

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ – UENP

**CAMPUS DE JACAREZINHO - CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA**

Juliane Aparecida Kerkhoff

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO
AMBIENTAL: Um estudo comparativo dos procedimentos aplicados
nos estados da região Sul do País.**

**Jacarezinho/Pr
2017**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ – UENP

**CAMPUS DE JACAREZINHO - CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA**

Juliane Aparecida Kerkhoff

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO
AMBIENTAL: Um estudo comparativo dos procedimentos aplicados
nos estados da região Sul do País.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do Campus de Jacarezinho da Universidade Estadual do Norte do Paraná, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Doutor Vladimir Brega Filho

**Jacarezinho
2017**

Kerkhoff, Juliane Aparecida

A Participação popular no processo de licenciamento ambiental: um estudo comparativo dos procedimentos aplicados nos Estados da região Sul do País/ Juliane Ap. Kerkhoff - Jacarezinho, 2017.

157 f.

Orientador: Wladimir Brega Filho

Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, 2017.

Inclui bibliografia.

1. Democracia Participativa. 2. Meio Ambiente. 3. Direito Ambiental. 4. Licenciamento Ambiental.

CDU 342:502.7 (81)

Juliane Aparecida Kerkhoff

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO
AMBIENTAL: Um estudo comparativo dos procedimentos aplicados
nos estados da região Sul do País.**

Essa dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada na sua forma final pela Coordenação do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do Campus de Jacarezinho da Universidade Estadual do Norte do Paraná, na área: Justiça e Exclusão; linha de pesquisa: Estado e Responsabilidade: Questões Críticas.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Prof. Dr. Wladimir Brega Filho

Membro: Prof. Dr. Renato Bernardi

Membro: Prof. Dr. Ricardo Pinha Alonso

Coordenador: Prof. Dr. Fernando de Brito Alves

Jacarezinho, 01 de junho de 2017

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho aos meus pais Sueli e Norberto (in memoriam) por terem sido alicerce na minha vida; aos meus filhos Leonardo, Isabela, Ana Clara, Ian e Joao Pedro, por serem a força do meu caminhar e ao meu esposo João Marcos, por ser meu esteio, fortaleza e segurança, sem vocês, não teria alcançado mais esta vitória.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus que me concedeu a vida e foi minha fortaleza nos momentos difíceis.

Aos meus pais, pelo amor incondicional, pelo exemplo de vida, de honestidade e de perseverança.

A minha irmã e meu cunhado pelos conselhos, atenção e motivação.

O meu esposo pela paciência, dedicação e parceria nestes anos de estudo e de ausências.

Aos meus filhos, simplesmente por existirem na minha vida.

Ao meu orientador Prof. Dr. Vladimir Brega Filho, pelo incentivo desde o início do trabalho, pela compreensão em meio às dificuldades e turbulências, pela força e por não ter desistido de acreditar em mim e no meu trabalho.

Aos colegas do curso de mestrado que foram sempre bons companheiros e verdadeiros amigos.

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigada.

“Os direitos fundamentais prendem-se ao objetivo de preservação da liberdade do indivíduo, de inseri-lo no contexto social, quer do ponto de vista político, quer do ponto de vista econômico, como membro da sociedade, o indivíduo tem o direito de partilhar de suas decisões e participar dos resultados dos esforços comuns”.

Vidal Serrano Nunes Junior

KERKHOFF, Juliane Aparecida. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: Um estudo comparativo dos procedimentos aplicados nos Estados da Região Sul do País.

RESUMO

A participação popular é um direito fundamental garantido no Estado Democrático de Direito. Em matéria de meio ambiental, tal participação é estabelecida por vários diplomas legais, inclusive pelo artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que trata do direito de participar na defesa do meio ambiente também como um dever moral. O procedimento de licenciamento ambiental, é um importante instrumento de prevenção a danos e impactos ambientais, instrumento hoje amplamente utilizado para licenciar a instalação de atividades que possam efetivamente gerar externalidades negativas ao ambiente. Dessa forma é fundamental a participação da população durante o processo de licenciamento ambiental, a fim de conhecerem os possíveis danos que tais atividades podem causar à coletividade e ainda, de se manifestarem quanto a instalação ou não destas atividades. No Entanto, no Brasil, apesar da gama de legislação neste sentido, verificamos ser restrita a possibilidade de participação popular nestes atos. Dessa forma, este trabalho tem como objetivo, levantar por meio de pesquisa exploratória e comparativa, os procedimentos de licenciamento ocorridos nos últimos cinco anos, nos três estados da Região Sul do País, considerada uma das mais desenvolvidas, social, econômica e culturalmente. O que se verificou após a pesquisa, foi uma participação inexpressiva da população destes Estados em relação a quantidade de processos e de licenças emitidas no período.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia Participativa. Meio Ambiente. Direito Ambiental. Licenciamento Ambiental.

KERKHOFF, Juliane Kerkhoff. The POPULAR PARTICIPATION IN THE PROCESS OF ENVIRONMENTAL LICENSING: An analysis based on the study carried out in the southern region of the country. Dissertation submitted to the Masters Program in Law Sciences of UENP: Jacarezinho, 2017.

ABSTRACT

The popular participation is a guaranteed fundamental right in the Democratic State of Right. As regards to half environmental, such participation it is established by several legal diplomas, besides for the article 225 of the Federal Constitution of 1988, that he/she also treats of the right of participating in the defense of the environment as a moral duty. The procedure of environmental licensing, is an important prevention instrument to damages and environmental impacts, I score today thoroughly used to license the installation of activities that indeed can generate negative externalidades to the atmosphere. In that way it is fundamental the participation of the population during the process of environmental licensing, in order to they know the possible damages that such activities can cause to the collectivity and still, of if they manifest.

WORD-KEY: Democracy Participativa; Environment; Environmental Right; Environmental Licensing.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES, TABELAS E QUADROS

QUADRO 01 – Principais atos normativos do Estado do Paraná sobre Licenciamento Ambiental	123
QUADRO 02 – Audiências Públicas ocorridas nos processos de licenciamento ambiental pelo IAP/PR	106
QUADRO 03 – Principais atos normativos vigentes no Estado do Rio Grande do Sul sobre Licenciamento Ambiental	132
QUADRO 04 – Audiências Públicas realizadas nos processos de licenciamento ambiental no Estado do Rio Grande do Sul pela FEPAM.	135
QUADRO 05 – Quantidade de licenças ambientais emitidas no Estado do Rio Grande do Sul pela FEPAM	135
QUADRO 06 – Normas sobre Licenciamento em Santa Catarina	138
QUADRO 07 – Audiências Públicas realizadas nos últimos 5 anos pela FATMA nos processos de licenciamento ambiental	142
QUADRO 08 – descentralização do licenciamento de atividades de impacto local – situação atual na região	144
QUADRO 09 - Relação de Audiências públicas realizadas em processos de licenciamento ambiental na região sul do País	144
QUADRO 10 - Instrumentos nacionais e internacionais que garantem a participação popular em matéria ambiental	157
QUADRO 11 - Audiências Públicas realizadas/convocadas pelo IAP	159
QUADRO 12 - Relação de Audiências Públicas em processos de Licenciamento Ambiental no Rio Grande do Sul	164
QUADRO 13 - Audiência Pública realizadas pela FATMA nos últimos 5 (cinco) anos	165
FIGURA 01 – Fluxograma do Processo de Licenciamento Ambiental no Município de Curitiba	120
FIGURA 02 – Regionalização Administrativa do IAP	122
FIGURA 03 – Fluxograma do Processo de Licenciamento Estadual/PR	122

SUMARIO

INTRODUÇÃO	12
1 DEFINIÇÕES E ASPECTOS HISTÓRICOS ACERCA DA DEMOCRACIA	17
1.1 A democratização do Brasil	20
1.1.1 Formas de democracia no Brasil	21
1.2 A Democracia Direta no Estado Democrático de Direito	24
1.3 A participação como Direito Fundamental	27
1.3.1 O enquadramento do Direito de Participação Popular nas Dimensões do Direito	29
1.3.2 A Participação Popular como primado da Dignidade da Pessoa Humana	33
1.4 A Participação Popular como exercício da cidadania	35
1.5 A correlação da Participação com a Informação e a Transparência	37
1.6 A importância da Participação Direta na gestão da coisa Pública	39
1.7 Dos Mecanismos de Participação Direta	43
2 DO DIREITO AO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO	49
2.1 Das classificações do Meio Ambiente	53
2.2 Do Direito Fundamental a Sadia Qualidade de Vida	55
2.2.1 Do dever Fundamental de Proteção Ambiental	61
2.2.2 Direito/Dever de Participação na Tutela do Ambiente	65
2.3 Do Meio Ambiente Urbano	67
2.3.1 Do Direito a viver em um Ambiente Urbano saudável	69
2.3.2 Do Direito de Participar na Gestão Ambiental no Espaço Urbano	73
2.4 Dos Princípios do Direito Ambiental	76
2.4.1 Do Princípio do Desenvolvimento Sustentável	76
2.4.2 Do Princípio da Solidariedade Ambiental	79
2.4.3 Do Princípio da Participação Popular	82
2.4.4 Dos Princípios da Prevenção e Precaução	83
2.4.5 Do Princípio do Poluidor Pagador	86
3. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES LOCAIS E A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR	90

3.1. Aspectos legais do Licenciamento Ambiental de atividades impactantes no Brasil	93
3.2. Direito e Eficácia da Participação Popular durante o Licenciamento de Atividades Impactantes	106
4. APLICABILIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PROCESSOS DE LICENÇA AMBIENTAL NA REGIÃO SUL DO PAÍS	114
4.1. Participação Popular nos atos de Licenciamento de atividades impactantes no Estado do Paraná	117
4.2. Participação Popular nos atos de Licenciamento de atividades impactantes no Estado do Rio Grande do Sul	131
4.3. Participação Popular nos atos de Licenciamento de atividades impactantes no Estado de Santa Catarina	136
4.4. Análise dos Resultados	142
CONCLUSÃO	147
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	151
ANEXOS	157

INTRODUÇÃO

A democracia é um processo dinâmico que está em constante construção e reconstrução. No Brasil o processo democrático é extremamente jovem e está ainda em consolidação.

Por democracia podemos entender não apenas a representativa, mas também a participativa ou direta e ainda, e a semidireta.

No Brasil, a democracia direta, foi ampliada pela Constituição Federal de 1988, que trouxe algumas novas possibilidades de participação direta da população nas escolhas políticas, no controle da coisa pública ou mesmo na ratificação de decisões, além de reconhecer e ratificar outras já existentes na legislação infraconstitucional, como por exemplo, o instituto da Ação Popular.

Além disso, o artigo 225 da Carta Maior, garantiu o direito à democracia participativa, determinando ser um dever da coletividade, participar na defesa do meio ambiente.

Normas infraconstitucionais também criaram mecanismos de participação popular na gestão do erário (LC 101/00); na gestão do espaço urbano (Lei 10.257/01) e na análise e conhecimento dos impactos que a instalação de atividades possam causar ao ambiente.

Com o avanço da discussão e da defesa ambiental, políticas públicas democráticas e normas de cooperação entre poder público, corporações e coletividade foram criadas, visando cada vez mais o controle social das questões que envolvam o direito a um ambiente saudável, considerado fundamental para a garantia de uma sadia qualidade de vida.

A democracia direta ou o direito de participar diretamente das políticas públicas, da construção normativa de direitos e deveres, da aplicação de recursos, entre outros assuntos públicos, é sem dúvida um direito fundamental do indivíduo.

O direito de fazer parte da construção de uma sociedade mais justa e fraterna, de opinar sobre o uso do dinheiro público, sobre a aplicação destas receitas, de participar na construção e reconstrução do espaço onde habitamos, de conhecer previamente e poder se manifestar sobre a instalação de atividades e empreendimentos impactantes no espaço onde vivemos.

O direito de participar se legitima ainda mais em se tratando da tutela do ambiente, vez que, o mesmo é considerado um direito fundamental da pessoa humana e essencial à sadia qualidade de vida e à dignidade da pessoa humana.

Garantir, por meio de políticas públicas participativas, o controle e proteção do ambiente é fundamental para a própria concretização do Estado Democrático de Direito.

Dentre todos os meios de participação na defesa do meio ambiente, como Conselhos, Conferências, Associações e Entidades não governamentais, um Instrumento muito importante são as audiências públicas, realizadas por imposição legal em várias situações, para levar à coletividade o conhecimento e a oportunidade de se manifestar sobre a instalação de empreendimentos de impacto, especialmente, em áreas urbanas, ou que afetem diretamente a coletividade.

Nesse sentido, é fundamental que a população afetada diretamente por atividades impactantes, tenha acesso ao processo de licenciamento ambiental, aos Estudos Ambientais e possa ser comunicada previamente sobre todos os possíveis impactos que a atividade poderá causar ao ambiente do entorno e à sadia qualidade de vida dos habitantes desta localidade.

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei 6.938/1981, criou importantes instrumentos para a defesa do Meio Ambiente, tais como o licenciamento ambiental e a avaliação dos impactos e determinou, ainda, que os atos que possam colocar o ambiente em risco devem ser amplamente divulgados à população.

Vemos com isso, que antes mesmo do processo democrático participativo ser inaugurado pela Constituição de 1988, a Política Nacional do Meio Ambiente e as Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA (sobretudo a Res. 01/86 e 09/87), já haviam criado mecanismos de controle social de atividades impactantes, determinando a participação direta da população por meio das audiências públicas.

No entanto, segundo a Resolução 09/87 - CONAMA, as audiências públicas só seriam necessárias, nos casos de exigência, durante o processo de licenciamento ambiental, do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, estudo ambiental exigido apenas para atividade de alto impacto ambiental, sendo que nos demais casos, onde não se exige esse tipo de estudo, a audiência não é obrigatória.

Apesar disso, legislações supervenientes como o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e a Lei do acesso a informação (Lei 10.650/03), garantem a todos os interessados, o acesso aos processos de natureza ambiental e ainda o direito de participar nas tomadas de decisão, de assuntos que digam respeito ao ambiente de forma geral, principalmente o urbano, ou chamado artificial, sejam elas técnicas ou políticas,

Assim, o objetivo deste trabalho é analisar por meio de estudo comparativo dos procedimentos de licenciamento ambiental aplicados nos Estados do Sul do País, como se dá o processo de licenciamento ambiental e se a participação popular tem sido observada nestes processos.

Hoje com a descentralização do licenciamento ambiental, estabelecido pela Lei Complementar nº 140/2011, as atividades impactantes ao ambiente foram divididas em atividades de impacto local (de competência dos municípios quanto ao licenciamento e controle ambiental) e as atividades altamente impactantes (de competência dos Estados ou da União a depender do caso). Ocorre que muitas atividades consideradas altamente impactantes, são também atividades locais, pois, são localizadas nos Municípios, e muitas vezes, próximas a bairros e/ ou centros urbanos. Assim, buscaremos abordar neste trabalho, as atividades impactantes locais.

A problemática envolvida nesta questão, situa-se em torno da observância ou não por estes Estados, da realização de um processo de licenciamento ambiental democrático, uma vez que, além da garantia legal dada à população, de poder conhecer previamente e participar da escolha por um ambiente local mais equilibrado, é também uma questão de prevenção e/ou precaução em relação a possíveis futuros danos à sadia qualidade de vida local. O fato de a coletividade local, vir a conhecer e se manifestar previamente, sobre o empreendimento ou atividade impactante a ser instalada ao lado de suas residências, pode minimizar situação de riscos futuros, incompatibilidades e relações de vizinhança desgastantes para ambas as partes envolvidas.

Essa região do país foi escolhida para a pesquisa devido a ser a segunda região de maior industrialização, além de que, possui grande densidade demográfica e é a região com maior Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil, o que pressupõe um bom desenvolvimento humano, social e cultural. Assim, questões que envolvem a sadia qualidade de vida da população, certamente estão no centro dos

interesses políticos e coletivos dos habitantes, o que pressupõe também, maior interesse e participação da população no controle de atos e políticas públicas que possam afetar diretamente a sadia qualidade de vida dos habitantes.

Quanto à pesquisa sobre atividades de impacto local, esse recorte se deu devido ao fato de que, o impacto local é aquele que atinge especificamente o território de um único Município, e por estar relacionado à atividades e empreendimentos que serão localizados no Município, geralmente em área urbana, expõe mais a risco a qualidade de vida dos moradores das cidades, exigindo, portanto, maior transparência e maior controle por parte da coletividade diretamente afetada.

