dever do Poder Público, em todas as esferas da federação, defendê-lo e preservá-lo não apenas para as presentes, mas também para as futuras gerações. Nas palavras de Flávia Piovesan:

[...] decorre que o direito ao meio ambiente é direito subjetivo público que não pode ser violado, sob pretexto algum. A tutela ambiental também se vê condicionada a atuação do Estado, que tem o dever jurídico de agora, de modo a criar condições para que todos usufruam ao meio ecologicamente equilibrado, fator essencial à sadia qualidade de vida (PIOVESAN, 2011, p. 67).

Portanto, o Estado por força do art. 225, *caput*, da CR/88 tem o dever, compromisso com o cidadão, de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais com os instrumentos eficazes para a execução de tais projetos, como a exigência do Estudo de Impacto Ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de dano ambiental, bem como a exigência de um processo administrativo para a concessão de licenças para atividades econômicas potencialmente poluidoras. Nas palavras de Flávia Piovesan:

[...] não basta que o texto constitucional declare o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e fixe atribuições ao Poder Público. É fundamental que se institua um mecanismo de responsabilização do poder público, quando de sua omissão, e sobretudo, e sobretudo para efetivação do direito é essencial que o texto aponte a fonte dos recursos das políticas públicas ambientais...

[...] o Poder Público poderia atuar por meio de técnicas de estímulos, incentivos e sanções premiais a serem atribuídas àqueles que contribuísem com a tutela ambiental. Importa investir na atuação preventiva do Poder Público, a fim de evitar a degradação ambiental” (PIOVESAN, 2011, p.68).

Fica evidenciado o processo de superação dos dogmas do Estado Liberal clássico para compreensão de novos conceitos jurídicos capazes de concretizar e

garantir direitos fundamentais ao cidadão. O Estado têm um papel fundamental na concretização e implementação de políticas que garantam os direitos sociais e, também, os direitos difusos e coletivos, como o direito ambiental. Nestes últimos é importante destacar a própria ampliação do conceito de direito subjetivo, ligado ao indivíduo. Como afirma Jorge de Miranda:

Aquilo a que se vai dando o nome de interesse difusos é uma manifestação da existência ou do alargamento de necessidades coletivas individualmente sentidas. Traduz entrosamento específico entre Estado/sociedade. São necessidades comuns a uma pluralidade de indivíduos e que somente podem ser satisfeitas numa perspectiva comunitária. Necessidade que o Direito Constitucional surpreende conexas com a atribuição dos direitos econômicos, culturais e sociais. Trata-se de direito difusos, direitos dispersos por toda a comunidade e que apenas a comunidade, enquanto tal, pode prosseguir, independentemente da determinação dos sujeitos (MIRANDA, 2008, p.66).

O problema enfrentado na concretização de normas constitucionais ambientais, em especial os princípios da cooperação, precaução, e desenvolvimento sustentável está atrelado ao papel e a responsabilidade do poder público nas políticas econômicas e ambientais. Por isso destacamos a superação do individualismo exacerbados do ordenamento jurídico.

Nas palavras da Ada Peregrini Grinover :

O direito ao meio ambiente sadio e equilibrado não pode ser individualizado, já que sobre ele não pode haver exercício de direito subjetivo com a concepção individualista que dele temos como herança do liberalismo do século XIX. É pertencente a toda sociedade. Logo, qualquer pretensão que se deduza em juízo buscando reparação do dano causado ao ambiente será difusa, pois se trata de direito cujo o objeto é indivisível, sendo que os titulares são indetermináveis e ligados por circunstâncias de fato (apud PIOVESAN, 2011, p. 59).

As noções de sujeito coletivo de direitos, bem como de direitos coletivo e difuso não encontram acolhida na cultura jurídica liberal, que se pauta em resolver conflitos interindividuais em que o sujeito de direitos se identifica com o sujeito singularmente considerado. Cristiane Derani (DERANI) assegura que o direito difuso ambiental é em sua própria essência reformador, modificador, pois “atinge toda a organização social atual, cuja trajetória conduziu à ameaça da existência humana pela atividade do próprio homem”.

6 A TUTELA CONSTITUCIONAL DO DIREITO ECONÔMICO AMBIENTAL

O Direito Ambiental é um sistema normativo que se propõe a tratar da proteção do meio ambiente, inclusive coordenando aquelas normas que protegem isoladamente recursos ambientais como a água, a fauna e a flora por meio da edição de normas gerais que dispõem sobre políticas e princípios (DERANI, 2008). O que se compreende da noção de meio ambiente, em uma perspectiva protecionista, são todos os bens naturais, artificiais e culturais que são essenciais à qualidade de vida do ser humano, que abrange tanto o solo, a água, o ar, a fauna, quanto à flora e o patrimônio histórico, etc.

A CR/88 validou o a definição jurídica de meio ambiente apontada no art. 3º, I da Lei 6.938: “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Fica evidente que o meio ambiente, no plano jurídico brasileiro, está circunscrito à tutela da vida em todas as suas formas, ocupando-se o direito ambiental brasileiro da defesa jurídica da vida no plano constitucional (FIORRILLO, 2013).

Nesse contexto, o direito ambiental é sim reformador e modificador das organizações sociais e das relações jurídicas. É um direito que surge para rever e redimensionar conceitos que dispõem sobre a convivência das atividades sociais. Deve-se frisar que as normas ambientais são essencialmente voltadas a uma relação social e não uma “assistência” à natureza. “o direito ambiental é um direito para o homem. É um direito que deve ver o homem em todas as dimensões de sua humanidade” (DERANI, 2008, p.48).

O conceito central é o de “qualidade de vida” que acaba por ser um conceito interdisciplinar. Para este estudo se mostrará como as normas jurídicas do direito ambiental e do direito econômico acabam tratando do tema a partir dos princípios constitucionais. Estes ramos do direito foram escolhidos porque para a concretização do direito difuso ao meio ambiental, natural e artificial, equilibrado não é possível interpretar suas normas de forma independente, são normas de natureza dupla, tanto de direito ambiental como econômico.

Segundo Cristiane Derani (2008) o Direito econômico e ambiental não só se interceptam, como comportam, essencialmente, as mesmas preocupações, quais sejam: buscar a melhoria do bem estar das pessoas e a estabilidade do processo produtivo. O que os distingue é uma diferença de perspectiva adotada pela abordagem dos diferentes textos normativos.

O direito econômico visa dar cumprimento aos preceitos da ordem econômica constitucional. Ou seja, a estrutura normativa construída sob a designação de direito econômico objetiva assegurar a todos existência digna, perseguindo a realização da justiça social (CF, art. 170, caput). Já o direito ambiental tem como tronco o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, passível de fruição por toda coletividade (bem comum do povo) (CF, art. 225, caput).

Se poderia pensar na existência de uma suposta contradição entre os conceitos econômicos de desenvolvimento com as pretensões do Direito Ambiental. Contudo a partir da juridicização de conceitos da economia ambiental o Direito os transforma, o que possibilita transporem as limitações impostas pelas teorias que se originam.