Para tanto, metodologicamente será feito um trabalho bibliográfico e de levantamento de dados primários e secundários, de legislação e de informações dos órgãos ambientais correspondentes, por meio do sitio eletrônico de cada um deles, de suas legislações e visitas “in loco” em alguns casos.

Seguindo a doutrina de Lakatos e Marconi, o presente trabalho utiliza-se do método de procedimento comparativo. Este método considera que o estudo das semelhanças e diferenças entre diversos tipos de grupos, sociedades ou povos contribui para uma melhor compreensão do comportamento humano.

Por meio de uma pesquisa comparativa almeja-se analisar de que forma é feito o controle social de atividades impactantes por meio do processo de licenciamento ambiental nestes Estados e se o mesmo tem sido efetivo nos termos da legislação ambiental atual, garantindo à coletividade a possibilidade de conhecer os processos impactantes e opinar sobre a instalação ou não destas atividades.

Assim, por meio do estudo comparativo, buscamos analisar se no Sul do País, região considerada a segunda mais industrializada do país e também a de índice cultural e educacional mais elevado, a participação popular nos atos de licenciamento ambiental é garantida e acontece de forma eficaz, garantindo uma sadia qualidade de vida à coletividade.

O trabalho será organizado em 4 capítulos, sendo que o primeiro capítulo é dedicado a temática da democracia, seus aspectos históricos; suas formas; o direito fundamental à democracia participativa, essencial à dignidade da pessoa humana.

O segundo capítulo tratará do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida, direito fundamental do ser humano, sua base histórica e principiológica; a Conferência sobre Meio Ambiente e

desenvolvimento ocorrida em Estocolmo em 1972 e sua influência para a tutela ambiental no Brasil; as teorias e classificações do Meio Ambiente e o direito-dever de participar na defesa do ambiente.

O terceiro capítulo abordará o procedimento do licenciamento ambiental no Brasil, apresentando o contexto histórico; a evolução legislativa; o conceito de impacto local e regional; a necessidade de transparência e controle social por meio da Audiência Pública; e a eficácia deste instrumento enquanto direito de participação popular na defesa do ambiente equilibrado e da sadia qualidade de vida.

Por fim, o quarto capítulo tratará da pesquisa efetuada por meio da análise da legislação ambiental vigente e da coleta de dados disponíveis nos endereços eletrônicos dos órgãos ambientais dos Estados do Sul do País, cujo objetivo é avaliar se o direito a participação popular nos processos de licenciamento ambiental de atividades locais tem sido efetiva nestes Estados.

Com o resultado final da pesquisa será possível identificar a eficácia ou não deste instrumento enquanto meio de controle social da instalação de atividades impactantes, bem como, verificar os pontos positivos e negativos no que tange a proteção ambiental e a participação popular nas gestões analisadas.

1. DEFINIÇÕES E ASPECTOS HISTÓRICOS ACERCA DA DEMOCRACIA

Do grego *demokratia* (*demos*, *kratos*), significa *poder do povo*, governo do povo, sistema em que cada cidadão participa do governo; democratismo. A influência do povo no governo de um Estado¹.

De acordo com Jucá, apesar das diferentes culturas, dos costumes, e das particularidades de cada ordenamento jurídico, os regimes democráticos sempre se fundamentaram no poder soberano do povo, na força da constituição e no império da lei².

Se na acepção clássica, democracia era apenas um tipo de regime político ou um conjunto de normas que se fundamentavam na interferência do povo, titular soberano do poder, em outra perspectiva, na qual é qualificada de participativa, a democracia é mais do que isso: consiste em um processo dialógico, em um modo de vida, em uma forma de se viver em sociedade.

Nesse sentido complementa José Afonso da Silva:

A democracia, em seu sentido moderno não é um valor fim, mas um processo inacabado de luta, instrumento “de realização de valores essenciais de convivência humana que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem [...] um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da História.”³

A democracia neste sentido é um processo dinâmico, que está em constante construção e reconstrução.

A Democracia Direta ou participativa é trabalhada por Rousseau, para o qual os indivíduos dotados de liberdade e igualdade consentem na criação do Estado, por meio de um contrato social e organizam a sociedade a partir da razão, sob o primado da soberania popular. Segundo ele o povo é totalmente soberano, razão pela qual sua vontade deve prevalecer sempre, não sendo transmitida nem dividida⁴. Rousseau defende o exercício do poder pelo povo sem intermediários.

¹ Dicionário Michaelis. Disponível em <http://michaelis.uol.com.br>. Acesso em 12 de março de 2016.

² JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O Direito Fundamental à Participação Popular e a Consolidação da Democracia Deliberativa na Esfera Pública Municipal**. Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional. Fundação Edson Queiróz - Universidade de Fortaleza/UNIFOR, 2007. pg 24.

³ SILVA, José Afonso. **Poder Constituinte e Poder Popular. Estudos sobre a Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2002.

⁴ ROUSSEAU, Jean Jaques. **Do contrato Social**. Traduzido por: Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2004. p. 42.

De acordo com Paulo Bonavides a Grécia antiga é considerada o berço da democracia direta, especialmente Atenas, onde o povo exercia de modo direto e imediato o poder político. No entanto, esta possibilidade de participação nas decisões políticas, de forma direta, era dada àqueles que possuíam bens, cidadãos e não todo e qualquer indivíduo. Escravos por exemplo, não possuíam este direito⁵.

De fato, a Democracia Direta foi implantada pelo governo de Cístenes, por volta de 510 a.C, alcançando seu ápice no governo de Péricles, entre 41 a 429 a.C, porém era um sistema deliberativo popular que se restringia aos homens, descendentes de gregos. Mulheres, escravos e crianças, não podiam participar das deliberações e discussões⁶.

Já Russomano explica que esse modelo de democracia funcionava muito bem na Grécia antiga, principalmente em Atenas, devido a alguns fatores como: a pequena extensão do território das cidades, que tornava viável a congregação dos cidadãos para a apreciação dos assuntos públicos; o pequeno número de cidadãos (os que efetivamente tinham direito a participar), vez que um contingente considerável da população (escravos) não tinha direito a se manifestar e decidir quaisquer questões; a pequena quantidade de assuntos a serem deliberados; e por fim, as condições de vida dos cidadãos gregos, os quais tinham por atividade principal, participar da vida pública. Conforme afirma o autor, “a profissão destes indivíduos era a de cidadão⁷.”

Para o autor, a medida que a evolução da sociedade se processou, essa democracia tornou-se inexecutável. Alguns pontos foram citados pelo autor, como motivo da inviabilidade deste tipo de democracia: os Estados modernos passaram a caracterizar-se pela sua extensão territorial; o número de cidadãos ampliou-se, os assuntos pertinentes à coisa pública multiplicaram-se e tornaram-se mais complexos, exigindo seu trato por pessoas especializadas, as ocupações profissionais tomaram o tempo das pessoas de forma que estas, não conseguem se envolver de forma mais direta dos assuntos do governo⁸.

⁵ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 323.

⁶ AUAD, Denise. **Mecanismos de Participação Popular no Brasil**: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular. Artigo publicado em periódico online. Disponível em: http://www.esdc.com.br/artigosRBDC/revista3_291.html. Acesso em 29 de maio de 2016

⁷ RUSSOMANO, Rosah. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997.

⁸ RUSSOMANO, Rosah. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997. p. 116.

Assim, surge a antítese da democracia direta, ou seja, a democracia representativa. Através da mesma, o povo se desvincula do trato imediato das coisas públicas.

Segundo Marchesi e Fonseca, a democracia como regime político é um conceito de difícil equação, e se situa muito além da significativa, mas, por si só insuficiente, definição etimológica de “governo do povo”, dadas as dificuldades em obter consonância entre a vontade popular e a atividade de seus representantes, resultando em ações estatais desconectadas com a realidade social ou em políticas públicas de baixo reflexo sobre as condições de vida da população⁹.

Para Auad, nas idades média e moderna, a Democracia como regime de governo ficou praticamente esquecida, sendo retomada apenas no século XIII¹⁰.

Atualmente, principalmente nos Estados Ocidentais, a democracia é pautada principalmente na ideia da representação política e consagrada como a melhor forma de governo, ou como coloca Auad, “a menos pior”, defendida como regime viabilizador do desenvolvimento social, da paz, do pluralismo, do diálogo político e do respeito aos direitos humanos. Para a autora “implementação da democracia é ainda um grande desafio para a humanidade”, depende, sobretudo de um processo de educação cívica e política, só assim, as pessoas poderão de forma responsável exercer o direito dever de participar do regime democrático¹¹.

A Convenção de Viena em 1993, estabeleceu que a democracia é o regime mais adequado para o respeito aos direitos humanos¹². Contudo, já naquele momento se tinha em mente que o grau de densidade democrática e de participação exigido deve ser construído a partir da constituição sociocultural de cada região em consideração as características de cada política pública.

No Brasil o processo de democratização é recente, como veremos no próximo tópico.

⁹ MARCHESI, Makena; FONSECA, Leonardo Alvarenga da. **A legitimidade democrática do ativismo judicial para a concretização dos direitos fundamentais**. Argumenta: Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, n. 19. Jacarezinho: 2013. p. 145.

¹⁰ AUAD, Denise. **Mecanismos de Participação Popular no Brasil**: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular. Ob. Cit. p. 02.

¹¹ AUAD, Denise. **Mecanismos de Participação Popular no Brasil**: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular. Ob. Cit. p. 04.

¹² RAMOS, Camila; ABREU, Pérola de; BATALHONE, Ana Patrícia. **Conferência Mundial de Direitos Humanos – Viena, 1993** Tópico: **A inter-relação entre democracia, desenvolvimento e Direitos Humanos**. SINUS 2009, disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/diversos_viena_guia_historico.pdf. Acesso em 21 de dezembro de 2016.

1.1 A democratização do Brasil

O regime democrático brasileiro é deveras “jovem”, está ainda em fase de consolidação. Grande parte de nossa história enquanto República foi marcada por períodos ditatoriais, por golpes e revoluções e a cada ruptura institucional a democracia sofre, sendo atingida em seu ponto fundamental: o Estado Democrático de Direito.

O movimento social pelas eleições diretas, em 1985, foi muito importante para o fim do regime militar e a redemocratização brasileira, além da importante contribuição para a elaboração da Constituição democrática de 1988.

Segundo Auad, a base de sustentação da democracia como forma de governo é a soberania popular, exercida por meio do voto direto, secreto, universal e periódico¹³.

O voto é um direito garantido e assegurado a todos no Brasil, pelo art. 14 da Constituição Federal de 1988 e previsto como cláusula pétrea pelo art. 60 §4º, II da mesma Carta Constitucional, não podendo assim ser abolido por emenda constitucional.

O Brasil adotou o sistema de Democracia representativa conjugada com a democracia Direta. É o que se vê da leitura do art. 14 da CF/88:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
I - plebiscito;
II - referendo;
III - iniciativa popular.

Sobre esta característica da democracia no Brasil, Adriano Sant’Ana Pedra comenta:

A democracia repousa sobre dois princípios fundamentais, que lhe dão a essência conceitual. O primeiro é o princípio da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que “todo poder emana do povo” (parágrafo único do artigo 1º da CF). O outro é a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular¹⁴.

¹³ AUAD, Denise. **Mecanismos de Participação Popular no Brasil: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular**. Ob. Cit.

¹⁴PEDRA, Sant’Ana. **Participação Popular no poder local**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 100, p. 29-56, jan/jun. 2010. p. 30.

A partir desse momento de redemocratização do País, a sociedade tem clamado pelo fim do monopólio estatal sobre a gestão da coisa pública, exigindo maior controle sobre o Estado e sua atuação e maior participação nas decisões que diretamente venham a afetar a coletividade.

Herança dessas demandas, fizemos alguns avanços no que tange a participação popular na política e administração do espaço e da coisa pública, como a figura do orçamento participativo e da gestão participativa da cidade, ambos instrumentos garantidos pelo Estatuto da Cidade – Lei 10.257/01¹⁵.

Veremos a seguir as formas existentes de exercício da democracia e principalmente, os modelos mais aplicados no Brasil quando se trata da gestão do bem ambiental, objeto deste trabalho.

1.1.1 Formas de democracia no Brasil

Na visão clássica, as formas de exercício da democracia são divididas em democracia direta, onde o poder é exercido diretamente pelo povo, sem intermediários; a democracia indireta, na qual o exercício do poder cabe a representantes eleitos e democracia semidireta, em que são conjugados mecanismos de representação e participação.

A democracia indireta ou representativa está relacionada à delegação do poder aos representantes escolhidos mediante eleições. Na expressão de Bobbio, as deliberações concernentes aos interesses da coletividade são tomadas por pessoas eleitas com esta finalidade específica e não diretamente pelo povo¹⁶. Bobbio ainda completa que entre a democracia representativa e a direta não existe um salto qualitativo, como se entre uma ou outra existisse um divisor de águas, “não

¹⁵Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

¹⁶ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade. Para uma teoria geral da política**. 12 ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2006. p. 56.

são dois sistemas alternativos, mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente.¹⁷”

No entendimento de Marcelo Vivas, a democracia representativa a mais viável e adequada, visto que segundo este autor, o cidadão não tem interesse nem capacidade para tomar decisões políticas, cabendo-lhe exclusivamente a escolha de líderes responsáveis por tais decisões¹⁸.

Em contraposição com esta ideia, o autor ainda cita, Robert Dahl, para quem a democracia é um processo de tomada de decisão coletiva, invertendo a crítica dos autores do elitismo democrático, que entendem que a promessa da democracia e da soberania popular é inalcançável e o povo só é soberano na escolha dos governantes¹⁹.

Russomano aponta que a democracia representativa, em sua prática “foi revelando certos aspectos negativos [...] um dos mais constantes, a hegemonia parlamentar que se impondo sem contraposições acabaria por distorcer o regime, emprestando-lhe um carácter oligárquico²⁰”.

Habermans veio contribuir para a solidificação da ideia da democracia participativa e deliberativa, propondo a publicização da deliberação e a participação dos movimentos sociais²¹.

A participação popular direta ou chamada democracia direta é muito recente no Brasil. Surge junto com o Estado Democrático de Direito, no final do séc. XX, após um longo período ditatorial.

Segundo Jucá, a participação popular é:

Um processo de atuação do povo na esfera pública de um Estado: traduz-se na intervenção do povo nas instâncias de poder, seja por meio da ação conjunta nos processos decisórios, seja por intermédio do planejamento e da atividade fiscalizadora²².

¹⁷ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade. Para uma teoria geral da política**. Ob. Cit. p. 65.

¹⁸ VIVAS, Marcelo Dayrel. **Sociedade Civil, Políticas Públicas e Participação democrática**. Ob. Cit. p. 5.

¹⁹ VIVAS, Marcelo Dayrel. **Sociedade Civil, Políticas Públicas e Participação democrática**. Ob. Cit. p. 5.

²⁰ RUSSOMANO, Rosah. **Curso de Direito Constitucional**. Ob. Cit. p. 116.

²¹ HABERMAS, J. 1997. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, volume I e II.

²² JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O Direito Fundamental à Participação Popular e a Consolidação da Democracia Deliberativa na Esfera Pública Municipal**. Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional. Fundação Edson Queiróz - Universidade de Fortaleza/UNIFOR, 2007. p 48.

Claudia Feres Faria, apresenta um procedimento de deliberação e de tomada de decisão, que segundo a mesma seria ideal, o qual apresentamos parcialmente abaixo:

1 – Deliberações inclusivas e públicas: Ninguém pode ser excluído; todos aqueles afetados pelas decisões têm chances iguais de participar e de tomar parte.

2 – Deliberações livres de qualquer coerção interna: igualdade entre os participantes no que diz respeito a ser ouvido, introduzir tópicos, sugerir e criticar propostas²³.

Ainda quanto a democracia deliberativa ou participativa, Vivas explica que essa forma de democracia “vem possibilitar a participação dos atores sociais em fóruns amplos de debates e negociação, não substituindo contudo, o papel dos representantes eleitos²⁴”.

A efetividade democrática está relacionada não somente ao grupo governante, mas, sobretudo à sociedade civil organizada e à dinâmica que ela desenvolve. Os movimentos, as organizações e as associações podem, a partir de sua atuação, revigorar os sentidos da democracia e de arena político institucional, representada no parlamento e na administração burocrática estatal.

Nesse sentido Sant’Ana Pedra afirma que o cidadão não pode reduzir-se ao eleitor, deve ser também um indivíduo participante e controlador da atividade estatal²⁵.

Já Jucá, entende que esta divisão entre democracia direta ou indireta é meramente didática, pois a representação deve ser conciliada com mecanismos participativos. A autora critica os moldes de democracia direta idealizados por Rousseau, considerando-os ilusórios²⁶.

Nessa mesma linha de pensamento, Russomano entende que a forma mista de democracia, ou semidireta, onde se condensam os dois sistemas, seria a mais adequada no presente momento. Por este sistema coexiste o sistema representativo, com caráter de prevalência e em certas ocasiões, o povo é chamado para diretamente pronunciar-se sobre determinados problemas²⁷.

²³FARIA, Claudia Feres. **Democracia Deliberativa: Habermans, Cohen e Bohman**. Lua Nova, São Paulo, n. 49, p.50.

²⁴VIVAS, Marcelo Dayrel. **Sociedade Civil, Políticas Públicas e Participação democrática**. Ob. Cit. p. 6.

²⁵PEDRA, Sant’Ana. **Participação Popular no poder local**. Ob. Cit. p. 30.

²⁶JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O Direito Fundamental à Participação Popular e a Consolidação da Democracia Deliberativa na Esfera Pública Municipal**. Ob. Cit. p. 29.

²⁷RUSSOMANO, Rosah. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. rev. e at. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997. p. 117.

Este mesmo sistema chamado por Russomano de sistema misto de democracia ou semidireto, é chamado por Sant'Ana Pedra de “democracia participativa”²⁸.

Hoje está solidificado a importância e forte presença da influência popular nas tomadas de decisão, sendo a democracia direta uma realidade de vários Estados Democráticos. Não apenas pelos modelos clássicos de participação, como Referendo, Iniciativa Popular de Lei, Ação Popular ou Plebiscito, mas também, por meio dos espaços criados para estas deliberações, como Conselhos, Comissões, Fóruns, Conferências, Audiências Públicas, entre outras.

O certo é que o padrão democrático de uma sociedade é avaliado não só pela densidade cívica de sua sociedade civil ou pela força de sua esfera pública, mas também pela pluralidade de formas participativas institucionalizadas capazes de inserirem novos atores no processo decisório destas mesmas sociedades. Acredita-se com isto, que os atores societários deverão não só tematizar situações problemáticas e buscar influenciar os centros decisórios, mas também assumir funções mais ofensivas no interior do Estado via espaços de deliberação pública.

O certo é que Democracia e participação se exigem, não havendo democracia sem participação popular, de uma forma ou de outra.

1.2 A Democracia Direta no Estado Democrático de Direito

O Estado Democrático de Direito surge como resposta às deficiências do Estado Social, para conferir ao povo o exercício do poder de que este é titular.

Neste sentido ensina Jucá:

Marcado por oportunizar a ampla participação popular na formação da vontade política frente às instâncias públicas de decisão, mostrou-se um Estado mais legítimo, por viabilizar o amplo controle do poder por parte dos cidadãos²⁹.

Corroborando com este entendimento, Marchesi e Fonseca complementam que o Estado não nasceu democrático e tampouco constitucional, viu-se

²⁸PEDRA, Sant'Ana. **Participação Popular no poder local**. Ob Cit. p 31.

²⁹JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O Direito Fundamental à Participação Popular e a Consolidação da Democracia Deliberativa na Esfera Pública Municipal**. Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional. Fundação Edson Queiróz - Universidade de Fortaleza/UNIFOR, 2007. p 20.

irreversivelmente lançado para o interior das Cartas políticas e fundido ao princípio da soberania popular, após a segunda metade do séc. XX, um fenômeno que forjou tão indissolúvelmente os conceitos a ponto de já não mais se cogitar a configuração do Estado senão como Estado Democrático de Direito, que se legitima na medida que prevê e subordina à lei e à participação popular, os processos de ascensão e exercício do poder, em quaisquer das funções estatais³⁰.

A soberania popular revelou-se, como princípio do Estado Democrático de Direito, a influenciar seus elementos formadores e permear o espírito de suas normas.

A participação popular se apresenta, de acordo com Medauar, no contexto da relação Estado-sociedade, possibilitando uma coordenação recíproca de interesses e ações³¹.

No mesmo sentido, Sant'Ana Pedra, afirma que “a participação popular constitui um comportamento político no qual o cidadão toma parte das decisões do Estado”³². Assim, embora seja possível dizer que não é somente nas democracias que se pode verificar a participação política, esta é imprescindível para aquelas.

A partir da redemocratização do Brasil, ocorrida na década de 1980, a sociedade civil organizada começa a atuar de modo expressivo, reivindicando a sua participação nos processos decisórios, inclusive naqueles relacionados ao meio ambiente.

Para viabilizar a participação, a Constituição de 1988 estimula a formação de associações (Art. 5º, XVII), prevê determinados Instrumentos como a Ação Popular (Art. 5º, LXXIII), as Audiências Públicas, as Consultas Públicas, o direito de Petição (Art. 5º XXXIV), o direito de Informação (Art. XIV) e informação junto aos órgãos públicos (art. 5º, XXXIII).

Jucá afirma que hoje, o Estado Democrático de Direito apresenta-se como espaço de justiça, legitimidade, igualdade, controle de constitucionalidade das leis e participação do povo no processo legislativo, bem como, na formação dos atos dos poderes Executivo e Judiciário.

Afigura-se como espaço plural de participação feita com deliberação, respeito, tolerância e reconhecimento das minorias, ambiência de consenso e dissenso, argumentação e diálogo, solidariedade e

³⁰30 MARCHESI, Makena; FONSECA, Leonardo Alvarenga da. **A legitimidade democrática do ativismo judicial para a concretização dos direitos fundamentais**. Ob. Cit. p. 146.

³¹31 MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: RT, 2003b.

³²32 PEDRA, Sant'Ana. **Participação Popular no poder local**. Ob. Cit. p. 30.

inclusão, e, principalmente de luta pela dignidade. Ou seja, democrático é o Estado que, acima de tudo, tem por valor supremo a dignidade humana³³.

O Estado Democrático de Direito representa uma maior possibilidade de controle do poder exercido pelos governantes. O povo, partícipe ativo, detém condições reais de acompanhar mais de perto os atos de governo.

Conforme ensinamento de Norberto Bobbio vivemos uma “era dos direitos”, na qual as reivindicações sociais se ampliam e buscam referenciais estáveis em uma nova positivação de aspirações formuladas por movimentos de massa³⁴. O Direito, portanto, esvazia-se de seu conteúdo de instrumento de dominação para se constituir em um instrumento cristizador de reivindicações.

Aos cidadãos do Estado democrático de Direito são garantidos igualmente direitos de fraternidade ou solidariedade, cuja titularidade não recai sobre um só indivíduo, mas sobre a humanidade, tais como o direito à comunicação, ao desenvolvimento, à paz, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente equilibrado e ao patrimônio cultural.

Menezes discorre sobre a influência da Emenda Constitucional nº 19 (que trata da Reforma Administrativa de cunho gerencial) na participação popular. A Autora afirma que foi a partir deste momento, que a participação direta ganha status de garantia constitucional e que tinha por objeto principal fortalecer a legitimidade dos atos da administração pública³⁵.

Esta Emenda incluiu o § 3º no art. 37 da Constituição Federal de 1988, garantindo ao cidadão o direito de participar de forma direta na gestão de políticas públicas:

Art. 37:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

³³ JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O Direito Fundamental à Participação Popular e a Consolidação da Democracia Deliberativa na Esfera Pública Municipal**. Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional. Fundação Edson Queiróz - Universidade de Fortaleza/UNIFOR, 2007. p. 22.

³⁴ BOBBIO, Norberto. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 78.

³⁵ MENEZES, Joyceane Bezerra de. **A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública**. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chilo, 18 – 21 Oct. 2005. p. 02.

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

A crítica da autora foi a utilização pelo Legislador da expressão “usuário”, vez que “a participação inclusiva não pode ser destinada apenas aos usuários dos serviços públicos, mas sim a toda a gama de cidadãos, mesmo aqueles excluídos tradicionalmente do gozo destes serviços que, no Brasil, não poucos”³⁶.

Para Medauar, este momento de reforma gerencial estabeleceu como meta a eficiência, a capacidade de resposta, a flexibilidade e o estabelecimento de mecanismos democráticos de controle por parte dos cidadãos³⁷.

No entanto, apesar de legislações e instrumentos de garantia ao exercício da democracia direta, no Brasil esta forma de participação ainda é tímida como veremos nos próximos capítulos. Porém, um grande avanço é considerar este direito como fundamental ao exercício da cidadania e à dignidade da pessoa humana.

1.3 A participação popular como Direito Fundamental

Os direitos fundamentais constituem-se, nos direitos conferidos aos integrantes de determinada sociedade, instituídos e garantidos por eficácia normativa em uma ordem jurídica concreta.

Bulos coloca que os direitos fundamentais retratam posições jurídicas que asseguram uma vida com dignidade, liberdade e igualdade entre as pessoas, ou seja, são os direitos sem os quais “o homem não vive, não convive e, em alguns casos, não sobrevive”³⁸.

Na definição de Canotilho “os direitos do homem positivados por meio de sua incorporação à constituição de um determinado país, portanto, limitados espacial e temporalmente”³⁹.

Para Vidal Serrano, os direitos fundamentais prendem-se ao objetivo de preservação da liberdade do indivíduo, de inseri-lo no contexto social, quer do ponto de vista político, quer do ponto de vista econômico, como membro da sociedade, o

³⁶ MENEZES, Joyceane Bezerra de. **A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública**. Ob.Cit. p. 03.

³⁷ MEDAUAR, Odete. **O direito Administrativo Moderno**. Ob. Cit. p. 30.

³⁸ BULOS, UadiLammêgo. **Curso de Direito Constitucional e teoria da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2007.

³⁹ CONOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 393.

indivíduo tem o direito de partilhar de suas decisões e participar dos resultados dos esforços comuns⁴⁰.

A Constituição Federal de 1988 formatou um catálogo de direitos fundamentais na toada de um processo de redemocratização do país, após 20 (vinte) anos de ditadura militar. O constituinte reconheceu grande número de direitos sociais ao lado de direitos individuais clássicos e diversas garantias e liberdades.

O cunho programático da grande quantidade de disposições que requerem regulamentação legislativa, estabelecendo programas fins, imposições legiferantes e diretrizes para serem perseguidas, implementadas e asseguradas pelos poderes públicos foi mitigado em face da redação do § 1º do artigo 5º da Constituição da República, que estabelece a aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais.

Marchesi e Fonseca, ensinam que os direitos Fundamentais não se limitam aos descritos no texto Constitucional, por força do disposto no próprio art. 5º § 2º da Carta Constitucional brasileira, que prevê um conceito aberto de direitos fundamentais, na medida que estabelece que os direitos e garantias previstos na Carta Magna não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais em que o Brasil faça parte, constituindo a chamada cláusula geral inclusiva⁴¹.

Por sua vez, Vidal Serrano ensina que os direitos fundamentais são universais, ou seja, destinados ao ser humano enquanto gênero, portanto, não podem ficar restritos a um grupo, categoria ou classe de pessoas⁴².

Não obstante a variedade de concepções, opta-se pelo conceito de direitos fundamentais que os trata como princípios constitucionais legitimadores do Estado, reveladores da dignidade humana de uma dada sociedade, em um determinado período.

São aqueles direitos básicos da pessoa humana, intrínsecos a sua dignidade, preconizados na Constituição de um Estado específico, em um dado período histórico.

⁴⁰ NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania Social na Constituição de 1988. Estratégias de Positivação e Exigibilidade judicial dos Direitos Sociais**. São Paulo: Editora Verbatim, 2009.

⁴¹ MARCHESI, Makena; FONSECA, Leonardo Alvarenga da. **A legitimidade democrática do ativismo judicial para a concretização dos direitos fundamentais**. Argumenta: Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, n. 19. Jacarezinho: 2013.

⁴² NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania Social na Constituição de 1988. Estratégias de Positivação e Exigibilidade judicial dos Direitos Sociais**. Ob. Cit. p. 37.

Quanto a participação popular, Jucá entende que sendo o povo titular do poder e, portanto, elemento legitimador do Estado, não se pode admitir restrição ao direito de participação ativa, e, conseqüentemente, do exercício da cidadania. Se o Estado existe enquanto representante do povo, e se a constituição em nome dele é elaborada, logicamente que o direito fundamental à participação política deve ser garantido a todos, porque todo aquele que contribui de algum modo para ampliar o patrimônio público brasileiro, engrandecendo o País, tem o direito de zelar por aquilo que, de certa forma, também lhe pertence⁴³.

A autora complementa que no Brasil, a participação é um direito fundamental do povo, concretizado do Estado Democrático de Direito. Assim, se no Estado Liberal a participação política era sinônimo de participação restrita ao momento eleitoral e se a partir do Estado Social o direito a participação começou a agregar o caráter democrático próprio desse período, estendendo-se a mais titulares, somente com o advento do Estado Democrático de Direito ganhou a feição que tem hoje⁴⁴.

Assim, a participação popular deve ser entendida como um direito fundamental dos brasileiros e estrangeiros pela Constituição Federal, necessário à concretização do princípio democrático e do Estado Democrático de Direito.

1.3.1 O enquadramento do Direito de Participação Popular nas dimensões de Direito

Existem vários posicionamentos diferentes sobre em quais das dimensões ou gerações de direitos fundamentais se posicionaria o direito a democracia direta. Buscamos neste trabalho apresentar brevemente o posicionamento da doutrina quanto a estas dimensões e mais especificamente, sobre o direito a participação popular e o enquadramento que é feito pela doutrina em relação a este direito.

No entendimento de Gonçalves, os direitos fundamentais de primeira dimensão, próprios do Estado liberal, são aqueles que implicam na liberdade individual e na garantia de não intervenção do Estado na esfera particular do

⁴³ JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O Direito Fundamental à Participação Popular e a Consolidação da Democracia Deliberativa na Esfera Pública Municipal**. Ob. Cit. p. 37.

⁴⁴ JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O Direito Fundamental à Participação Popular e a Consolidação da Democracia Deliberativa na Esfera Pública Municipal**. Ob. Cit. p. 54.

indivíduo, tais como a liberdade de locomoção, de expressão, de culto, de manifestação, de preservação de seu domicílio, dentre outros⁴⁵.

No mesmo sentido, apresentam Marchesi e Fonseca, para os quais os direitos de primeira dimensão dizem respeito a direitos fundados na vida, liberdade, propriedade, enfim, direitos de conteúdo negativo, que impõem uma abstenção do Estado, o qual por intermédio das Leis, passou a interferir nas relações sociais somente para garantir a segurança jurídica⁴⁶.

Há, porém, autores, a exemplo de Jorge Reis Novais⁴⁷ que entendem ser esta uma concepção inadequada dos direitos de primeira dimensão, uma vez que mesmo para a garantia de direitos individuais, como os de liberdade, manifestação, ou outros desta categoria, é sim necessária a intervenção do Estado, em um sentido de proteção, de garantia.

Neste sentido, vemos em trechos da obra de Novaes, esta concepção de que o Estado intervém para a garantia de direitos de Primeira Dimensão:

À luz do Estado de Direito fundado na dignidade da pessoa humana, a opinião de cada um, e a possibilidade de a exprimir, de lutar por ela e de viver segundo os próprios padrões, é tão valiosa quanto a opinião de outro. Cada um tem, garantida pelo Estado de Direito, uma esfera de autonomia e liberdade individual que a maioria não pode comprimir o restringir pelo simples facto de ser maioria, pelo simples facto de a autonomia individual se orientar num sentido rejeitado ou hostilizado pela maioria⁴⁸.

É claro que os bens jurídicos tutelados pelos direitos fundamentais (o acesso individual a bens como a vida, a saúde, a integridade física, a propriedade, a família, a liberdade de expressão, a liberdade de religião, a criação artística, a inviolabilidade de domicílio ou de comunicações, o desenvolvimento da personalidade) também devem ser reconhecidos e necessitam de ser protegidos nas relações entre privados, tanto mais quanto grande parte das mais significativas ameaças que sobre eles impendem em Estado de Direito provêm de particulares, no contexto de relações jurídicas privadas⁴⁹.

⁴⁵ GONÇALVES, Sandra Krieger. **Algumas Considerações em torno do sentido da justiça e sua dimensão como elemento de concretização dos direitos fundamentais**. In: Reflexões sobre a Teoria da Constituição e do Estado. Florianópolis: Insular, 2013.