O Direito Econômico Ambiental tem a importante tarefa de reorganizar, a partir da Constituição, relações sociais importantes para o desenvolvimento nacional. A manifestação das atividades econômicas está interligada com a estrutura política de uma sociedade. Tanto a estrutura política como a econômica encontram sua expressão e organização no Direito. Citando mais uma vez a Cristiane Derani (2008, p.133): “É sob a ótica do direito, como discurso tradutor da mobilidade social, e como instrumento de integração social, que penso as modificações do meio ambiente humano”.

Ao analisar a Constituição da República, no art. 170, caput, e seu inciso VI, verifica-se que a busca da sua aplicação atinge toda a prática de política econômica. No que tange ao texto do art. 225 da Constituição, mais do que indicar o tratamento constitucional do meio ambiente, mostra este artigo como um princípio, uma norma orientadora de condutas até então inédito na nossa história constitucional.

A compreensão do direito ambiental como um conjunto normativo intrinsecamente vinculado à produção econômica permite a visualização mais ampla das finalidades das prescrições normativas que agrupa. A proteção dos recursos ambientais não se esgota na vontade de proteger a natureza, mas objetiva a manutenção de uma prática econômica socialmente desenvolvida. Esta nova designação reflete um outro modo de ver o direito ambiental. Dá-se uma mudança de perspectiva.

7 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO AMBIENTAL

Para explicitar os princípios ambientais constitucionais é necessária demonstrar a importâncias dessas normas. Segundo clássica lição de Ana Paula Barcellos podemos diferenciar princípios de regras da seguinte maneira. As regras são

normas que descrevem determinado comportamento sem se ocupar com a finalidade das condutas prescritas, enquanto os princípios como normas que estabelecem estados ideias e objetivos que devem ser perseguidos, concretizados, sem contudo prescrever a conduta para tanto (BARCELLOS, 2005).

Tendo em vista a defesa do licenciamento ambiental, destacar-se-á os seguintes princípios do Direito Ambiental, elencados em nossa Constituição: princípio da cooperação, princípio do poluidor pagador, princípio da precaução e o princípio do desenvolvimento sustentável. São pilares da prática de direito ambiental, conferindo solidez necessária à implementação dos fins almejados por este conjunto normativo que constitui o ramo do direito ambiental.

Tais princípios fornecem ao sistema jurídico uma ordem de afinidade capaz de identificar as esparsas normatizações de proteção dos recursos naturais. Como “*standarts*” orientam a formação das normas de direito ambiental que se inspiraram em uma combinação dos três princípios. Estes princípios dizem respeito ao modo de solucionar os problemas ambientais: seja partilhando algum ônus (princípio da cooperação), seja pagando por seu uso (princípio do poluidor pagador), seja prevenindo-os (princípio da precaução). Analisar-se-á os conceitos e elementos básicos dos princípios.

7.1 Princípio da cooperação

O princípio da cooperação não é exclusivo do direito ambiental, faz parte da estrutura do Estado Social. Ele orienta a realização de políticas relativas ao objetivo de bem-comum. É um princípio de orientação do desenvolvimento político, por meio do qual se pretende uma maior composição das forças sociais. Em outra perspectiva, o princípio da cooperação é também uma expressão do genérico princípio do acordo, da harmonia entre os atores sociais, o qual perpassa toda a ordem jurídica e é também reclamado pela proteção ambiental.

No Estado Democrático, o princípio da cooperação informa uma atuação conjunta do Estado e sociedade, na escolha de prioridades e nos processos decisórios. Ele está na base dos instrumentos normativos criados com objetivos de aumento de informação e de ampliação de participação nos processos de decisões da política ambiental, bem como de estabilidade no relacionamento entre liberdade individual e necessidade social. Uma ampla informação e esclarecimento dos cidadãos, bem como um trabalho conjunto entre organizações, ambientalistas, sindicatos, indústria, comércio

e agricultura, é fundamental para o desenvolvimento de políticas ambientais efetivas e para a otimização da concretização de normas voltadas à proteção do meio ambiente. Por isso, também pode ser identificado como princípio da Participação Comunitária (CANOTILHO, et al., 2013).

7.2 Princípio do poluidor pagador

Primeiramente, devemos afastar a ideia de que este princípio não é sinônimo de “pagar para poluir”, ou “poluir mediante pagamento”. Ele deve ser compreendido, segundo lições de Paulo Affonso L. Machado (MACHADO, 2016) em duas perspectivas: como a busca para evitar a ocorrência de danos ambientais; ou, quando ocorrido o dano, visa a sua recuperação.

Assim, impõem ao poluidor o dever de arcar com despesas de prevenção dos danos ambientais que a atividade possa ocasionar, internalizando os custos negativos da exploração econômica dos recursos. Também determina que ocorrendo danos ambientais em razão da atividade desenvolvida, o poluidor deverá se responsabilizar pela sua reparação.

Encontramos a previsão deste princípio no art. 225, § 3º da Constituição da República bem como sua definição clara nas Diretivas da Comunidade Econômica Europeia:

Art. 225. [...]

“§ 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”

“as pessoas naturais ou jurídicas, sejam regidas pelo direito público ou pelo direito privado, devem pagar os custos das medidas que sejam necessárias para eliminar a contaminação ou para reduzi-la ao limite fixado pelos padrões ou medidas equivalentes que assegurem a qualidade de vida, inclusive fixados pelo Poder Público competente.”

7.3 Princípio da precaução

A abrangência do princípio da Precaução não é expressa por uma fórmula única. Segundo Paulo Afonso Machado (2008), tal princípio têm elementos psicossociais como os elementos da incerteza, ignorância (ausência de conhecimento), medo(receio de alguma coisa ou situação), os efeitos do tempo e da deliberação (ponderar elementos fatores, investigar e calcular a situação).

O princípio da precaução é a própria essência do direito ambiental. Segundo Cristiane Derani (2008) este princípio indica uma atuação “racional” para com os bens ambientais, com a mais cuidadosa apreensão possível dos recursos naturais (com atenção, cuidado, precaução com a existência ou com o futuro), que vai além de simples medidas para afastar o perigo.

“Na verdade, é uma “precaução contra o risco”, que objetiva prevenir já uma suspeição de perigo ou garantir uma suficiente margem de segurança na linha de perigo. [...] Segundo eles, este princípio é de tal importância que é considerado como ponto direcionador central a formação do direito ambiental” (DERANI, 2008, p.149-150).

Precaução pode ser compreendida como sinônimo de cuidado. O referente princípio está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, também detentores do direito difuso ambiental.

A defesa e garantia do meio ambiente equilibrado, também deve considerar os riscos futuros decorrentes de empreendimentos humanos. Riscos estes que não compreendemos completamente devido ao atual estágio tecnológico e científico em que estamos. É necessário uma cautela redobrada para que na avaliação dos riscos e impactos apliquemos a melhor tecnologia e conhecimentos disponíveis. Além disso, precisamos ter ciência de nossa própria limitação cognitiva e técnica. Nas palavras de Cristiane Derani:

Deve-se também considerar não só o risco iminente de determinada atividade, como também os riscos futuros decorrentes de empreendimentos humanos, os quais nossa compreensão e o atual estágio de desenvolvimento da ciência jamais conseguem captar em toda a densidade. O alcance deste princípio depende substancialmente da forma e da extensão da cautela econômica, correspondente a sua realização. Especificamente, naquilo que concerne às disposições relativas ao grau de exigência para implementação de melhor tecnologia e ao tratamento corretivo da atividade inicialmente poluidora (2008, p.152).