⁴⁶ MARCHESI, Makena; FONSECA, Leonardo Alvarenga da. **A legitimidade democrática do ativismo judicial para a concretização dos direitos fundamentais**. Argumenta: Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, n. 19. Jacarezinho: 2013.

⁴⁷ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Fundamentais: Trunfos contra a maioria**. Coimbra Editora, 2006.

⁴⁸ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Fundamentais: Trunfos contra a maioria**. Ob. Cit. p. 31.

⁴⁹ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Fundamentais: Trunfos contra a maioria**. Ob. Cit. p. 81.

Com a mesma ideia apresentamos Tiago Sombra⁵⁰:

Assim, em razão do contexto histórico em que estavam inseridos, os direitos fundamentais inicialmente positivados foram concebidos como direitos do indivíduo frente ao Estado, ou, em outras palavras, como direitos de defesa, de cunho negativo, uma vez que estabeleciam uma zona de não intervenção do Estado na esfera da autonomia individual. [...] O Estado, pouco intervencionista, tinha seu papel adstrito a assegurar e a proporcionar as condições necessárias à convivência social harmônica, abstendo-se de interferir na esfera privada dos cidadãos.

Assim, segundo estes autores, os direitos de primeira dimensão, não seriam, completamente garantias negativas ou de abstenção da intervenção do Estado na vida privada, ou uma espécie de atuação negativa do Estado. Ocorre sim uma atuação positiva, uma vez que cabe a este intervir para que estas garantias e direitos se solidifiquem.

Já os direitos sociais, de segunda dimensão aliam-se àqueles de não intervenção, estabelecendo obrigações de prestações pelo Estado.

Para Marchesi e Fonseca, a abstenção do Estado propiciou a exploração do proletariado pelo detentor do capital, fazendo com que a criminalidade e a miséria se acentuassem nos grandes centros industriais, ocasionando graves problemas sociais, o que aliado a outros impactos, como o crescimento demográfico, o agravamento das disparidades sociais internas geraram novas reivindicações, impondo ao Estado um papel mais ativo na realização da justiça social. “Neste contexto surge o Estado social com reflexo nas mudanças socioeconômicas e políticas ocorridas no primeiro pós-guerra”⁵¹.

E os direitos de terceira dimensão são aqueles transindividuais, de sujeitos de direito indeterminados e indetermináveis, como por exemplo o meio ambiente, a sustentabilidade, o patrimônio histórico etc.⁵²

Segundo Marchesi e Fonseca, a partir da década de 1960, o forte impacto tecnológico, o estado de beligerância e o processo de descolonização do segundo pós-guerra acarretaram reflexos no campo dos direitos fundamentais, surgindo a terceira dimensão de direitos, denominados direitos de fraternidade ou de solidariedade, que não se restringem a individualidade de cada um, transportando-

⁵⁰ SOMBRA, Thiago Luís Santos. **A eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 05.

⁵¹ MARCHESI, Makena; FONSECA, Leonardo Alvarenga da. **A legitimidade democrática do ativismo judicial para a concretização dos direitos fundamentais**. Ob. Cit. pg. 142.

⁵² GONÇALVES, Sandra Krieger. **Algumas Considerações em torno do sentido da justiça e sua dimensão como elemento de concretização dos direitos fundamentais**. Ob. Cit.

se para uma dimensão coletiva, transindividual e indivisível. Decorrem da reflexão acerca de temas referentes ao desenvolvimento à paz, ao meio ambiente, à comunicação, ao patrimônio comum da humanidade⁵³.

Conforme Paulo Bonavides, os direitos de terceira dimensão, dotados de um alto teor de humanismo e universalidade, têm por destinatário não o indivíduo considerado isoladamente, mas o gênero humano⁵⁴.

Segundo o autor, o direito a democracia, a informação e ao pluralismo, pertencem a uma quarta dimensão de direitos, que tem por titular o gênero humano, e é tido como “o mais fundamental dos direitos da nova ordem normativa que se assenta sobre a concretude do binômio igualdade-liberdade”⁵⁵. Esta dimensão de direitos, surge, segundo ele, com a globalização política que corresponde com a derradeira fase de institucionalização do Estado social.

Neste mesmo sentido é o entendimento de Marchesi e Fonseca, que também concordam que os ditos direitos de quarta dimensão são resultado da globalização dos direitos fundamentais, no sentido de uma universalização do plano institucional. Os autores citam como exemplo de direitos desta categoria, a democracia, a informação e o pluralismo⁵⁶.

No que tange a democracia participativa, Bonavides é pessimista e entende que em países subdesenvolvidos como o Brasil, este direito-dever não passa da primeira dimensão de direitos, levando-se em conta sua efetivação:

A verdade fática nos ensina que nos sobreditos países – e este é também o caso do Brasil – a democracia, enquanto forma participativa, quase naufragada, ainda permanece direito de primeira geração, ou forma de governo em estado rudimentar, rodeada de escolhos, de transgressões, distante, por conseguinte, de lograr, na contextualidade social, a concreção das expectativas políticas e jurídicas do regime⁵⁷.

⁵³ MARCHESI, Makena; FONSECA, Leonardo Alvarenga da. **A legitimidade democrática do ativismo judicial para a concretização dos direitos fundamentais**. Ob. Cit. p. 143.

⁵⁴ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 569.

⁵⁵ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. Ob. Cit. p. 59.

⁵⁶ MARCHESI, Makena; FONSECA, Leonardo Alvarenga da. **A legitimidade democrática do ativismo judicial para a concretização dos direitos fundamentais**. Ob. Cit. p. 143

⁵⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. Ob. Cit. p. 59.

Gonçalves também corrobora com a ideia de que o direito a democracia direta é um direito de quarta geração, assim como o direito ao Pluralismo e a informação⁵⁸.

Por sua vez, Rogério Magnus Gonçalves, entende que os ditos direitos de quarta dimensão são os de preocupação global, ou seja, aqueles com vocação comunitária⁵⁹.

Em que pese a doutrina apresentar esta gradação de direitos, o certo é que a distinção entre gerações dos direitos fundamentais é estabelecida apenas a propósito de situar os diferentes momentos em que esses grupos de direitos surgem, não significando dizer que os direitos previstos num momento tenham sido suplantados por outros surgidos em instante seguinte.

1.3.2. A Participação Popular como primado da Dignidade da Pessoa Humana

Ter o direito de participar de decisões que afetem diretamente a vida e a qualidade de vida é o mínimo que se pode esperar em um Estado de Direito, em uma democracia. A possibilidade de se manifestar favorável ou não a projetos ou políticas públicas que influam no ambiente ou no espaço urbano onde se vive, é garantia de preservação da dignidade do ser humano.

A Constituição Brasileira, traz a dignidade humana como fundamento do Estado Democrático de Direito em seu art. 1º, III:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

III - a dignidade da pessoa humana;

Para Vidal Serrano, a dignidade teria um valor intrínseco, associado à noção de preservação da vida e neste passo, da integridade física e psíquica e um valor extrínseco relacionado à inclusão do indivíduo na sociedade⁶⁰. O autor entende que

⁵⁸ GONÇALVES, Sandra Krieger. **Algumas Considerações em torno do sentido da justiça e sua dimensão como elemento de concretização dos direitos fundamentais**. Ob. Cit. p. 338.

⁵⁹ GONÇALVES, Rogério Magnus Varela. **Os direitos fundamentais e sua validade no âmbito das relações privadas**. Revista **Direito e Liberdade**. Mossoró, 2015. p. 410.

⁶⁰ NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania Social na Constituição de 1988. Estratégias de Positivização e Exigibilidade judicial dos Direitos Sociais**. São Paulo: Editora Verbatim, 2009.

a dignidade deve ter como parâmetro não só o indivíduo enquanto tal, mas também enquanto parte da sociedade em que se integra⁶¹.

Como valor absoluto, a noção de dignidade há de se integrar o núcleo irreduzível de qualquer direito predisposto à proteção do ser humano. Desse modo, a noção de dignidade não pode ficar adstrita à de autodeterminação, pois por ser valor absoluto, que não deve ser mitigado frente a outros interesses, a dignidade deve ser preservada também por ação positiva, quer frente ao Estado, quer frente a particulares.

Enxergar o ser humano como um fim e não como um meio, aponta necessariamente um outro ângulo de abordagem do tema, o de que todos devem ter lugar na vida comunitária, donde resulta que a ideia de inclusão, com todos os necessários consectários, também se inclui na noção de dignidade.

Nesta linha de raciocínio, Nunes Junior aponta que:

Cada ser humano tem um lugar na sociedade humana. Um lugar que lhe é garantido pelo direito, que é a força organizadora da sociedade. Como sujeito de direitos ele não pode ser excluído da sociedade e como sujeito de obrigações ele não pode prescindir de sua pertinência à sociedade, na qual é chamado a exercer um papel positivo⁶².

Nesta ótica, a dignidade humana apresenta uma relação de interdependência com a noção de cidadania, que de modo simplificado, pode ser entendida como o direito a ter direitos.

Para Ingo W. Sarlet, a dignidade da pessoa humana é:

A qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando neste sentido, um complexo de direitos e deveres que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência da vida em comunhão com os demais seres vivos⁶³.

⁶¹ NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania Social na Constituição de 1988. Estratégias de Positivização e Exigibilidade judicial dos Direitos Sociais**. Ob. Cit. p. 33.

⁶² NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania Social na Constituição de 1988. Estratégias de Positivização e Exigibilidade judicial dos Direitos Sociais**. Ob. Cit. p. 113.

⁶³ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 43-44.

É claro o entendimento destes autores de que o direito de participar ativamente nas escolhas que digam respeito à qualidade de vida da comunidade onde o indivíduo está inserido é uma expressão da dignidade que deve ser garantido a todos.

Corroborando com este entendimento, é o posicionamento de Vidal Serrano:

[...] também não se deve pensar em dignidade quando o indivíduo, focalizado na sua comunidade, vê-se privado da participação política ou dos meios materiais necessários não só para sua sobrevivência, como para o exercício desta autodeterminação⁶⁴.

Menezes considera existir uma ligação fundamental entre a participação e a dignidade da pessoa humana, vez que a participação atesta a posição de sujeito assumida pelo cidadão que, não é mero objeto ou alvo da ação administrativa⁶⁵.

D'ávila Lopes coloca que a dignidade humana é observada quando os direitos fundamentais do indivíduo ou da coletividade são garantidos num sistema jurídico estatal⁶⁶.

A dignidade humana afigura-se como nota caracterizadora de um direito fundamental, em termos de conteúdo. Por isso, defender e lutar pela garantia de um direito fundamental é pugnar, primordialmente, pelo respeito à dignidade humana sendo esta concebida como atributo intrínseco, da essência da pessoa humana.

Neste sentido, é claro o entendimento que o direito de participar ativamente das escolhas sobre projetos e políticas públicas que possam influir na sadia qualidade de vida dos indivíduos é sem dúvida alguma respeitar a dignidade destes indivíduos.

1.4 A Participação Popular como exercício da cidadania

Elemento preponderante do Estado Democrática é a cidadania, a qual figura, inclusive, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, II da Constituição de 1988).

⁶⁴ NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania Social na Constituição de 1988. Estratégias de Positivação e Exigibilidade Judicial dos Direitos Sociais**. São Paulo: Editora Verbatim, 2009. p. 33.

⁶⁵ MENEZES, Joyceane Bezerra de. **A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública**. Ob. Cit. p. 02.

⁶⁶ LOPES, Ana Maria D'Ávila. **A cidadania na Constituição Federal de 1988: redefinindo a participação política**: In: BONAVIDES, Paulo et al (Org.) **Constituição e Democracia. Estudos em homenagem ao professor J.J Canotilho**. São Paulo: Malheiros, 2006a.

A cidadania não pode ser entendida somente como direito ao voto, porque neste caso, estaríamos apenas diante do mecanismo da representação.

Para Przeworski o processo eleitoral e a democracia representativa, são mecanismos rudes de controle do Estado, uma vez que, para que funcionem, é imprescindível uma informação completa acerca do que acontece no governo e não somente do que o governo quer que saibamos⁶⁷.

Hoje, se por um lado, nas democracias, os direitos políticos são universais, em muitas delas as pessoas não têm condições de exercer a cidadania de forma efetiva. Hodiernamente a cidadania é concebida como relação de pertença do indivíduo para com a sociedade, à qual se atribui o direito a ter direitos e o dever de participação ativa.

Se o povo legitima um Estado e constitui a razão de ser desse Estado, não há como se ter um conceito restrito de povo. Do mesmo modo, no caso do Brasil, se todo o povo, indistintamente, é detentor do poder constituinte, possuindo o direito de participar diretamente do governo, como preconiza o parágrafo primeiro do artigo 1º da Constituição, desprovida de razoabilidade é qualquer conceituação que restrinja seu conteúdo ou limite sua atuação a alguma esfera, e, por consequência prejudique o exercício da cidadania.

Ingo Sarlet, alude aos direitos de participação, como direitos de cidadania, que são segundo ele, “os direitos políticos previstos na Constituição de 1988, que servem ao exercício da soberania popular, por meio de democracia representativa e direta⁶⁸”.

A Participação direta está associada a ideia de cidadania e corresponde ao direito dos indivíduos em participarem dos processos que envolvem seus interesses.

Para Sant’Ana Pedra, “a democracia participativa implica o exercício direto e pessoal da cidadania nos atos de governo”⁶⁹.

Pelo entendimento do autor, verifica-se que o mesmo apresenta a participação popular como forma de democracia semidireta.

Marshal por sua vez diz é que a cidadania se aperfeiçoa quando se aproxima da igualdade entre os cidadãos, ou seja, à medida que as pessoas vão

⁶⁷ PRZEWORSKI, Adam. **O Estado e o cidadão**. In Bresser Pereira, LC, Wilhelm, J. Sola, L. (org). Sociedade e Estado em Transformação: ENAP. Brasília, 1999.

⁶⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. pg. 190.

⁶⁹ PEDRA, Sant’Ana. **Participação Popular no poder local**. Ob Cit. p 30.

sendo cada vez menos desiguais entre si, elas vão atingindo o chamado status da cidadania⁷⁰.

Ele diz que "a cidadania exige um elo de liderança diferente, um sentimento de direito de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum⁷¹".

Segundo Boaventura de Souza Santos, a cidadania é o mecanismo que regula a tensão entre a sociedade civil e o Estado, vez que "por um lado, limita os poderes do Estado, por outro, universaliza e igualiza as particularidades dos sujeitos de modo a facilitar o controle social de suas atividades"⁷².

A exclusão da maioria da população sobre questões relevantes para a comunidade se tornam, cada vez mais, indesejáveis e ilegítimas, vez que está consagrado, entre nós, os princípios da soberania popular, através do exercício da democracia direta, que são, inegavelmente componentes do Estado Democrático de Direito.

Todavia, todo esse aparato para uma efetiva atuação dos cidadãos na construção de uma nova sociedade não terá muita eficácia se as pessoas que participam do processo não têm acesso às informações pertinentes aos interesses da coletividade. Assim, infere-se fundamental ao exercício da cidadania, principalmente no que tange a participação popular na gestão do que é público, a garantia do acesso à informação, o que preleciona o direito ao exercício da cidadania participativa.

1.5 A correlação da Participação com a Informação e a Transparência

A Informação é uma das missões fundamentais da Administração Pública, sobretudo em um Estado Democrático. Sem informação adequada a participação direta poderá não ser eficaz.

Este é um entendimento de Menezes, que completa dizendo que a informação prestada pela Administração Pública, não pode ficar adstrita a mera publicidade oficial ou a respostas relatoriais aos interessados⁷³.

⁷⁰ MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Zahar: Rio de Janeiro, 1967.

⁷¹ MARSHALL, Thomas Humphrey. . *Cidadania, classe social e status*. Ob. Cit. pg. 139.

⁷² SANTOS. Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.

⁷³ MENEZES, Joyceane Bezerra de. *A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública*. Ob. Cit. pg. 2.

Adequados e amplos meios de informação são fundamentais para a transparência das ações públicas e para possibilitar o conhecimento das políticas públicas existentes por toda a população interessada, de forma que esta possa ativamente se manifestar e contribuir para a concretização de tais políticas. Esta transparência gera uma Administração mais próxima do cidadão.

A contrapartida da informação é o direito do cidadão ser ouvido. Assim, a Administração Pública deve estar preparada para ouvir o cidadão, levando em consideração suas críticas e sugestões.

Os direitos à informação e à participação são fundamentais ao sucesso da reforma gerencial. Sua ausência acarreta grande prejuízo ao controle social.

O direito à informação constitui um indicador significativo dos avanços em direção a uma democracia participativa: oponível ao Estado, comprova a adoção do princípio da publicidade dos atos administrativos; sob o ponto de vista do cidadão, é instrumento de controle social do poder e pressuposto da participação popular, na medida em que o habilita para interferir efetivamente nas decisões governamentais.

Garantido no artigo 5º da Constituição Federal⁷⁴, o acesso à informação é um direito fundamental de extrema importância para o exercício da cidadania.

O autor, Edilson Pereira de Farias destaca a relevância do acesso à informação para o "pleno exercício dos direitos sociais e individuais e para o bem-estar de uma sociedade fraterna", ideais consagrados no preâmbulo da Constituição Federal de 1988⁷⁵.

O direito à informação é um princípio básico do controle social, por meio do qual o povo exerce algum controle sobre a ação da Administração, elaborando, acompanhando ou monitorando as ações da gestão pública.

Entretanto, apesar de sua importância, o direito à informação permaneceu alguns anos sem regulamentação específica e a previsão do inciso XXXIII do artigo 5º não era totalmente autoaplicável. Isso porque não havia definição legal e clara do conceito de uma informação de interesse particular, coletiva ou geral, bem como não havia definição de prazos para o fornecimento das informações requeridas, tampouco definição de responsabilidades para autoridades que desrespeitassem o preceito constitucional.

⁷⁴ Art. 5º. XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado".

⁷⁵ FARIAS, Edilson Pereira de. **Liberdade de expressão e comunicação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

O exercício desse direito fundamental foi regulamentado apenas em 2012 pela Lei 12.527. Até então, a sociedade dispunha de um arcabouço normativo deficiente e de uma estrutura burocrática que dificultava sobremaneira a obtenção de informações.

Além de regulamentar o já citado inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição, a Lei nº 12.527 também regulamenta os seguintes dispositivos constitucionais:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”;

§ 3º - A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo.

Art. 216. [...]”

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

Inspirada no dever de informar e na facilitação do exercício do direito de acesso, a Lei nº 12.527 estabeleceu que as informações de interesse público devem ser divulgadas independentemente de solicitações. Contemplou, ainda, um conjunto mínimo de informações que devem ser fornecidas na internet que abrange informações institucionais, financeiras, orçamentárias, informações sobre licitações e dados gerais sobre programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.

Deve ser destacado que antes disso, a Lei 6.98/1981 já disciplinava em seu art. 9º a instituição do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente – SINIMA, que foi efetivamente criado pelo Ministério do Meio Ambiente, após sua criação em 1992 e, recentemente, pela Lei Complementar 140/2011, este instrumento foi ampliado para os Estados (Sistema Estadual de Informações Ambientais) e Municípios (Sistema Municipal de Informações Ambientais).

Estes sistemas de informação devem ser implantados pelos órgãos ambientais respectivos e devem trazer todas as formas de informações na área ambiental correspondentes ao Ente Federado em questão. O intuito deste Instrumento é possibilitar que a coletividade tenha conhecimento para que possa efetivamente se manifestar sobre os assuntos ambientais que diretamente possam lhe afetar.

A seguir trataremos da importância da participação popular na gestão do que é público, o que para que se concretize faz-se fundamental a difusão de informações adequadas e suficientes sobre o assunto.

1.6 A importância da Participação Direta na gestão da coisa Pública

O controle público da gestão governamental tem íntima relação com o debate da democracia participativa, tendo em vista que a participação social busca, em certa medida, controlar as ações dos governantes e, sobretudo, intervir nas políticas propostas pelo governo.

Quanto a importância da participação popular para a legitimação e eficiência de políticas públicas, Menezes opina que:

Governos que asseguram a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas tornam-se mais eficientes do que governos puramente tecnocratas, em razão da sustentabilidade política e legitimidade que logram para os seus programas de ação⁷⁶.

Percebe-se nesta fala, que a autora entende que a participação do cidadão na gestão de políticas públicas ou mesmo do espaço onde vive, não deve ser vista como uma mera formalidade que o Estado por força de Lei deve cumprir, mas sim, como o exercício efetivo do direito de opinar nos direcionamentos e decisões que venham a interferir com construção de políticas públicas sociais ou com a organização do espaço onde vive.

A Participação popular na formulação e implementação das políticas públicas trata-se de interesse de exteriorizar um ato de cidadania, assim, não deve ficar restrito a grupos determinados de pessoas, ou ser direcionado em certas situações, para atender interesses de grupos ou categorias de pessoas ou de organizações.

Neste sentido, Denis Galligan entende que o fundamento da participação está na ideia de que os indivíduos são os responsáveis primários pela defesa dos seus interesses⁷⁷.

O autor ainda complementa que:

⁷⁶ MENEZES, Joyceane Bezerra de. **A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública**. Ob.Cit. p. 01.

⁷⁷ GALLIGAN, Denis J. **Due process and fair procedures: a study of administrative procedures**. Oxford: Clarendon Press, 1996.

No âmbito da Administração Pública, a participação traduz uma forma especial de garantir a impessoalidade e ampliar a legitimidade, posto que favorece a aceitação das decisões administrativas pelos seus destinatários, facilitando ainda à administração, o alcance de melhores resultados⁷⁸.

Jucá entende que a participação não é um ato isolado e estático: ao invés, é um processo – e como tal constante e inacabado – de conquista e luta, por meio do qual o povo, ciente de sua responsabilidade social e na condição de sujeito ativo de sua própria história, atua em conjunto com o poder institucionalizado, em prol do interesse da coletividade, democratizando a esfera pública.⁷⁹

Por sua vez, Teixeira afirma que é fundamental para a eficácia e legitimidade das políticas públicas, que as tomadas de decisão possam ser feitas com participação da coletividade envolvida⁸⁰. O autor, porém, entende que esta participação deve ser moderada, estratégica, porque a sociedade não pode substituir totalmente o Estado.

Citamos ainda Fonseca que entende que a participação popular é aquela do cidadão sem interesse individual imediato, tendo como objetivo o interesse comum, ou seja, é o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos⁸¹.

Já Marcelo Vivas⁸² vai além. O autor defende a ideia de que no Brasil, a exemplo de outros países, deveria ser instituída uma forma de atuação da sociedade civil organizada mais efetiva, voltada para o controle público, nos moldes da *accountability*⁸³.

Neste sentido, Miguel explica que existem dois modelos de *accountability*, o horizontal, onde as atuações de controle e aplicação de penalidades se dão pelo

⁷⁸ GALLIGAN, Denis J. **Due process and fair procedures: a study of administrative procedures**. Ob Cit. pg. 132.

⁷⁹ JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O Direito Fundamental à Participação Popular e a Consolidação da Democracia Deliberativa na Esfera Pública Municipal**. Ob. Cit. p. 50.

⁸⁰ TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

⁸¹ FONSECA, Gilberto Nardi. **A gestão democrática dos Municípios**. Informativo de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal, ano 21, n. 20, p. 719, 2003.

⁸² VIVAS, Marcelo Dayrel. **Sociedade Civil, Políticas Públicas e Participação democrática**. Ob. Cit. p. 6

⁸³ *Accountability* diz respeito ao controle social que a coletividade tem sobre os governantes e sobre a capacidade que possuem de impor sanções aos governantes, reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório. Inclui a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas.

próprio Estado, e a vertical, onde esta atuação se daria diretamente pela sociedade, englobando o eleitorado, a opinião pública, a mídia, a sociedade civil organizada⁸⁴.

Percebemos que no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, a accountability horizontal foi um dos mecanismos solidificados, através das atribuições dadas ao Ministério Público como guardião do interesse público, às comissões parlamentares de inquérito, aos conselhos de ética das casas legislativas, aos Tribunais de Contas, Controladorias e Auditorias gerais, entre outros meios e órgãos públicos criados para controlar a atuação de agentes e entes públicos.

No entanto, a accountability vertical ainda é muito frágil, baseada em sua maior expressão, no próprio processo eleitoral. Segundo Vivas, “somente o voto é insuficiente como instrumento de prestação de contas dos governos a sociedade”⁸⁵.

É claro que a Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional posterior criaram alguns instrumentos de participação e controle social como os orçamentos participativos⁸⁶, a necessidade de prestação de contas em audiências públicas⁸⁷ e em nosso entender, o instrumento mais “audacioso”, a gestão democrática e participativa da cidade⁸⁸.

O Estatuto da Cidade estabeleceu como diretriz geral, a gestão democrática mediante a participação da população e de associações representativas dos diversos segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º, II) e a audiência da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou segurança da população (art. 2º, XIII).

⁸⁴ MIGUEL, Luiz Felipe. **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política**. Revista de Sociologia e política. Curitiba, n. 25, p. 25 - 38, nov. 2005.

⁸⁵ VIVAS, Marcelo Dayrel. **Sociedade Civil, Políticas Públicas e Participação democrática**. Ob. Cit. p. 6

⁸⁶ Citamos como exemplo o art. 44 da Lei 10.257/2001- Estatuto da Cidade: Art. 44.No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

⁸⁷Citamos aqui o art. 48 a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 1021/00): São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

⁸⁸ Criado pela Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade.

Porém, a dinâmica com que estes instrumentos ocorrem, ainda os torna incipientes enquanto instrumentos do reflexo da vontade popular.

Neste sentido Arato complementa dizendo que “a pré-condição mais importante para que um sistema de accountability realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil”⁸⁹.

Nos últimos meses, sobretudo a partir de 2015, vimos no Brasil um crescente movimento da massa popular e também de alguns movimentos reivindicando mudanças da política brasileira, transparência, ética. Esta movimentação Arato chama de accountability social, ou controle social, o qual segundo o autor, é uma alternativa ao mecanismo de controle eleitoral, onde a sociedade de forma geral, unida a setores sociais organizados se mobilizam a fim de proceder a uma supervisão do desempenho dos governantes, visando dar suporte ao vínculo representativo. Estes movimentos unidos à sociedade têm exigido que os governantes apresentem comportamentos que se enquadrem dentro dos atributos da responsabilidade legal e política e principalmente que exerçam as funções para as quais foram eleitos, ou seja, que atendam ao interesse público⁹⁰.

No que tange ao meio ambiente, objeto deste trabalho, Sarlet e Fensterseifer, assinalam que a sociedade civil passa a se caracterizar como uma terceira arena de poder, a fim de fazer frente ao Estado e ao Mercado, reforçando seu papel na integração social⁹¹.

O movimento ambientalista objetiva corrigir as distorções que o mercado e o Estado não foram capazes de evitar e solucionar sozinhos.

O novo espaço político que passou a ser reivindicado pela sociedade civil organizada está amparado na própria reformulação do modelo democrático vigente no Brasil, com o objetivo de estabelecer mecanismos mais diretos de participação política.

Assim, a participação popular é tida como um processo dinâmico por meio do qual o povo, de forma livre e consciente, participa da gestão das políticas públicas, sobretudo, aquelas que afetam diretamente suas vidas e o espaço onde vivem.

⁸⁹ ARATO, Andrew. **Representação, soberania popular e accountability**. Lua Nova: São Paulo, 2002. p. 90.

⁹⁰ ARATO, Andrew. **Representação, soberania popular e accountability**. Lua Nova: São Paulo, 2002. p. 90.

⁹¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Meio Ambiente**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. Apud TAVORALO, Sergio B. **Movimento Ambientalista e modernidade: sociabilidade, risco e moral**. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2001, p.88.

Muitos são os mecanismos de participação direta, como se verá a seguir.

1.7 Dos Mecanismos de Participação Direta

Hoje existem no Brasil vários mecanismos de participação direta e semidireta, alguns autores citam uns, outros autores citam outros, mas conjugando todas as possibilidades e aberturas que a população tem de participar nas decisões políticas e de gestão pública, chegamos a vários instrumentos.

Segundo Dallari, São cinco os mecanismos de participação popular mais conhecidos e utilizados no mundo: plebiscito, referendo, iniciativa popular, recall e veto popular⁹².

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, garante os três primeiros mecanismos citados por Dallari, conforme dispõe o art. 14, incisos I a III:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante:
I – plebiscito;
II – referendo;
III – iniciativa popular.

O plebiscito consiste em uma consulta à opinião pública para decidir questão política ou institucional, não necessariamente de caráter normativo. A consulta é realizada previamente à sua formulação legislativa, autorizando ou não a concretização da medida em questão.

O referendo é uma consulta à opinião pública para a aprovação de normas legais ou constitucionais relacionadas a um interesse público relevante. A consulta é feita após a aprovação do projeto normativo e, como consequência, pode aprová-lo ou rejeitá-lo.

A iniciativa popular enseja ao povo a oportunidade de apresentar ao Poder Legislativo um projeto normativo de interesse coletivo, o qual, após discussão parlamentar e respeitados os requisitos do processo legislativo, pode se transformar em lei. É um instituto que, quando bem estruturado, dá força de voz à soberania popular.

Apenas em 1998 foi promulgada uma lei infraconstitucional com o escopo de regulamentar o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular – Lei 9.709.

⁹² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 130-2.

No entanto, este regulamento, segundo a doutrina foi deveras tímido em relação à ampliação do exercício da soberania popular e não regulou importantes assuntos relacionados à viabilidade da aplicação da democracia semidireta no país. Praticamente é uma cópia das disposições constitucionais sobre o assunto sem maiores esclarecimentos⁹³.

O Brasil não é um país com tradição na utilização de mecanismos de participação popular. Sob a égide da Constituição Federal de 1988, são poucos os exemplos concretos relacionados a tais institutos.

Em relação ao plebiscito, apenas um único caso ocorreu após a nova ordem constitucional estabelecida em 1988. Referimo-nos ao plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que levou os brasileiros às urnas em 1993 para escolher entre a república e a monarquia constitucional, bem como entre o parlamentarismo e o presidencialismo.

Quanto à iniciativa popular, apontamos a elaboração da Lei 8.930/94, fruto de uma intensa campanha liderada por Glória Perez, mãe da atriz Daniela Perez, assassinada com requintes de crueldade. Tal lei deu nova redação ao art. 1º da Lei 8.072/90 e ampliou o rol dos crimes hediondos, inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia, para nele também incluir o homicídio qualificado.

Em 1999 houve a repercussão de outro projeto de lei com base em iniciativa popular. Fruto de uma campanha contra a corrupção eleitoral, gerou a Lei 9.840/99, que deu maiores condições à Justiça eleitoral para coibir a compra de votos.

Além dos mecanismos constitucionais de participação popular ressaltamos a importância das audiências e das consultas públicas, vez que concretizam o princípio da publicidade, viabilizam a participação dos indivíduos ou grupos determinados, na exposição das suas ideias, preferências e sugestões e, conseqüentemente, participam de forma mais ativa nas escolhas e decisões que possam influenciar as tomadas de decisões que influem na vida da coletividade.

A Lei do Processo Administrativo Federal, nº 9.784/99, positiva, em rol não taxativo⁹⁴ dois mecanismos de interlocução entre a Administração Pública e a sociedade civil, quais sejam, consulta popular e audiência pública, respectivamente,

⁹³ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa – referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

⁹⁴ Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

arts. 31 e 32⁹⁵. Em outros termos, a partir da utilização destes expedientes participativos e de outros que não de ser implementados mediante exercício de criatividade do administrador, a Administração incorpora manifestações do cidadão ao processo decisório.

O procurador do Trabalho, João Batista Martins César conceitua a Audiência Pública da seguinte forma:

A audiência pública administrativa é um instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos para, dentro de sua área de atuação, promover um diálogo com os atores sociais, com o escopo de buscar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante.⁹⁶

O autor ainda destaca a importância da audiência e consulta pública nos processos que envolvem direitos da sociedade:

Sem dúvida, esse diálogo democrático, promovido entre os atores sociais, torna mais fácil a solução do conflito social. Com a participação de todos, é mais fácil encontrar um caminho que, se não agrada a todos, pelo menos valorizou o diálogo social, os envolvidos tiveram a possibilidade de participação no debate e na construção de alternativas para solucionar o problema que os aflige⁹⁷.

Esclareça-se que nas audiências ou consultas públicas, os órgãos públicos não se submetem à vontade da sociedade, mas estão abertos para ouvir a todos e também colaborarem na busca de uma solução que traga menos traumas.