A Política Nacional do Meio Ambiente não se esgota na defesa contra ameaças e perigos, bem como a correção de danos existentes. Em conformidade com a busca do Desenvolvimento Sustentável e com o princípio da precaução, a política ambiental preventiva reclama que as bases naturais sejam protegidas e utilizadas com cuidado. É necessário que o ordenamento possua normas que imponham uma prática sustentável de apropriação de recursos naturais integrando o planejamento da política econômica (DERANI, 2008)

Esta precaução, visando à garantia de um meio ambiente física e psiquicamente agradável ao ser humano, impõe uma série de ações básicas pelo governo. Os desdobramentos concretos das políticas públicas adotadas com base no princípio da precaução podem ser elencados nas seguintes ações: defesa contra perigo ambiental iminente, afastamento ou diminuição de risco para o ambiente, proteção à configuração futura do ambiente, principalmente com a proteção e desenvolvimento das bases naturais de existência.

7.4 Princípio do desenvolvimento sustentável

Já foi dito anteriormente que o princípio da precaução é a própria essência do direito ambiental e é ele que fundamenta o exercício do poder de polícia quando falamos da busca do desenvolvimento sustentável nacional.

As normas ambientais e da ordem econômica possuem dois objetivos centrais: a busca do desenvolvimento de atividades econômicas e a utilização de recursos naturais para a produção de riquezas; por outro lado, deve-se buscar o aprimoramento das técnicas de produção e exploração para melhor utilizar os recursos gerando o menor impacto possível no meio ambiente.

O princípio do Desenvolvimento Sustentável, que se encontra não só nas normas do art. 170 da Constituição, mas também, no caput do art. 225 da CR/88, exige uma coexistência harmônica entre atividade econômica e meio ambiente. Uma vez que os recursos ambientais são esgotáveis, é necessário realizar um planejamento. É nesse ponto que o papel ativo do Estado em valorizar os princípios ambientais é exigido. O poder público possui um importante papel na busca e conquista de um ponto de equilíbrio entre a livre iniciativa, o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a utilização de recursos ambientais.

O conceito de desenvolvimento introduz novos paradigmas para a sociedade para o comportamento estatal. Segundo Fiorillo:

[...] a noção e o conceito de desenvolvimento, formados num Estado de concepção liberal, alteram-se, porquanto não mais encontravam guarida na sociedade moderna. Passou-se a reclamar um papel ativo do Estado no socorro dos valores ambientais, conferindo outra noção ao conceito de desenvolvimento. A proteção do meio ambiente e o fenômeno desenvolvimentista (sendo composto pela livre iniciativa) passaram a fazer parte de um objetivo comum, pressupondo “a convergência de objetivos das políticas de desenvolvimento econômico, social, cultural e de proteção ambiental” (2013, p.73).

De acordo com Juarez Freitas (2012), a sustentabilidade é um valor supremo da Constituição redimensiona o conceito de desenvolvimento. A sociedade moderna necessita ao mesmo tempo suprir as necessidades produzidas pelo mercado como buscar a melhoria da qualidade de vida, muitas vezes prejudicado pelo próprio sistema econômico vigente. Além disso, a exploração sem planejamento dos recursos ambientais diminui as possibilidades de crescimento econômico, aumento custos de produção e em nada contribuindo com o desenvolvimento tecnológico e social do país. Ainda, utilizando as palavras de Fiorillo.

[...] O legislador constituinte de 1988 verificou que o crescimento das atividades econômicas merecia um novo tratamento. Não mais poderíamos permitir que elas se desenvolvessem alheia aos fatos contemporâneos. A preservação do meio ambiente passou a ser a palavra de ordem, porquanto sua contínua degradação implicará diminuição da capacidade econômica do País, e não será possível à nossa geração e principalmente às futuras desfrutar de uma vida com qualidade (FIORILLO, 2013, p.79).

A interpretação e concretização dos preceitos normativos da Constituição ganha com a princípio/valor do Desenvolvimento Sustentável um novo referencial axiológico e normativo, que estimula a conexão, ou “sindicabilidade”, das políticas macroeconômicas e administrativas, outrora imunes à ponderação de custos sociais e ambientais das políticas desenvolvimentistas no decorrer história brasileira. Nas palavras de Juarez Freitas (2012) o compromisso de concretizar a constituição perpassa o valor supremo da sustentabilidade:

Esse controle tem de sair do mundo virtual ou potencial da simples promessa. Não basta ter a letra da lei ou da Constituição. Concretamente, as políticas precisam ser escrutinadas, de maneira sustentável, em consonância com os princípios e objetivos fundamentais da Carta, não consoante os clientelismos antifuncionais, imediatistas e sem nexos (p. 115).

Deve-se ter em mente que a ideia central é assegurar a existência digna da pessoa humana, através de uma vida com qualidade. Como poderia o princípio do desenvolvimento sustentável ter por objetivo impedir o desenvolvimento econômico? É certo que toda atividade econômica, ou na maior parte dos casos, representa alguma degradação ambiental. Todavia, é preciso internalizar nos custos da produção os impactos negativos gerados ao meio ambiente e a sociedade. A sociedade não pode ser indevidamente penalizada pela geração de riquezas.

Contudo não se pode pensar em impedir toda e qualquer atividade econômica, e sim pensar em formas de minimizar os impactos com desenvolvimento de técnicas de produção e consumos além de uma mudança social. A propósito:

[...] com isso, o princípio não objetiva impedir o desenvolvimento econômico. Sabemos que a atividade econômica, na maioria das vezes, representa alguma degradação ambiental. Todavia, o que se procura é minimizá-la, pois pensar de forma contrária significaria dizer que nenhum empreendimento que venha a afetar o meio ambiente poderá ser instalado, e não é essa a concepção apreendida no texto. O correto é que as atividades sejam desenvolvidas lançando-se mãos dos instrumentos existentes adequados para a menor degradação possível (FIORILLO, 2013, p.81).

O desenvolvimento econômico e a preservação ambiental devem coexistir, de modo que esta não acarrete a anulação daquele. A preservação do meio ambiente passou a ser palavra de ordem, porquanto sua contínua degradação implicará diminuição da capacidade econômica do País, e não será possível à nossa geração e principalmente às futuras desfrutar uma vida com qualidade (art. 170, VI, e o art. 225, caput, ambos da CR/88).

8 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA PARA GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

O ordenamento jurídico brasileiro qualifica o meio ambiente como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido para uso da coletividade. Esse bem essencial a vida humana é de todos, até mesmo daqueles que ainda não existem agora, e ao mesmo tempo não é de ninguém em particular. Partindo desse pressuposto, inexistente direito subjetivo à sua utilização, que, claramente, “só pode legitimar-se mediante ato próprio de seu direito guardião – o Poder Público” (MILARÉ, 2008, p. 776).

Com intuito de garantir o usufruto dos recursos naturais e a defesa do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável (art. 170, VI, CR/88) o ordenamento jurídico confere uma série de instrumentos de controle - prévios, concomitantes e sucessivos – por parte do poder público. É necessário destacar que qual atividade humana gera impactos sobre o ambiente. Os meios de controle servem para verificar as vantagens e desvantagens dos empreendimentos econômicos, e, de forma democrática, discutir com os atores sociais afetados.

Aqui destacaremos, para alcançar o objetivo do trabalho, o procedimento do

licenciamento ambiental, técnica que concretiza o princípio da precaução do direito ambiental e visa garantir o desenvolvimento sustentável.

A Lei Complementar nº 140/2011, no seu art. 2º, I, define o licenciamento ambiental, que vem a ser o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

O licenciamento ambiental é, pois, um ato uno de caráter complexo, cujas etapas podem intervir vários agentes dos diversos órgãos do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente. Deverá, ainda, ser precedido de estudos técnicos que assistam sua análise, inclusive do EIA ou o Relatório de Impactos Ambientais - RIMA sempre que constatada a significância do impacto ambiental (Art. 3, caput, e parágrafo único da Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA nº 237/1997). Ainda, de acordo com o art. 10 da Resolução CONAMA nº 237/1997 supracitada, há, pelo menos, oito fases no licenciamento ambiental, das quais se destacam três momentos de avaliação técnica, com o intuito de verificar a viabilidade dos empreendimentos.

Assim, o licenciamento ambiental é uma ação típica e indelegável do Poder Executivo, constituindo importante instrumento de gestão do ambiente, uma vez que, por meio dele, a Administração Pública busca exercer o controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, compatibilizando o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico. MILARÉ (2008) nos alerta que o poder de polícia não deve ser considerado como obstáculo ao desenvolvimento, como muitos assim o enxergam. E continua:

“De fato, nos últimos tempos, este tem sido o estrebilho das queixas e cantilenas contra a morosidade, precisamente numa fase em que o País precisa tirar atrasos de anos na implantação de infraestruturas urgentes e na aceleração do crescimento econômico”. [...] o meio ambiente não pode ser objeto de barganha, dado que é patrimônio da coletividade e bem inegociável. Não pode haver desenvolvimento genuíno se esse patrimônio for sacrificado. [...] Preservar o meio ambiente nos termos da Constituição não significa emperrar o desenvolvimento do país, mas, ao contrário, alicerçá-lo. Daí, a oportuna qualificação do licenciamento como ‘instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente’ (MILARÉ, 2008, p. 777).

Há uma divergência sobre a natureza jurídica da licença ambiental. Este instrumento do Poder Público visa o controle da execução de atividades econômicas pode ser conceito como: o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser

obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras desses mesmos recursos ambientais anteriormente definidos (Art. 1º, II da Resolução CONAMA 237/1997).

Para José Afonso da Silva (2011) a licença seria ato administrativo vinculado e definitivo, que implica a obrigação do Poder Público atender ao interesse do cidadão uma vez atendidos os requisitos legais pertinentes. Em outras palavras, “se o titular do direito a ser exercido comprova o cumprimento dos requisitos para seu efetivo exercício” não pode o Poder Público criar obstáculos de quaisquer natureza para o direito que será representado na licença. Nesses termos, preceitua MILARÉ (2008, p.777): “Não há que se analisar conveniência e oportunidade, já que o beneficiário tem direito líquido e certo ao desfrute de situação regulada pela norma jurídica”.

De outro lado, Érika Bechara (2007, p.152), a licença ambiental deixa de ser um ato vinculado para ser um ato com discricionariedade *sui generis* “a não vinculatividade do Poder Público deve-se ao fato de que o EIA não oferece uma resposta objetiva e simples acerca dos prejuízos ambientais que uma determinada obra ou atividade possa causar. É um estudo amplo, que merece interpretação, em virtude de elencar os convenientes e inconvenientes do empreendimento, bem como ofertar as medidas cabíveis à mitigação dos impactos ambientais negativos e também medidas compensatórias. Não se trata de formalismo simplório, sem teor ou conteúdo interpretativo.

Com isso, será possível a outorga de licença ambiental ainda que o estudo prévio de impacto ambiental seja desfavorável. O justificador dessa possibilidade decorre do próprio texto Constitucional, nos seus arts. 170, V e 225, ao aludirem à existência do desenvolvimento sustentável, a fim de permitir um equilíbrio entre proteção ao meio ambiente e a livre concorrência, norteadores do desenvolvimento econômico.

Em suma, a avaliação técnica se resume em licença prévia, licença de instalação e licença de operação (MACHADO, 2016). Em sequência, obtendo licença prévia, o empreendedor precisa obter uma licença de instalação, que permite o início efetivo da obra. Esse processo deve ser monitorado, podendo resultar em novas medidas condicionantes para o andamento da obra; e, por fim, é dada a licença de operação, que autoriza a utilização do empreendimento - seja ele uma estrada, uma hidrelétrica ou uma plataforma de petróleo.

Percebe-se, portanto, que o processo de licenciamento técnico pretende efetivar a proteção do meio-ambiente e a garantia de dano mínimo. Em oposição a esse

procedimento, a PEC 65/2012 aprovada pretende excluir as etapas anteriormente explicitadas do processo de licenciamento ambiental e ater-se somente à apresentação do EIA – Estudo de Impacto Ambiental, o que vai em direção contrária às garantias e princípios constitucionais do meio ambiente equilibrado.

O Estudo de Impacto Ambiental é obrigatório para as atividades em que a lei o exigir, ou, ainda, sempre que houver significativa degradação do ambiente, de modo que, dependendo da magnitude do impacto e da atividade, poderão ser exigidos estudos simplificados a critério do órgão fiscalizador. A previsão legal do EIA encontra-se na Constituição Federal (artigo 225, § 1º, IV), na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) e seu regulamento (Decreto 99.274/90) e nas Resoluções Conama 01/86 e 237/97.

Uma vez aprovado o EIA pelo órgão ambiental competente, a licença prévia (LP) será emitida e suas condicionantes deverão ser cumpridas para as etapas seguintes, nomeadamente a Licença de Instalação e a Licença de Operação. Portanto, o Estudo é uma condição para o prosseguimento do processo de licença ambiental. Desta forma, sem a análise do EIA pelo órgão ambiental, não há como serem estabelecidas condicionantes para a execução da obra, o que torna a execução desta de livre discernimento de seu responsável.

Portanto, a inconstitucionalidade de uma norma que visa suprimir procedimentos essenciais para avaliação do EIA, bem como a supressão de técnicas de fiscalização não só de projetos de atividades econômicas potencialmente agressivas ao equilíbrio ambiental/ecológico. A proposta usurpa a competência de órgãos de proteção do meio ambiente; abre espaço para impactos negativos e danos ambientais incalculáveis.

És a redação do § 7º do art. 225 que será acrescido pela PEC 65/2012, caso esta seja aprovada pelo Congresso Nacional.

A apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente.

Em nome de uma ideia já superada de desenvolvimento econômico (JUAREZ, 2012) a análise dos impactos ambientais ficará à discricionariedade dos entes que irão executar obras – uma vez que será licenciada apenas com base no estudo de impacto ambiental; e, além disso, da forma em que está redigida, não há qualquer distinção entre obras públicas ou privadas. Tal ponto é importante porque a

argumentação dos senadores que as obras públicas relativas aos grandes projetos desenvolvimentistas nacionais não poderiam ser paralisadas sequer pelo próprio poder judiciário. O relatório aprovado pela CCJ não enfrenta os problemas de obras e empreendimentos particulares.

A proposta de emenda constitucional aqui estudada contraria os preceitos mais elementares do artigo 225 da Constituição, em especial seu §1º, IV, que incumbe ao Poder Público exigir estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade de significativo impacto. Tal norma é um instrumento da política nacional do meio ambiente, que visa concretizar o princípio da precaução como já dito em tópico anteriormente e o princípio do desenvolvimento sustentável. Tal norma se tornaria inócua se não houvesse um procedimento sério de avaliação do planejamento, execução e continuidade de atividades econômicas geradoras de impactos ambientais.

9 DOS ARGUMENTOS DO RELATÓRIO DA PEC65/2012

A teoria da argumentação jurídica tem como objetivo de reflexão as argumentações produzidas em contextos jurídicos. Dentre essas situações se destacará neste trabalho a análise da produção e estabelecimentos de normas jurídicas – presente caso normas constitucionais produzidas pelo poder constituinte derivado. Utilizar-se-á aqui o método da Nova Retórica proposto por Perelman (OLBRECHTS-TYTECA, PERELMAN, 2005).

Mencionado autor tinha como objetivo introduzir parâmetros racionais na discussão de questões concernentes à moral, ao Direito e a política, se afastando do idealismo. Para Perelman, o discurso jurídico visa adesão dos membros do auditório universal que compartilham determinados conceitos (uma linguagem comum). A lógica aqui proposta visa superar a lógica formal, é em verdade, um resgate da razão prática no campo do direito. A lógica jurídica é uma argumentação que depende da maneira como os legisladores e os juízes concebem a sua missão e da ideia de que estes aplicadores do direito têm do ordenamento jurídico e da própria sociedade.

É necessário fazer uma importante diferenciação. Com escol em Manoel Atienza (2003), no contexto da produção de normas legisladas – normas gerais e abstratas promulgadas pelo Poder Legislativo – a argumentação jurídica ocorre em duas fases: a) pré-legislativa: onde a sociedade enfrenta um determinado problema social e acredita que a solução se encontra na regulamentação de políticas e a criação de garantias de direitos pelo Poder Público; b) o debate legislativo dentro dos órgãos

competentes para criação das normas, que devem obediência a parâmetros normativos, em especial a Constituição da República e os Regimentos Internos do Parlamento.

Argumentações que acontecem numa fase pré-legislativa e as que produzem na fase propriamente legislativa. As primeiras se efetuam como consequência do surgimento de um problema social, cuja solução – no todo ou em parte – acredita-se que possa ser a adoção de uma medida legislativa. Outro tipo de argumentações surgem quando um determinado problema passa a ser considerado pelo Poder Legislativo ou por algum órgão do governo, tendo ou não sido discutida pela opinião pública. Enquanto na fase pré-legislativa se pode considerar que os argumentos têm, em geral, um caráter mais político e moral que jurídicos, na fase legislativa os papéis se invertem, passando para o primeiro plano as questões de tipo “técnico-jurídica (ATIENZA, 2003, p.18).

A PEC 65/2012 pretende acrescentar o § 7º ao art. 227 da Constituição da República que dispõem o seguinte:

§ 7º A apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente. (NR).

No parecer aprovado pela CCJ a inclusão do § 7º, no art. 225 da CR/88, “tem por objetivo garantir a celeridade e a economia de recursos em obras públicas sujeitas ao licenciamento ambiental, ao impossibilitar a suspensão ou cancelamento de sua execução após a concessão da licença”.

O relatório sustenta, ainda, que a PEC “visa garantir segurança jurídica à execução das obras públicas” quando sujeitas ao licenciamento ambiental. Neste sentido, “certo é que há casos em que ocorrem interrupções de obras essenciais ao desenvolvimento nacional e estratégicas ao País em razão de decisões judiciais de natureza cautelar ou liminar, muitas vezes protelatórias”.

Ademais, nos termos do relatório:

claramente se pode observar que a proposta não objetiva afastar a exigência do licenciamento ambiental ou da apresentação de um de seus principais instrumentos de avaliação de impacto, o EIA. Não afeta, assim, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e consagra princípios constitucionais da administração pública, como a eficiência e a economicidade.

De posse desses argumentos o que se depreende é que a proposta de emenda visa expurgar do licenciamento as possíveis interrupções de obras públicas em razão de atividade do judiciário, nomeadamente a concessão de liminares em desfavor da continuidade dessas obras. Com a licença prévia advinda da aprovação do EIA, a obra fica blindada de qualquer decisão contrária a sua continuidade – desde que esta não se

fundado em fato novo superveniente.

Em nome de uma ideia já superada de desenvolvimento econômico (JUAREZ, 2012) a análise dos impactos ambientais ficará à discricionariedade dos entes que irão executar obras – uma vez que será licenciada apenas com base no estudo de impacto ambiental; e, além disso, da forma em que está redigida, não há qualquer distinção entre obras públicas ou privadas. Tal ponto é importante porque a argumentação dos senadores que as obras públicas relativas aos grandes projetos desenvolvimentistas nacionais não poderiam ser paralisadas sequer pelo próprio poder judiciário. O relatório aprovado pela CCJ não enfrenta os problemas de obras e empreendimentos particulares.

Contudo, a norma que foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal visa aniquilar o poder de polícia ambiental exercido por meio do processo de licenciamento. Como visto no capítulo anterior o licenciamento ambiental é uma ação típica e indelegável do Poder Executivo, constituindo importante instrumento de gestão do ambiente. Por meio dele, a Administração Pública busca exercer o controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, compatibilizando o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico.

Não se pretende aqui impor conceitos infraconstitucionais, seja da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, seja das Resoluções do CONAMA, como limites ao poder constituinte derivado. Mas a lógica jurídica determina como limite de possíveis alterações do texto constitucional as garantias e direitos fundamentais do cidadão (MENDES, 2006), sejam eles de natureza individual, coletiva ou difusa. O licenciamento ambiental é instrumento de garantia do direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. É uma garantia das futuras gerações que as atividades econômicas do presente serão avaliadas tendo em vista a sustentabilidade e a preservação dos recursos naturais limitados.

Apesar de se afirmar que se “preserva o principal” instrumento de proteção ambiental, que seria o EIA, e que se manteria o procedimento de licenciamento ambiental, a norma lesa o principal objetivo deste processo administrativo que é o controle do planejamento e execução de intervenções humanas no meio ambiente. O enunciado do artigo 19 da Resolução Conama nº 237/97 prevê que o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá suspender ou cancelar uma licença expedida, em três hipóteses:

- (i) violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;
- (ii) omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a

expedição da licença;
(iii) superveniência de graves riscos ambientais e de saúde. Ao excluir essa possibilidade de atuação do órgão ambiental, mais uma vez, abre-se espaço para graves violações de direitos fundamentais.