Em matéria ambiental alguns assuntos impescindem da realização de audiência ou de consulta pública, caso a mesma não ocorra, em sendo tomada decisão a mesma será nula, por vício de formalidade legal. Exemplo de situação que a lei ambiental exige a realização da Audiência Pública é a aprovação do Plano

⁹⁵ Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§ 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.

§ 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

⁹⁶ CESAR, João Batista Martins. **A Audiência Pública como Instrumento de efetivação dos direitos sociais**. *Revista do Mestrado em Direito*. Brasília, V. 5, nº 2, p. 356-384, Jul-Dez, 2011. p. 04

⁹⁷ CESAR, João Batista Martins. **A Audiência Pública como Instrumento de efetivação dos direitos sociais**. *Revista do Mestrado em Direito*. Ob. Cit. p. 04.

Diretor, conforme previsto no art. 40, § 4^o⁹⁸ da Lei 10.257/00 – Estatuto da Cidade. Outro ato que também depende de Audiência Pública para se efetivar, é a criação de novas Unidades de Conservação, conforme determina o art. 22 § 2^o⁹⁹ da Lei 9985/00 – Lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Também vamos encontrar previsão legal para a realização de audiências públicas nas seguintes normas legais: Decreto n. 5.591/2005¹⁰⁰; Decreto n. 3.327/2000¹⁰¹; Decreto n. 3.029-1999¹⁰²; Decreto n. 2.455/1998¹⁰³; Decreto n. 2.335/1997¹⁰⁴; e Decreto n. 1.937/1996¹⁰⁵.

Tanto as Audiências quanto as Consultas Públicas, devem, segundo Menezes, “extrapolar os limites meramente formais, para funcionar como

⁹⁸ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 4^o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

⁹⁹ Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

§ 2^o A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

¹⁰⁰ § 3^o Após a conclusão dos trabalhos da audiência pública, as manifestações, opiniões, sugestões e documentos ficarão disponíveis aos interessados na Secretaria-Executiva da CTNBio.

¹⁰¹ Art. 33. A audiência pública será realizada com os objetivos de: I - recolher subsídios e informações para o processo decisório da ANS; II - propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões; III - identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto de audiência pública; e IV - dar publicidade à ação da ANS. Parágrafo único. No caso de anteprojeto de lei, a audiência pública ocorrerá após a prévia consulta à Casa Civil da Presidência da República.

¹⁰² Art. 33. A audiência pública será realizada com os objetivos de: I - recolher subsídios e informações para o processo decisório da Agência; II - propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões; III - identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto de audiência pública; IV - dar publicidade à ação da Agência. Parágrafo único. No caso de anteprojeto de lei, a audiência pública ocorrerá após a prévia consulta à Casa Civil da Presidência da República.

¹⁰³ Art. 22. O processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo, decorrente de ato administrativo da Agência ou de anteprojeto de lei por ela proposto, será precedido de audiência pública, com os objetivos de: I - recolher subsídios, conhecimentos e informações para o processo decisório; II - propiciar aos agentes econômicos e aos consumidores e usuários a possibilidade de encaminhamento de opiniões e sugestões; III - identificar todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública; IV - dar publicidade às ações da ANP. Parágrafo único. No caso de anteprojeto de lei, a audiência pública ocorrerá após consulta à Casa Civil da Presidência da República.

¹⁰⁴ Art. 21. O processo decisório que implicar efetiva afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, decorrente de ato administrativo da Agência ou de anteprojeto de lei proposto pela ANEEL, será precedido de audiência pública com os objetivos de: I - recolher subsídios e informações para o processo decisório da ANEEL; II - propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões; III - identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública; IV - dar publicidade à ação regulatória da ANEEL. Parágrafo único. No caso de anteprojeto de lei, a audiência pública ocorrerá após prévia consulta à Casa Civil da Presidência da República.

¹⁰⁵ Art. 8^o Na hipótese de elaboração de projetos de atos normativos de especial significado político poderá ser dada ampla divulgação ao texto básico ou realizar-se audiência pública com o objetivo de receber sugestões por parte de órgãos, entidades ou pessoas a quem a medida se destina ou interessa. Parágrafo único. Em nenhuma hipótese proceder-se-á à divulgação dos projetos de que trata este artigo sem o prévio conhecimento e aprovação da Casa Civil da Presidência da República.

instrumentos de realização da legitimidade e da eficiência”¹⁰⁶. Sem uma representação adequada, representarão uma formalidade inútil, sem qualquer efeito na promoção do Estado democrático de direito.

Agustín Gordillo leciona, ademais, que o direito comparado estruturou a audiência pública como uma segunda dimensão de cumprimento do devido processo legal: “a necessidade política e jurídica de escutar o público antes de adotar uma decisão, sempre que se revele em uma medida geral, um projeto que afeta o usuário, a comunidade, o meio ambiente, etc”.¹⁰⁷

Além destes mecanismos, pode-se citar ainda a participação da comunidade em Conselhos setoriais, como o Conselho das cidades, o Conselho do Meio Ambiente, entre outros, as Conferências, as Reuniões Técnicas, os Observatórios, etc., todos destinados a possibilitar o controle social dos atos e da gestão pública pela coletividade.

A utilização destes instrumentos como respaldo legal ao agir administrativo consensual, fundado na soberania do povo (art. 1º, I e parágrafo único, CR/88), enquanto proveito para o cidadão-administrado de uma Administração Pública que deixa de protagonizar um monólogo, para atuar aberta e tendenciosamente ao diálogo com os atores da sociedade civil, a fim de salvaguardar os direitos fundamentais (art. 1º, III, CF/88), fomentar a cidadania (art. 1º, II, CF/88) e reafirmar o pluralismo (art. 1º, V, CF/88), fundamentos da República Federativa do Brasil.

Assim, concluímos este primeiro capítulo, o qual teve por finalidade apresentar de forma sucinta o processo democrático e sobretudo, os modelos existentes no Brasil, focando mais no modelo de democracia direta, que, no que tange a participação popular em matéria ambiental, foco deste trabalho, vimos que o conceito mais apropriado a ser utilizado é o de democracia semidireta.

O direito de participar na vida política e na gestão do que é público é, conforme vimos, um direito fundamental, essencial ao exercício da cidadania e a dignidade da pessoa humana.

No próximo capítulo, trataremos do direito a um ambiente equilibrado, e nesta temática veremos de forma mais aprofundada os mecanismos de participação direta existentes nesta área no Brasil.

¹⁰⁷ GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo 2 – La Defensa Del Usuario y Del Administrado. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey e Fundación de Derecho Administrativo, 2003.

2. DO DIREITO AO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

O estudo do meio ambiente enquanto um direito fundamental difuso tem evoluído nas últimas décadas, sendo hoje praticamente unânime este entendimento na doutrina jurídica.

Pode-se considerar como marco inicial da tutela do macro ambiente no Brasil e no Mundo, a década de 1970, quando as discussões acerca da necessidade de maior proteção do meio ambiente iniciaram e como principal acontecimento para propiciar o surgimento desta nova ciência jurídica, citamos a Conferência de Estocolmo ocorrida em 1972, na cidade de Estocolmo - Suécia, a qual tinha por objetivo discutir a necessidade de se implantar um modelo mais sustentável de uso dos recursos naturais¹⁰⁸.

Esta Conferência é considerada pela doutrina como gênese da discussão ambiental no mundo. Neste sentido comentam Sarlet e Fensterseifer:

Nesse contexto e já no âmbito da consagração normativa da proteção ambiental como direito humano e fundamental, a Declaração de Estocolmo das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (1972) apresenta-se como o marco histórico-normativo inicial da proteção ambiental, projetando pela primeira vez no horizonte jurídico, especialmente no âmbito internacional, a ideia em torno de um direito humano a viver em um ambiente equilibrado e saudável, tomando a qualidade do ambiente como elemento essencial para uma vida humana com dignidade e bem-estar¹⁰⁹.

Passos complementa que:

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, também conhecida como Conferência de Estocolmo, iniciada em cinco de junho de 1972, marcou uma etapa muito importante na eco política mundial. Dela resultaram inúmeras questões que continuam a influenciar e a motivar as relações entre os atores internacionais, colaborando para a notável evolução que eclodiu após a Conferência¹¹⁰.

¹⁰⁸ PASSOS, Priscila Nogueira Calmon. **A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do Meio Ambiente**. Revista Direitos Fundamentais e Democracia. UNIBRASIL. Vol. 6. 2009.

¹⁰⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. Ob. Cit. pg. 47.

¹¹⁰ PASSOS, Priscila Nogueira Calmon. **A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do Meio Ambiente**. Ob. Cit. Pg. 17.

A Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente, realizada em 1972, estabeleceu, em seus princípios, o planejamento racional e a adoção, pelos estados, de uma concepção integrada e coordenada do planejamento de seu desenvolvimento, para compatibilizar a necessidade de proteger e de melhorar o ambiente, no interesse de sua população.

Maria Luiza Granziera ensina que “a Conferência de 1972, deflagrou o alerta, pois mostrou ao mundo os efeitos do desenvolvimento e da industrialização sem planejamento e cautela em relação a preservação dos recursos naturais¹¹¹”.

Reflexo da Conferência de Estocolmo no Brasil foi a criação do primeiro órgão público a nível federal para a proteção ambiental, a Secretaria Especial de Meio Ambiente, vinculada ao ministério do Interior¹¹², o que explica Passos:

Acompanhando a tendência mundial desse período de mundialização da proteção ambiental, o governo brasileiro implantou, em 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente, vinculada à Presidência da República. Esta Secretaria tinha atribuições especialmente voltadas para o controle da poluição, o uso racional dos recursos naturais e a preservação do estoque genético¹¹³.

Também é herança da Conferência de Estocolmo, a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/81, que veio a tutelar o macro bem ambiental, ou seja, o meio ambiente como um todo.

Esta Lei foi e é importantíssima para a tutela ambiental no Brasil. De forma simplificada, citamos suas principais contribuições:

- trouxe pela primeira vez ao ordenamento jurídico brasileiro o conceito de meio ambiente, em seu art. 3º, I¹¹⁴;
- criou as instituições públicas com competências para desenvolver a política ambiental e aplicar a legislação ambiental em todas as Unidades da Federação em seu artigo 6º (SISNAMA);
- criou os Instrumentos de defesa do Meio Ambiente em seu art. 9º, entre eles citamos o Estudo de Impacto Ambiental, o Zoneamento Ambiental, o Licenciamento, a Educação Ambiental, entre outros; criou a figura da Responsabilidade Civil objetiva em relação ao Dano

¹¹¹ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 3ª Ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2014. p. 59.

¹¹² CADER, Renato; VIEIRA, Liszt. **A política ambiental do Brasil ontem e hoje**. Ed. 129. Disponível em: <http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=1601>. Acesso em 20 de junho de 2016.

¹¹³ PASSOS, Priscila Nogueira Calmon. **A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do Meio Ambiente**. Ob. Cit. pg. 18.

¹¹⁴ Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, 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;

Ambiental (art. 14 § 1º), sendo ainda a Lei propulsora da criação da Lei de Ação Civil Pública (criada em 1985);

- criou a figura da tríplice responsabilidade ambiental em seu art. 14;
- conferiu legitimidade ao Ministério Público da União e dos Estados para propor Ação Civil e Penal em relação respectivamente ao dano e ao crime ambiental, entre outras medidas importantíssimas para o desenvolvimento da legislação de tutela ambiental no Brasil e para a proteção de nossos bens ambientais.

A Lei 6.938/81 trouxe entre seus Instrumentos de defesa ambiental previstos no seu art. 9º, o licenciamento ambiental de atividades impactantes; os Estudos de Impacto Ambiental como pré-requisito para obtenção de licenças ambientais e a educação e participação popular como elementos fundamentais para a construção de um ambiente mais sustentável.

Ao tratar do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, em seu art. 6º, a Lei previu ainda, a obrigatoriedade da constituição de Conselhos de Meio Ambiente no âmbito federal, estadual e municipal, sendo este, um dos requisitos para que o ente federado possa integrar a estrutura do SISNAMA, exercendo com plenitude suas funções executivas ambientais.¹¹⁵

A Lei 6.938/81 foi tão bem elaborada que acabou sendo completamente recepcionada pela Constituição Federal de 1988. É o que se verifica na redação do art. 225 de nossa Carta Magna, onde o *caput* e seus parágrafos e incisos elevaram à dignidade constitucional os direitos e deveres já garantidos na Lei.¹¹⁶

Constata-se após Estocolmo, que diversos países modificaram seus instrumentos jurídicos, haja vista que passaram a reconhecer com maior responsabilidade e comprometimento a vital importância do ambiente equilibrado. Assim, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, foi a primeira Constituição brasileira a tutelar de maneira específica o ambiente.¹¹⁷

Neste sentido, Sarlet e Fensterseifer, explicam que a proteção do ambiente nas últimas décadas passou a ser compreendida em vários cenários constitucionais

¹¹⁵ As que dependem do poder de polícia ambiental, como emissão de Autos de Infração, licenciamento, vistoria e fiscalizações, etc.

¹¹⁶ JOHN, Natacha Souza; ODORISSI, Fernanda Favarini. **O licenciamento Ambiental e o princípio da Publicidade: um instrumento de efetividade na participação pública.** Revista do CAAP. n. 1 v. XVIII. Belo Horizonte, 2012; p. 37 a p. 57.

¹¹⁷ DIEHL, Francelise P; XAVIER, Grazielle; BRANCHER, Nívia D. R. **O Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Interfaces entre Direitos Humanos e Proteção Ambiental.** Revista Novos Estudos Jurídicos - Vol. 12 - n. 1 - p. 63-70 / jan-jun – Univalle. Vale do Itajaí/SC: 2007.

“como um valor constitucional, como uma tarefa do Estado e da sociedade”.¹¹⁸ Os autores ainda complementam:

Em alguns Estados caminhou-se para além da tarefa estatal, consagrando também um direito (e dever) fundamental ao ambiente, ou seja, o direito do indivíduo e da coletividade a viver em um ambiente equilibrado, seguro e saudável. Esta foi a orientação das Constituições Portuguesa, Brasileira e Sul-Africana¹¹⁹.

A Constituição Brasileira elevou o ambiente à dignidade constitucional, em seu art. 225 e o erigiu como Direito fundamental do ser humano e essencial à sadia qualidade de vida.

Não apenas o elevou, mas construiu todo um arcabouço jurídico em torno de todos os elementos que compõe o meio ambiente, ficando nítido que o legislador constituinte de 1988, recepcionou a teoria ampla¹²⁰ sobre o meio ambiente, que o classifica em Meio Natural, Artificial, Cultural e do Trabalho.¹²¹

Fiorillo e Carmo vão mais além, afirmam que a Constituição de 1988, quando trata da tutela ambiental pressupõe a obediência a alguns fundamentos específicos, como o fato do Direito ambiental estar vinculado à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CF/88); está vinculado aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV e art. 170 da CF/88); está vinculado à soberania (art. 1º, I da CF/88); está vinculado à cidadania (art. 1º, II da CF/88)¹²².

Neste sentido os autores esclarecem que a pessoa humana é a verdadeira razão de ser do direito ambiental que é construído e projetado em prol da dignidade da pessoa humana. Por sua vez, as atividades econômicas estarão sempre presentes nas relações jurídicas ambientais, assim, o papel do direito ambiental é balizar a ordem econômica com a defesa do meio ambiente¹²³.

Esta recepção feita pela Constituição Federal de 1988, conclama a ideia de sustentabilidade proclamada desde 1972 na Conferência de Estocolmo e fica nítida

¹¹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. Ob. Cit. pg. 31.

¹¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. Ob. Cit. pg. 31.

¹²⁰ Sobre isso vemos que em vários artigos da CF/88 fica claro a proteção destes bens ambientais, como o artigo 200, VIII que de forma expressa se refere ao MEIO AMBIENTE DO TRABALHO.

¹²¹ Esta classificação é defendida por Celso Antônio Pacheco Fiorillo e vários outros doutrinadores da doutrina jurídica ambiental.

¹²² FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; CARMO, Thaís Maria Leonel. **Desenvolvimento Sustentável: A Ordem Econômica do Capitalismo e a Questão do Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988 – art. 170, VI**. In: **Sustentabilidade e temas fundamentais de Direito Ambiental**. Org. José Roberto Marques. Campinas: São Paulo: Ed. Millenium, 2009. Pg. 55.