Há uma clara violação das cláusulas pétreas da Constituição da República de 1988 ao se retirar o poder da administração pública tutelar o direito ambiental do meio ecologicamente sadio e equilibrado por meio a avaliação do EIA e do licenciamento ambiental.

Ainda sobre o poder de polícia e a defesa dos direitos fundamentais é importante destacar que este deve ser utilizado mesmo contra o aparato estatal (FREITAS, 2009). A Administração Pública deve obediência a todo o ordenamento jurídico, não só a estrita legalidade mas ao sistema axiológico de princípios de direitos fundamentais da Constituição. Para Juarez Freitas o conceito de poder de polícia deve estar subordinado à ideia de limitação prudente, convertendo-se numa atividade reguladora, de incentivo e prevenção. Em suas palavras:

[...] precisa ser antes de tudo, uma limitação administrativa que visa proteger e a harmonizar direitos fundamentais, de maneira sistematicamente satisfatória. Uma limitação associada a imperativos democráticos de regulação confiável, firme e segura que permita a estabilidade jurídica indispensável à promoção do desenvolvimento sustentável [...] (FREITAS, 2009, p.188).

É importante destacar o papel da Comissão de Constituição e Justiça no processo legislativo de Propostas de Emenda à Constituição, conforme o art. 60 da CR/88 e o Regimento Interno do Senado. Comissão de Constituição e Justiça: exara parecer terminativo (põe fim ao processo legislativo) sobre a constitucionalidade ou não da proposição legislativa. Embora o parecer seja terminativo, não é absoluto, pois cabe recurso ao Plenário, manejado por um décimo dos membros da respectiva Casa Legislativa (art. 254 do Reg. Interno do Senado).

No que diz respeito à interferência do poder judiciário na concessão e suspensão de licenças ambientais de obras de grandes impactos ambientais, a inconstitucionalidade é mais flagrante. No Estado Democrático de Direito nenhum órgão está acima das leis e da Constituição, e qualquer ato do Poder Público que violar o princípio da legalidade ou as normas da Carta Magna pode e deve ser anulado pelo Poder Judiciário. É claro que este último não pode exercer sua função jurisdicional caso não seja provocado pelo cidadão, que exercitará seu direito fundamental de ação (MARINONI, 2012) ou pelo Ministério Público.

Recentemente o país vivenciou um momento de construção de mega projetos desenvolvimentistas com enormes impactos ambientais como: as obras de transposição do São Francisco na Região Nordeste; as hidrelétricas do Belo Monte (Rio Xingu no Estado do Pará), Santo Antônio e Jirau (Estado de Rondônia). Tais projetos estão envolvidos com inúmeros casos de corrupção como amplamente divulgado nos meios de comunicação e explicitados por especialistas na área energética do país, como o professor da USP Célio Bermann (BRUM, 2011).

Assim, os exemplos acima citados, demonstram que obras públicas de cunho desenvolvimentistas precisam ser fiscalizadas e os abusos e desvios da Administração Pública devem ser investigados, e em conformidade com o devido processo legal, anulados pelo Poder Judiciário (CAMPOS, 2014).

Por fim vale ressaltar que a ineficiência alegada como motivo basilar da PEC 65/2012 é fruto de uma conjuntura de desmantelamento das instituições ambientais brasileiras. Em uma situação administrativa marcada pela falta de repasses de recursos e de investimentos incipientes do próprio Poder Público são uma realidade (CARTA ABERTA, 2015). Exemplo disso é diminuição em 72% para a proteção da Floresta Amazônica no governo de Dilma Rousseff (G1, 2015a). A falta de capital humano e a estrutura carcomida impedem o bom funcionamento e o atendimento de pleito, o que mina a capacidade de resposta da Administração Pública às demandas ambientais (REIS, 2016). A inclusão de norma inconstitucional que desmantela o sistema de proteção socioambiental, indubitavelmente, não corresponde às necessidades do desenvolvimento sócio econômico nacional.

10 CONCLUSÃO

A proposta de Emenda Constitucional nº 65/2012, ao acrescentar o §7º ao Art. 225 da Carta Magna, com redação apresentada e aprovada pela Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal é manifestamente ilegal. Fica claro que a CCJ do Senado federal, ao analisar a proposta de emenda constitucional, não exerceu seu dever de controle de constitucionalidade preventivo, como determina o art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado. A tentativa de retirar o poder de polícia ambiental dos órgãos responsáveis pelo licenciamento constitui indubitável atentando às cláusulas pétreas da Constituição da República (Art. 60, § 4º da CR/88), vista ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como autêntico direito fundamental de terceira geração.

Além de com as cláusulas Pétreas, há um conflito claro com o IV, do § 1º do próprio art. 225, da CR/88; sem falar na retirada de um importante instrumento de preservação e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, haja vista que retira a análise pormenorizada do EIA e além de eliminar o poder de fiscalização posterior do empreendimento, deixando este livre e à mercê de possíveis impactos socioambientais.

Nota-se o direcionamento do Poder Público no sentido de flexibilizar a legislação ambiental. A flexibilização das normas ambientais, tal como é proposta pelo Legislativo nacional, não é a solução para o sistema atual. As medidas propostas vão em direção contrária às garantias e princípios constitucionais do meio ambiente equilibrado. É evidente a inconstitucionalidade de uma norma que visa suprimir procedimentos essenciais

A modificação não encontra qualquer respaldo técnico e jurídico relevante ou plausível. O argumento suscitado de que a emenda tem por objetivo garantir a celeridade e a economia de recursos em obras públicas sujeitas ao licenciamento ambiental, ao impossibilitar a suspensão ou cancelamento de sua execução após a concessão da licença, a fim de garantir segurança jurídica à execução das obras pública; é uma clara manobra para aniquilar o Poder de Polícia Ambiental, usurpa a competência dos órgãos de proteção do meio ambiente; além de abrir espaço para impactos negativos e danos ambientais incalculáveis.

Nesse aspecto, o que cumpre-nos salientar, é o caráter irreversível dos danos ambientais; a prevenção e o controle das ações poluidoras por meio do poder de polícia ainda é a melhor maneira de apaziguar os danos ao meio ambiente. Aceitar que propostas desse cerne sejam introduzidas no ordenamento Brasileiro é um claro retrocesso que possibilita a prática de ações manifestamente poluidoras e que, mediante o texto aprovado, não poderão ser suspensas, por mero artifício legislativo.

É claro que o objetivo da proposta não é o aprimoramento do licenciamento ambiental, a proteção do meio ambiente, sequer o desenvolvimento econômico do Brasil; e sim a destruição, degradação do que nos resta de um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, em detrimento de interesses econômicos particulares.