¹²³ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; CARMO, Thaís Maria Leonel. **Desenvolvimento Sustentável: A Ordem Econômica do Capitalismo e a Questão do Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988 – art. 170, VI**. In: **Sustentabilidade e temas fundamentais de Direito Ambiental**. Ob. Cit. Pg. 56

no art. 170 de nossa Carta Magna, que prescreve que a ordem econômica, fundada na livre iniciativa (sistema de produção capitalista) e na valorização do trabalho humano (limite ao capitalismo selvagem), deverá reger-se pelos ditames da justiça social, respeitando o princípio da defesa do meio ambiente, contido no inciso VI, do art. 170.

Ainda, quanto à relação da Constituição de 1988 com o meio ambiente, Fiorillo ressalta que os direitos sociais garantidos no art. 6º da CF/88, os quais o autor denomina como “piso vital”, estão intimamente ligados a garantia de tutela ambiental prevista no artigo 225 da CF/88, vez que a sadia qualidade de vida só ocorrerá quando o cidadão além de um meio ambiente equilibrado puder usufruir das garantias sociais mínimas, como saúde, educação, cultura, segurança, moradia, etc¹²⁴.

Vemos assim, que a nossa Carta Magna, traz insculpida em seu bojo a garantia de um desenvolvimento sócio-econômico sustentável e isto se vê claramente em vários de seus artigos, que estão interligados entre si e com os princípios gerais do Direito Ambiental.

2.1 Das classificações do Meio Ambiente

Vimos que a Constituição Federal de 1988 recepcionou a teoria ampla sobre a classificação do meio ambiente, porém, é preciso esclarecer sobre qual a importância disso para a tutela ambiental na atualidade é que passaremos a discorrer.

A Lei 6.938/1981 estabeleceu a princípio, conforme se depreende de seu art. 3º, I, o meio ambiente apenas como meio natural ou físico, como fauna, flora, recursos hídricos, etc., tal concepção era considerada restrita.

Assim, a preocupação da legislação e doutrina ambiental, baseavam-se na defesa destes elementos.

Com a evolução do estudo do meio ambiente, com as Conferências Internacionais e a evolução da doutrina, os elementos ambientais foram gradativamente alterados, sendo acrescentadas outras classificações a esta primeira.

¹²⁴ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 10º Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

A doutrina de Édis Milaré acrescentou um novo elemento em relação a concepção restrita primitiva, qual seja, o meio artificial, ou também conhecido como meio antropizado ou meio urbano:

Numa concepção ampla, que vai além dos limites estreitos fixados pela Ecologia Tradicional, o meio ambiente abrange toda a natureza original (natural) e artificial, assim como os bens culturais correlatos. Temos aqui, então, um detalhamento do tema: de um lado como meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, pela água, pelo ar, pela energia, pela fauna e pela flora; e, do outro, com o meio ambiente artificial (ou humano), formado pelas edificações, equipamentos e alterações produzidos pelo homem, enfim, os assentamentos de natureza urbanística e demais construções¹²⁵.

José Afonso da Silva ampliou ainda mais esta classificação estabelecendo que:

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais.¹²⁶

E por fim, Celso Antônio Pacheco Fiorillo, considera o meio ambiente um pouco mais amplo:

Meio Ambiente é um conceito jurídico indeterminado, cabendo ao intérprete o preenchimento de seu conteúdo [...]. Não se pode perder de vista que o direito ambiental tem como objeto maior tutelar a vida saudável, de modo que a classificação apenas indica o aspecto do meio ambiente em que valores maiores foram aviltados. E com isso encontramos pelo menos quatro significativos aspectos: meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho¹²⁷.

Assim, quando se fala em direito a um ambiente equilibrado essencial à sadia qualidade de vida, devemos ter em mente que este ambiente, que merece tutela jurídica, não se resume ao meio natural, mas à interação física, cultural, social, antrópica que envolve a vida humana.

Nossa relação com o espaço em que vivemos, em que laboramos, as questões econômicas, sociais e culturais que nos rodeiam, toda esta interação que

¹²⁵ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**. 1ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 63.

¹²⁶SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 3ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000, p.20

¹²⁷FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. Ob. Cit. pg. 18.

influencia uma vida com qualidade faz parte do meio ambiente de cada indivíduo e da coletividade como um todo.

Para Yoshida, o avanço da legislação brasileira foi significativo e prestigiou não apenas a sustentabilidade ecológica, mas também, a sustentabilidade social e o desenvolvimento humano¹²⁸.

A autora, comentando a Lei da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei 9.795/1999), faz uma comparação das expressões utilizadas por esta Lei e das utilizadas pela Constituição Federal de 1988:

[...] a lei utiliza a expressão *sociedade ambientalmente equilibrada* (art. 5º,V), enquanto *equilíbrio ecológico*, adotado pela Constituição (art. 225), é expressão voltada para o meio ambiente natural; *equilíbrio ambiental* revela uma concepção mais ampla, que abarca o meio ambiente em seus diferentes aspectos; esta última expressão é também adequada para descrever as cidades como sociedade urbana ambientalmente equilibrada, no sentido de sociedade urbana sustentável¹²⁹.

Ora, de acordo com Yoshida neste trecho de sua obra, a concepção ampla do meio ambiente engloba não apenas os aspectos ecológicos deste, ou o meio natural, mas também, os aspectos artificiais (cidades).

Não há dúvida que a doutrina contemporânea considera o ambiente os elementos e interações que permeiam a vida. As relações humanas, as memórias e bens culturais, os elementos naturais, o ambiente laboral, o espaço urbano que vivemos, tudo de forma interdependente. Assim, o objeto do direito ambiental é a tutela de todos estes elementos que são fundamentais para o equilíbrio ambiental e a preservação da sadia qualidade de vida humana.

2.2 Do Direito Fundamental à sadia qualidade de vida

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, na Declaração de Estocolmo de 1972, em seu Princípio 1º ressaltou que o homem tem direito fundamental ao “[...] desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é

¹²⁸ YOSHIDA. Consuelo Y. Moromizato. **Sustentabilidade e Temas Fundamentais**. In: **Sustentabilidade e Temas Fundamentais de Direito Ambiental**. Org. José Roberto Marques. Editora Millennium: Campinas/SP, 2009.

¹²⁹ YOSHIDA. Consuelo Y. Moromizato. **Sustentabilidade e Temas Fundamentais**. In: **Sustentabilidade e Temas Fundamentais de Direito Ambiental**. Org. José Roberto Marques. Editora Millennium: Campinas/SP, 2009. pg. 83.

portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as presentes e futuras gerações [...]”¹³⁰.

A carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, declarada em Nairóbi, em 28 de junho de 1981, proclama em seu art. 24, que “todos os povos têm direito a um meio ambiente satisfatório e global, propício ao seu desenvolvimento”¹³¹.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que ocorreu no Rio de Janeiro em 1992, colocou esta questão com maior propriedade, fixando, em seu Princípio 1:

Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza¹³².

No regime constitucional brasileiro, o próprio *caput* do artigo 225 da Constituição Federal impõe a conclusão de que o meio ambiente equilibrado é um dos direitos humanos fundamentais. Assim o é por ser o meio ambiente considerado um bem de uso comum do povo e *essencial à sadia qualidade de vida*.

Isto faz com que o meio ambiente e os bens ambientais integrem-se à categoria jurídica da *res comune omnium*. Daí decorre que os bens ambientais são considerados interesses comuns. Observe-se que a função social da propriedade passa a ter como um de seus condicionantes o respeito aos valores ambientais. Propriedade que não é utilizada de maneira ambientalmente sadia não cumpre a sua função social.

A Constituição Federal de 1988 ao prever que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é essencial para a sadia qualidade de vida (art. 225), estabeleceu que viver em um ambiente equilibrado é um direito fundamental do ser humano e necessário para que o mesmo viva com dignidade.

Neste sentido explicam Sarlet e Fensterseifer:

No contexto constitucional contemporâneo, consolida-se a formatação de uma dimensão ecológica-inclusiva dignidade humana, que abrange a ideia em torno de um bem estar ambiental (assim como de um bem-estar social) indispensável a uma vida digna, saudável e segura. Dessa compreensão, pode-se conceber a indispensabilidade de um patamar mínimo de qualidade ambiental

¹³⁰ Declaração de Estocolmo. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/estocolmo.doc>. acesso em 26 de setembro de 2016.

¹³¹ Disponível em: <http://www.achpr.org/pt/instruments/achpr>. Acesso em 30/12/2016.

¹³² Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>. Acesso em 30/12/2016.

para a concretização da vida humana em níveis dignos. Aquém de tal padrão ecológico, a vida e a dignidade humana estariam sendo violadas no seu núcleo essencial¹³³.

Que o direito a viver em um ambiente equilibrado é um direito fundamental não há dúvida, neste sentido os autores complementam:

A proteção ecológica reside na luta pela efetivação dos direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos), já que, como premissas ao desfrute de uma vida digna, estão a qualidade, a segurança e o equilíbrio ambiental¹³⁴.

Fica evidente que a amplitude do conceito de meio ambiente, consolidado na Legislação Brasileira, é requisito indispensável para o direito à vida, tendo, assim, a Constituição Federal de 1988 reconhecido seu caráter de direito fundamental¹³⁵.

Vê-se que a fruição de um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado foi erigida em direito da coletividade pela ordem jurídica vigente, o que se revela num notável avanço para a construção de um sistema de garantias da qualidade de vida dos cidadãos.

A Lei Fundamental reconhece que as questões pertinentes ao meio ambiente são de vital importância para o conjunto de nossa sociedade, seja porque são necessárias para preservação de valores que não podem ser mensurados economicamente, seja porque a defesa do meio ambiente é um princípio constitucional geral que condiciona a atividade econômica, conforme dispõe o artigo 170, inciso VI, da Constituição de 1988, em busca de um desenvolvimento sustentável.

Assim, como direito fundamental que é, o direito ao meio ambiente equilibrado é também primado da dignidade humana, como esclarece Fiorillo:

Para que se tenha a estrutura de bem ambiental, deve este ser, além de bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida. Daí questionarmos: quais seriam no ordenamento positivo os bens essenciais à sadia qualidade de vida? A resposta está nos próprios fundamentos da República Federativa do Brasil, enquanto Estado Democrático de Direito: são os bens fundamentais à garantia da

¹³³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. Ob. Cit. pg. 49.

¹³⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. Ob. Cit. pg. 43.

¹³⁵ DIEHL, Francelise P; XAVIER, Grazielle; BRANCHER, Nívia D. R. **O Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Interfaces entre Direitos Humanos e Proteção Ambiental**. Revista Novos Estudos Jurídicos - Vol. 12 - n. 1 - p. 63-70 / jan-jun – Univalle. Vale do Itajaí/SC: 2007.

dignidade da pessoa humana. Isso importa afirmar que ter uma vida sadia é ter uma vida com dignidade¹³⁶.

Neste ponto de vista concordam Sarlet e Fensterseifer:

Tal “virada ecológica” na concepção dos direitos fundamentais e também no próprio princípio da dignidade da pessoa humana imporá fortes restrições ao exercício dos demais direitos fundamentais (liberais e sociais) [...] considerando, inclusive, a nossa responsabilidade – enquanto geração humana presente – para com os interesses e direitos das futuras gerações¹³⁷.

Nesta mesma linha é o ensinamento de Solange Teles da Silva:

É necessário considerar que não há possibilidade da concretização dos demais direitos fundamentais sem o direito ao meio ambiente, que se traduz em última análise como o próprio direito à vida, ou seja, o direito à água em quantidade e qualidade adequadas para suprir as necessidades humanas fundamentais, o direito a respirar um ar sadio, o direito a que exista um controle de substâncias que comportem riscos para a qualidade de vida e o meio ambiente, entre outros aspectos a serem salvaguardados para a existência da própria vida. O direito ao meio ambiente configura-se, portanto, como a matriz de todos os demais direitos fundamentais¹³⁸.

Há que se ressaltar ainda a colocação de Milaré, que considera o direito a qualidade ambiental não apenas um direito fundamental, mas também um direito personalíssimo:

O direito a qualidade ambiental enquadra-se não apenas entre os direitos humanos fundamentais, mas também entre os direitos personalíssimos, compreendidos como aquelas prerrogativas essenciais à realização plena da capacidade e da potencialidade da pessoa, na busca da felicidade e na manutenção da paz social¹³⁹.

Não há que se negar que a Constituição de 1988 traz em seu bojo um caráter antropocêntrico, ao tratar do direito fundamental ao meio ambiente, necessário para a sadia qualidade de vida do homem.

¹³⁶FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 10 ed. Editora Saraiva, 2009. pg. 14.

¹³⁷SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. Ob. Cit. pg. 48

¹³⁸SILVA, Solange Teles da. **Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: avanços e desafios**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 48, out/dez de 2007, p. 230.

¹³⁹MILARÉ, Édís; LOURES, Flávia Tavares Rocha. **Meio Ambiente e os Direitos da Personalidade**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 37, jan/mar. 2005, pg 26.

Assim, segundo boa parte da doutrina ambiental, não é possível mais adotar a teoria biocêntrica que predominava em meados de 1980, quando da elaboração da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81)¹⁴⁰.

Após o advento da Constituição Federal de 1988, não se pode mais admitir como centro de tutela do ambiente, toda e qualquer forma de vida, mas a sadia qualidade de vida humana.

Vale ressaltar neste sentido o Princípio nº. 1 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992:

Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza¹⁴¹.

Citamos neste sentido a doutrina de Fiorillo:

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer em seus princípios fundamentais a dignidade da pessoa humana (art. 1, III) como fundamento destinado a interpretar todo o sistema constitucional, adotou visão (necessariamente com reflexos em toda a legislação infraconstitucional – nela incluída toda a legislação ambiental) explicitamente antropocêntrica, atribuindo aos brasileiros e estrangeiros residentes no País (art. 1º, I, e 5º da Carta Magna) uma posição de centralidade em relação ao nosso sistema de direito positivo)¹⁴².

De acordo com esta visão, temos que o direito ao meio ambiente é voltado para a satisfação das necessidades humanas. Aludido fato, de forma alguma, impede que ele proteja a vida em todas as suas formas, conforme determina o art. 3º, I da Política Nacional do Meio Ambiente.

Porém, para Fiorillo, “a vida que não seja humana só poderá ser tutelada pelo direito ambiental na medida em que sua existência implique garantia da sadia qualidade de vida do homem, uma vez que numa sociedade organizada este é destinatário de toda e qualquer norma”¹⁴³.

De forma mais tênue no que tange a visão antropocêntrica, explanam Sarlet e Fensterseifer:

¹⁴⁰ A Lei 6.938/81, ao prever em seu art. 3º, I o conceito legal de meio ambiente, disciplinou que o objeto de tutela do ambiente era toda e qualquer forma de vida. Assim, segundo este entendimento a teoria dominante era a biocêntrica, a vida no centro da relação jurídica.

¹⁴¹ Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 12 de julho de 2016.

¹⁴² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. Ob. Cit. pg. 15.

¹⁴³ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. Ob. Cit. pg. 16

Por mais que no discurso ambientalista – jurídico e não jurídico – seja sempre defendida com entusiasmo a perspectiva filosófica biocêntrica – em oposição ao antropocentrismo – tal entendimento não reflete as construções jurídicas e respectivos mecanismos normativos dos quais dispomos hoje para promover a tutela e promoção do ambiente¹⁴⁴.

Para os autores, a proteção do ser humano é a proteção da natureza e vice-versa. Não existe separação, o ser humano é um elemento da natureza.

Não resta dúvida que a sadia qualidade de vida é um direito humano fundamental totalmente vinculado a necessidade de um ambiente equilibrado, predominando como objeto da tutela ambiental, o antropocentrismo.

Não há vida sem um ambiente ecologicamente equilibrado, revelando-se absolutamente correta a afirmação de que o meio ambiente é e deve ser tratado como direito fundamental, até porque dele depende a própria vida, humana ou não.

É óbvio que a legislação ambiental protege outros elementos vivos, que não apenas o ser humano, porém, destaca-se que a legislação é clara ao afirmar que a vida humana é o centro da preocupação ambiental, se não houver equilíbrio, se não houver proteção dos demais elementos da natureza, certamente a sadia qualidade de vida humana, estará em risco.

Complementando este entendimento, citamos Rocha e Queiróz:

O direito ao meio ambiente, por ser um direito fundamental da pessoa humana, é imprescritível e irrevogável, constituindo-se em cláusula pétrea do sistema constitucional brasileiro, sendo inconstitucional qualquer alteração normativa que tenda a suprimir ou enfraquecer esse direito¹⁴⁵.