Para que se otimize o licenciamento ambiental e garanta-se a segurança jurídica tanto do empreendimento quanto do meio ambiente, é necessário a agilização, a melhoria dentro do processo de licenciamento ambiental, garantido, contudo, maior efetividade do texto constitucional, sem mitigar direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

AGRELLI, Vanusa Murta. SILVA, Bruno Campos (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental** – Estudos em Homenagem ao Professor ToshioMukai. Ed. Lumem Juris. Rio de Janeiro, 2008.

ATIENZA, Manuel. **As razões do Direito**: teorias da argumentação jurídica. In: PERELMAN, Chaïm; VIEHWEG, Theodor; ALEXY, Robert; MACCORMICK; Neil et al. 3ª ed. Landy. São Paulo, 2003.

BARCELLOS, Ana Paula. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional**. Renovar. Rio de Janeiro, 2005.

BECHARA, Érika. Uma contribuição ao aprimoramento do instituto da compensação ambiental prevista na Lei nº 9.985/2000. **Tese de Doutorado**. PUC-SP. São Paulo, 2007.

BERNARDES, Juliano Taveira. FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Direito Constitucional** - Tomo 1- Teoria da Constituição. 2ª ed. Ed. Juspodvim. Salvador, 2012.

BOBBIO, Noberto. **A era dos Direitos**. Trad. Nelson Coutinho. 2ª ed. Elsevier. Rio de Janeiro, 2004.

BRASIL. Texto Integral da Proposta de Emenda Constitucional 65/2012. Senado Federal. Brasília, 2012. Disponível em:
<<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/120446.pdf>>

BRUM, Eliane. Belo Monte, nosso dinheiro e o bigode do Sarney. **Época**. São Paulo, 31 de outubro de 2011. Disponível em:
<<http://revistaepoca.globo.com/Sociedade/noticia/2011/10/belo-monte-nosso-dinheiro-e-o-bigode-do-sarney.html>> Acesso em: 23 set. 2016.

CALONGA, Maurílio Dantielly. **O jornal e suas representações**: objeto ou fonte da história?. Trabalho apresentado no 1º Encontro Centro-Oeste de História da Mídia – Alcar CO 2012. Unigran/Dourados/MS. Disponível em:
<<http://www.unigran.br/mercado/paginas/arquivos/edicoes/1N2/7.pdf>> Acesso em: 23 set. 2016.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial do STF**. Forense. Rio de Janeiro, 2014.

ECO DEBATE: cidadania e meio ambiente. **Carta aberta dos servidores federais da área ambiental no Rio de Janeiro**. 5 ago. 2015. Disponível em:
<<https://www.ecodebate.com.br/2015/08/05/carta-aberta-dos-servidores-federais-da-area-ambiental-no-rio-de-janeiro-o-meio-ambiente-pede-socorro/>> Acesso em: 23 set. 2016.

CARVALHO, Daniel. Governo retoma obras de transposição do São Francisco em ritmo lento. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 23 de novembro de 2013. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/11/1375591-governo-retoma-obras-de-transposicao-do-sao-francisco-em-ritmo-lento.shtml>> Acesso em: 23 set. 2016.

CANOTILHO, José Gomes. Gilmar F. Mendes, SARLET Ingo Wolfgang, e STRECK Lênio (Org.). **Comentários à constituição do Brasil**. Ed. Saraiva. E Almedina. São Paulo, 2013.

CUNHA JR., Dirley. **Curso de Direito constitucional**. 8ª ed. Ed. Jus Podvim. Salvador, 2015.

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

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito econômico**. 4ª ed. Forense, Rio de Janeiro. 2010

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito ambiental brasileiro**. 14ª ed. Saraiva. São Paulo, 2013.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5ª ed. Malheiros Editores. São Paulo, 2013.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2ª ed. Ed. Fórum. Belo Horizonte, 2012.

LEHFELD, Lucas de Souza; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves; LÉPORE Paulo Eduardo. **Monografia Jurídica: guia prático para elaboração do trabalho científico e orientação metodológica**. 2º ed. Ed. Método. São Paulo, 2015.

LOBO, Judá Leão; PEREIRA, Luís Fernando Lopes. A imprensa do segundo reinado no processo político- constitucional: força moral e opinião pública. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**. Curitiba, v. 59, n. 1, p. 179-206, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 26ª ed. Malheiros. São Paulo, 2016.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. O Princípio da Precaução e a Avaliação de Riscos. In. AGRELLI, Vanusa Murta. SILVA, Bruno Campos (Coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental – Estudos em Homenagem ao Professor Toshio Mukai**. Ed. Lumem Juris. Rio de Janeiro, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. SARLET, Ingo Wolfgang. Curso de Direito Constitucional. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Pauli Gustavo Gonet. **Curso de Direito constitucional**. 3ª ed. Saraiva. São Paulo, 2008.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional- Direitos Fundamentais. 4ª ed. Coimbra Editora. Coimbra, 2008.

MULLER, Friedrich. **O novo paradigma do Direito**: Introdução à teoria e metódica estruturantes 3º ed. Ed. Revista dos Tribunais. 2013.

NUNES, Antônio José Avelãs. **Uma introdução à economia política**. Quartier latin, São Paulo, 2007.

PEREIRA, Carlos. **Durma-se com um barulho desses? Ou façamos uma orquestra?**. Fórum da Conjuntura da Associação Brasileira de Ciência Política. 28 de Janeiro de 2016. Disponível em:
<<http://www.cienciapolitica.org.br/durma-se-com-um-barulho-desses-ou-facamos-uma-orquestra/#.WBeP2TLOoUs>>

PEREIRA, Luís Fernando Lopes. A circularidade da cultura jurídica: notas sobre o conceito e sobre o método. In: FONSECA, Ricardo Marcelo. (Org.). **Nova história brasileira do Direito; ferramentas e artesanias**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 31-54.

PERELMAN, Chaim. OLBRECHTS-TYTECA, Chaim. **Tratado da argumentação**: a nova retórica. Martins Fontes, São Paulo 2005.

PERELMAN, Chaim. **Ética e Direito**. Martins Fontes, São Paulo 2005.

PIOVESAN, Flávia. O Direito ao meio ambiente e a constituição de 1998. In: **Direito ambiental e as funções essenciais à justiça**: o papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente. Ed. Revista dos Tribunais. (Coord.). BENJAMIN, Antonio Herman; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. São Paulo, 2011. p.55-83.

PONTES, Fábio. Usina de Santo Antônio no Rio Madeira enfrenta oposição para ampliação. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 27 de ago. 2016. Disponível em:
<<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/08/1807568-usina-de-santo-antonio-no-madeira-enfrenta-oposicao-para-ampliacao.shtml>>

REIS, Fernando Cardozo Fernandes; LIMA, Maria Isabel Leite Silva. **PEC que altera licenciamento ambiental não reflete sua justificativa**. Revista Consultor Jurídico, 2 de maio de 2016. Disponível em:
<<http://www.conjur.com.br/2016-mai-02/pec-altera-licenciamento-ambiental-nao-reflete-justificativa>>

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 9ª ed. Malheiros. São Paulo, 2011.

VAZ, Lúcio. **Sanguessugas do Brasil. Ameaças, desvios de dinheiro público, assassinatos**: a história secreta de como políticos e empresários corruptos roubam o povo brasileiro. Coleção História Agora. v. 6. Geração Editorial. São Paulo, 2012.

VILLEY, Michel. **Filosofia do Direito**: definições e fins do Direito. Os meios do Direito. Martins Fontes. São Paulo, 2008.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito constitucional**. 6ª ed. Saraiva. São Paulo, 2008.

Governo Dilma reduziu em 72% a verba de proteção da Amazônia. G1. São Paulo, 21 de março de 2015a.

Disponível em: <<http://g1.globo.com/natureza/noticia/2015/03/governo-dilma-reduziu-em-72-verba-de-protecao-amazonia-diz-estudo.html>>

Justiça suspende licença de Belo Monte atendendo pedido do MPF - Implantação de saneamento em Altamira é condicionante de viabilidade. G1. 31 de ago. de 2016.

Disponível em: <<http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2016/08/justica-suspende-licenca-de-belo-monte-atendendo-pedido-do-mpf.html>>

Ribeirinhos de Rondônia cobram de usinas estudo de impacto ambiental. G1. 05 de fevereiro de 2015b. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2015/02/ribeirinhos-de-rondonia-cobram-de-usinas-estudo-de-impacto-ambiental.h>

ANEXOS

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 65, de 2012, primeiro signatário o Senador Acir Gurgacz, que *acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental.*

Relator *AD HOC*: Senador **JOÃO CAPIBERIBE**

Relator: Senador **BLAIRO MAGGI**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 65, de 2012, cujo primeiro signatário é o Senador ACIR GURGACZ, que *acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental.*

A proposta tem por objetivo garantir a celeridade e a economia de recursos em obras públicas sujeitas ao licenciamento ambiental, ao impossibilitar a suspensão ou cancelamento de sua execução após a concessão da licença, senão em face de fatos novos, supervenientes à situação.

Segundo os autores da proposição, *um chefe de Poder Executivo, como um prefeito municipal, tem quatro anos de mandato. Caso não consiga tornar ágeis as gestões administrativas respectivas, inclusive as licitações, licenças ambientais e demais requisitos para a realização de uma obra pública de vulto, encerrará o seu mandato se conseguir realizar as medidas que preconizara em seu programa de governo, por maior que seja a boa vontade que o anima.*

A proposição não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, na forma do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), proceder à análise da proposição quanto à sua admissibilidade e mérito.

A PEC nº 65, de 2012, encontra-se subscrita pelo número bastante de Senadoras e Senadores, cumprindo-se, dessa forma, o requisito formal à sua apresentação e exame pelo Senado Federal, estabelecido no art. 60, I, da Constituição da República.

Ademais, não há impedimento à reforma da Constituição, na presente circunstância legislativa, que impeça a sua tramitação: não ocorre estado de sítio ou de defesa, nem há intervenção federal em qualquer unidade federada. Tampouco a matéria é constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa e tendente a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (art. 60, I, e §§ 1º, 4º e 5º da Constituição e arts. 354, §§ 1º e 2º, e 373 do Regimento Interno do Senado Federal – RISF). Também, não incorre na proibição prevista no art. 371 do RISF, em razão de a proposta não visar à alteração de dispositivos sem correlação entre si.

Quanto ao mérito, votamos pela aprovação da matéria.

Efetivamente, trata-se de proposta que visa garantir segurança jurídica à execução das obras públicas, quando sujeitas ao licenciamento ambiental. A proposta inova o ordenamento jurídico na medida em que não permite a suspensão de obra ou o seu cancelamento após a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental (EIA), exceto por fatos supervenientes.

Certo é que há casos em que ocorrem interrupções de obras essenciais ao desenvolvimento nacional e estratégicas ao País em razão de decisões judiciais de natureza cautelar ou liminar, muitas vezes protelatórias.

Claramente se pode observar que a proposta não objetiva afastar a exigência do licenciamento ambiental ou da apresentação de um de seus principais instrumentos de avaliação de impacto, o EIA. Não afeta, assim, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e consagra princípios constitucionais da administração pública, como a eficiência e a economicidade.

III – VOTO

Em face do exposto, opino pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2012, e voto, quanto ao mérito, por sua aprovação.

Sala da Comissão, 27 de abril de 2016.

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador JOÃO CAPIBERIBE, Relator *AD HOC*

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2012

Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. O art. 225 da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º.

Art. 225.

.....

§ 7º A apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente. (NR)

Art. 2º. Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Uma das maiores dificuldades da Administração Pública brasileira, e, também uma das razões principais para o seu desprestígio, que se revela à sociedade como manifestação pública de ineficiência, consiste nas obras inacabadas ou nas obras ou ações que se iniciam e são a seguir interrompidas mediante decisão judicial de natureza cautelar ou liminar, resultantes, muitas vezes, de ações judiciais protelatórias.

Como Senador da República, ouvimos diuturnamente as reclamações de prefeitos municipais, governadores de estados e mesmo representantes do Poder Executivo federal no sentido de que uma obra fundamental para atender às necessidades da sociedade brasileira se encontra paralisada por muito tempo, resultando muitas vezes em severo

prejuízo para a prestação de serviços públicos fundamentais, como educação e saúde, como também em obras importantes para a sociedade, como pontes e rodovias.

Nesses procedimentos, perde-se muito tempo e desperdiçam-se recursos públicos vultosos, em flagrante desrespeito à vontade da população, à soberania popular, que consagrara, em urnas, um programa de governo, e com ele, suas obras e ações essenciais.

Um chefe de Poder Executivo, como um prefeito municipal, tem quatro anos de mandato. Caso não consiga tornar ágeis as gestões administrativas respectivas, inclusive as licitações, licenças ambientais e demais requisitos para a realização de uma obra pública de vulto, encerrará o seu mandato sem conseguir realizar as medidas que preconizara em seu programa de governo, por maior que seja a boa vontade que o anima.

Pior do que isso: muitas vezes chega a iniciar a obra, mas a conclusão é frustrada por uma decisão judicial que, não raro, resulta da inquietude da oposição diante dos possíveis efeitos positivos, junto à cidadania, de uma dada obra pública. Tudo isso ocorre em flagrante prejuízo não ao prefeito ou à prefeitura, apenas, mas para todos os habitantes do lugar. Ademais disso, é sabidamente custoso manter uma obra pública paralisada, e esses custos são muito mais do que financeiros, pois até mesmo a democracia e a representação são desgastadas quando estamos diante de quadros dessa natureza.

Por isso, a proposta que ora apresentamos assegura que uma obra uma vez iniciada, após a concessão da licença ambiental e demais exigências legais, não poderá ser suspensa ou cancelada senão em face de fatos novos, supervenientes à situação que existia quando elaborados e publicados os estudos a que se refere a Carta Magna.

Estamos convencidos de que a adoção desta medida contribuirá para a afirmação dos mais respeitáveis princípios da administração pública, a eficiência e a economicidade inclusive.

Sala das Sessões, 10 de dezembro de 2012

Senador ACIR GURCACZ

PDT/RO