Além disso, por força do artigo 5º, parágrafo 2º, da Constituição Federal, os pactos, tratados e convenções relativas ao meio ambiente aprovadas pelo Brasil, desde que mais favoráveis, integram imediatamente o sistema constitucional dos direitos humanos fundamentais.

Lembram os autores que pelo princípio da prevalência da norma mais protetiva ao meio ambiente na aplicação e interpretação da legislação internacional e nacional, o ato normativo que terá preferência será sempre aquele que propiciar

¹⁴⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. Ob. Cit. pg. 50.

¹⁴⁵ ROCHA, Tiago do Amaral; QUEIROZ, Mariana Oliveira Barreiros de. **O meio ambiente como um direito fundamental da pessoa humana**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 95, dez 2011. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=10795&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em 26 de set 2016.

melhor defesa a esse bem de uso comum do povo e direito de todos, constitucionalmente garantido, que é o meio ambiente ecologicamente equilibrado¹⁴⁶.

Assim, a qualificação do meio ambiente como um direito humano fundamental confere-lhe uma proteção mais efetiva, seja no plano interno, seja no plano internacional, propiciando a eventual responsabilização do país perante os organismos internacionais de defesa dos direitos humanos.

2.2.1 Do dever Fundamental de Proteção Ambiental

A Constituição Federal, em seu artigo 225, dispõe que o meio ambiente é um bem de uso comum do povo e um direito de todos os cidadãos, das gerações presentes e futuras, estando o Poder Público e a coletividade obrigados a preservá-lo e a defendê-lo.

Vemos nesta conceituação que o meio ambiente não é um direito individual, nem tão pouco afigura-se entre os bens públicos, mas é sim, um direito de todos, de toda a humanidade, um direito difuso, conforme conceito estabelecido no art. 81, I da Lei 8.078/1990 - Código de Defesa do Consumidor/ CDC:

Art. 81:

[...]

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

Assim, por superar a denominação de que é um bem público, tendo em vista que não é só do Estado, mas também de toda a coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo também é de todos.

Não bastassem os argumentos acima apresentados, é de se ver que o próprio artigo 5º, LXXIII da Lei Fundamental faz menção expressa ao meio ambiente, como objeto de tutela da Ação Popular, meio processual de que dispõe o cidadão para anular atos lesivos ao ambiente.

Herman Benjamin pontua que o art. 225 da Constituição Federal apresenta dois comandos de deveres, os deveres de proteção e defesa do ambiente que recai sobre o Estado e toda a sociedade e os deveres de prestações ambientais que

¹⁴⁶ ROCHA, Tiago do Amaral; QUEIROZ, Mariana Oliveira Barreiros de. **O meio ambiente como um direito fundamental da pessoa humana**. Ob. Cit.

recaem apenas sobre o Estado (previstos no § 1º do art. 225). Segundo o autor “ao fazer isso, a norma constitucional estende seus tentáculos a todos os cidadãos, parceiros do pacto democrático, convencida de que só assim chegará a sustentabilidade ecológica”¹⁴⁷.

A ideia do direito de participar na defesa do ambiente, na gestão do espaço ou na gestão da coisa pública, faz nascer imediatamente a obrigação, o dever de participar. A existência de um modelo democrático e participativo de gestão ambiental no Brasil implica na obrigação da participação popular, do envolvimento da coletividade nos assuntos e políticas públicas que diretamente os afete, como, as políticas na área ambiental.

Trata-se na realidade de um dever moral, de uma obrigação não penalizada caso não seja efetivamente observada. Ou seja, não há tipificação como crime, contravenção ou infração àquele que opta por não participar, por abster-se. Neste sentido é o entendimento de Paes de Barros:

Na realidade, esta “obrigação” se insere no sentido de dever moral, uma vez que todos necessitamos de um ambiente equilibrado para termos condições de vida digna, portanto, é assim, obrigação de todos, participarmos na construção de políticas públicas para esta finalidade, bem como, fiscalizarmos e exigirmos a atuação do poder público neste sentido.¹⁴⁸

A palavra obrigação tem sentido compulsório, em geral, de cunho econômico, portanto, está para o Direito. Já a palavra dever relaciona-se com a consciência, restringindo-se a uma postura de respeito ao Direito, logo, gira em torno da Ética.

A obrigação civil advém de um vínculo de direito, de um vínculo jurídico, dispondo para se valer de, no mínimo, uma ação com o poder de exigir a contraprestação. Já a obrigação natural não produz nenhuma obrigação propriamente dita, já que desvinculada de qualquer força coativa, pois desprovida de ação uma vez que não recebe da legislação nenhuma proteção, exprimindo apenas um estado de fato contraposto ao Direito. Ou seja, na obrigação natural a execução

¹⁴⁷ BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (orgs.) **Direito Constitucional Ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 113.

¹⁴⁸ BARROS, Tríssia Maria Fortunato Paes de. **Relações Obrigacionais entre ética, o Direito e o Meio Ambiente**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual Paulista “JÚLIO MESQUITA FILHO” FACULDADE DE HISTÓRIA, DIREITO E SERVIÇO SOCIAL. Franca: 2016. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp037128.pdf>. Acesso em 27 de maio de 2017. p. 82.

diz respeito a um ato de liberalidade. Portanto, relacionado está a uma questão de foro íntimo, como sendo um ato exclusivo da vontade humana, baseada no *vinculum aequitatis*.¹⁴⁹

Desse modo, constata-se que a obrigação natural é como um dever de ordem moral ou social, adstrito à consciência, na ideia do bem e do mal, e que, por isso mesmo, fica a margem da lei, isto é, insuscetível de ser reclamada em juízo. Assim, a obrigação natural é uma obrigação Ética. Enquanto na obrigação civil forma-se um enlace entre os sujeitos atores através do qual se confere ao credor poderes de reclamar, judicialmente, o estabelecido do devedor.

Lembramos que no que tange ao dever de participação popular prescrita no art. 225 da CF/88, trata-se de um dever moral, natural, já a obrigação de realização de Audiências Públicas durante o licenciamento ambiental, conforme previsto na Resolução 01/1987 – CONAMA, trata-se de obrigação legal, que caso não seja observada, gera a nulidade do ato administrativo subsequente, qual seja, emissão da licença ambiental.

No entanto, verifica-se nesta situação que a obrigação está em promover a audiência Pública, caso esta ocorra e mesmo que a participação não compareça, não cumpra com sua obrigação de participar na defesa do ambiente, o ato se considera efetivo, eficaz, apto a produzir direitos, pois a obrigação de ofertar a audiência pública foi cumprida e a população não é penalizada caso não compareça ou não participe.

Em outras palavras, criou-se uma obrigação ampla, com ênfase na efetivação do desenvolvimento sustentável.

Todos esses direitos, se por um lado, como direitos que são, exprimem exigências do indivíduo face ao Estado, assim, alargando e densificando a esfera jurídica fundamental do cidadão, por outro lado, também limitam de algum modo essa mesma esfera através da convocação de deveres que lhes andam associados ou coligados.

Para Sarlet e Fensterseifer, a ideia de responsabilidade comunitária dos indivíduos, retomada e fortalecida com o surgimento do Estado Social, ventila a compreensão de que a liberdade do indivíduo, no exercício dos seus direitos

¹⁴⁹ BARROS, Tríssia Maria Fortunato Paes de. **Relações Obrigacionais entre ética, o Direito e o Meio Ambiente**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual Paulista “JÚLIO MESQUITA FILHO” FACULDADE DE HISTÓRIA, DIREITO E SERVIÇO SOCIAL. Franca: 2016. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp037128.pdf>. Acesso em 27 de maio de 2017.

fundamentais, não corresponde a uma “emancipação anárquica”, mas sim, à autonomia moral e autorresponsabilidade na sua atuação social¹⁵⁰.

Neste sentido lembramos a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), formulada no âmbito da ONU – Organização das Nações Unidas, que já apontava para a dimensão dos deveres e responsabilidades do indivíduo no exercício dos seus direitos humanos, ao declarar no seu art. 29 que “todo homem tem deveres para com a comunidade na qual o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível”¹⁵¹.

Também a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica de 1969), em seu art. 32 estabelece a correlação entre deveres e direitos ao determinar que “toda pessoa tem deveres para com a família, a comunidade e a humanidade”¹⁵².

Internamente a própria Constituição Federal traz expressa previsão de existências de deveres fundamentais no próprio Título dado ao Capítulo I Título II: “dos direitos e deveres fundamentais”. E no que tange ao meio ambiente, o art. 225, estabelece o dever do “poder público e da coletividade na defesa e proteção do meio ambiente”. É o direito dever de solidariedade entre os povos (humanidade) e entre as gerações.

José Nabais citado na obra de Sarlet e Fensterseifer, assevera que os deveres associados aos direitos ecológicos, como deveres de defesa do meio ambiente e de preservação, defesa e valorização do patrimônio cultural, tiveram sua integração num texto constitucional pela primeira vez na Constituição Portuguesa de 1976¹⁵³. O autor considera que o direito/dever de proteção ambiental está inserido na esfera de direitos de solidariedade ou “circulares”, cujo conteúdo é definido necessariamente em função do interesse comum.

José Afonso da Silva, explica que em razão da conexão entre o direito ao ambiente e o direito a vida, “verifica-se a “contaminação” da proteção ambiental com uma qualidade que impede sua eliminação por via de emenda constitucional, estando por via de consequência, inserido materialmente no rol das matérias

¹⁵⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. Ob. Cit. pg. 226

¹⁵¹ Disponível em: <http://www.dudh.org.br/declaracao>. Acesso em 20 de setembro de 2016.

¹⁵² Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em 20 de setembro de 2016.

¹⁵³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. Ob. Cit. pg 234.

componentes dos limites materiais ao poder de reforma constantes no art. 60, § 4º da CF/88¹⁵⁴”.

Assim, pode-se afirmar que o direito/dever de proteção ambiental possui *status* de cláusula pétrea.

O dever fundamental de proteção ambiental tem uma particularidade em relação aos demais deveres fundamentais, já que está vinculado não apenas ao interesse das gerações humanas presentes, mas aponta também para o futuro e vincula-se a interesses das gerações que ainda virão a existir, caracterizando um critério de justiça intergeracional.

Neste sentido é a doutrina de Sarlet e Fensterseifer:

Com base no princípio da solidariedade intergeracional, as responsabilidades das gerações humanas presentes respondem a um critério de justiça intergeracional, ou seja, entre gerações humanas distintas. As gerações futuras nada podem fazer hoje para preservar o ambiente, razão pela qual toda a responsabilidade (e deveres correspondentes) de preservação da vida e da qualidade ambiental para o futuro recai sobre as gerações presentes¹⁵⁵.

Os deveres fundamentais de proteção do ambiente vinculam juridicamente os particulares no sentido de exigir-lhes não apenas a adoção de medidas negativas, o que ocorre no caso de impedir particulares a desenvolver determinada atividade impactante ao ambiente e a sadia qualidade de vida, e medidas positivas no sentido de exigir a participação popular em audiências públicas para a validades de políticas ambientais, como o Plano Diretor Municipal, as alterações de zoneamento das cidades, a aprovação de licenciamento de atividades impactantes.

A partir desta concepção de dever de cuidar do que é de todos, vários instrumentos foram sendo criados, para conferir legitimidade a este processo, como os Conselhos, as Comissões, os Comitês, sobre assuntos relacionados a gestão do espaço e preservação ambiental, como Comitê de bacias hidrográficas, Comissões de Meio Ambiente, de Desenvolvimento Urbano, das Cidades, etc, e também Conferências, Audiências Públicas e Orçamentos Participativos.

No que tange aos Orçamentos Participativos, Menegat e Almeida em estudo sobre o Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre, explicam que este instrumento de democracia direta e gestão do espaço urbano, possibilitou a

¹⁵⁴ SILVA, José Afonso da. **Fundamentos Constitucionais da proteção do meio ambiente**. Revista de Direito Ambiental, n. 27, jul-set, 2002, p. 55.

¹⁵⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. Ob. Cit. pg 251.

participação de aproximadamente 30.000 (trinta mil) pessoas no ano de 1999 nas Conferências sobre o orçamento do Município, garantindo a execução de obras consideradas prioritárias pela população. Segundo os autores:

No Orçamento Participativo, as comunidades organizadas por região e por setor temático decidem sobre suas necessidades e prioridades. Além de determinarem o orçamento da cidade, controlam a implementação e o cronograma das obras a serem executadas pelo governo¹⁵⁶.

Apesar de expressamente obrigatório¹⁵⁷ para as cidades, o orçamento participativo e mesmo as Audiências Públicas para discutir as leis orçamentárias são instrumentos praticamente inexistentes e inexpressivos.

Citamos por fim, o objeto deste trabalho, o direito/dever de participar nas decisões que digam respeito a instalações de atividades impactantes em áreas urbanas. Ora, a legislação garante tal direito, porém, o que se questiona é será que esta garantia é ampla, será que a população está preparada para decidir sobre tais aspectos, ou mesmo teria legitimidade para interferir desta maneira na gestão do espaço urbano? Será que tal participação é efetiva e eficaz? É o que veremos mais adiante.

2.2.2 – Direito/Dever de Participação na Tutela do Ambiente.

O Estado de Direito Ambiental pressupõe uma dimensão democrática que propicia a participação dos mais diversos atores sociais (cientistas, juristas, administradores, empresários, trabalhadores, ONGs, Igreja, mídia, entre outros) na defesa e proteção do ambiente, bem como na promoção da qualidade de vida, através de ações conjuntas (Estado e sociedade) que visam à formulação e implementação de políticas ambientais e à elaboração e execução de leis e atos normativos sobre matéria ambiental.¹⁵⁸

¹⁵⁶ MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson. **Desenvolvimento sustentável, Participação Popular e Conhecimento: A Gestão Ambiental Urbana em Porto Alegre**. Org. MENEGAT e ALMEIDA. Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental das Cidades. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004, p. 203.

¹⁵⁷ Citamos aqui o art. 44 do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01, que determina a obrigatoriedade de Audiência Pública para aprovação das Leis Orçamentárias: Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

¹⁵⁸ DIEHL, Francelise P; XAVIER, Grazielle; BRANCHER, Nívia D. R. **O Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Interfaces entre Direitos Humanos e Proteção Ambiental**. Revista Novos Estudos Jurídicos - Vol. 12 - n. 1 - p. 63-70 / jan-jun – Univalle. Vale do Itajaí/SC: 2007.

Diante disso, fica explícito que a participação popular no que se refere à formulação e execução de políticas públicas para conservar e preservar o meio ambiente é, também, um direito fundamental. Pode-se afirmar, que a preservação do equilíbrio ecológico é *conditio sine qua non* para a proteção da qualidade de vida, e a sua efetivação prática é dever de todos, cabendo ao Estado regular as políticas adequadas ao caso.

Em sede infraconstitucional salienta-se a participação da população interessada na Audiência Pública do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, conforme estabelece o artigo 225, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, e a Resolução CONAMA nº 9, de 3 de dezembro de 1987, bem como a atuação de membros da comunidade em Conselhos ou Órgãos de defesa do ambiente, por meio de ações populares e ações civis públicas.

Nota-se, então, que a conjugação de normas infraconstitucionais com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, institui à sociedade responsabilidades conjuntas com o Poder Público e um amplo direito de informação em relação à proteção do ambiente. Importa destacar, ainda, que o direito a informação ambiental é fundamental para o exercício da cidadania e melhora do conhecimento, ou seja, o controle efetivo da sociedade em relação às ações do Poder Público, para com a proteção ambiental.

A garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes, constitui um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.¹⁵⁹

Segundo Granziera, as informações ambientais devem ser organizadas em sistemas de dados que servirão de instrumentos indispensáveis para os gestores e franquearão a participação da sociedade nos processos de decisão:

A obrigatoriedade de o Poder Público prestar informações sobre os temas relacionados ao meio ambiente, relaciona-se à segurança e à saúde Pública, confirmando-se o direito à informação como fator de proteção aos direitos do cidadão, em sua mais básica expressão: o direito à vida¹⁶⁰.

Tal disposição constitucional resulta no surgimento de um novo Estado e de uma nova cidadania que têm plena consciência da degradação ambiental provocada

¹⁵⁹ Art. 9º, X da Lei 6.938/81.

¹⁶⁰ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. Ob. Cit. p. 69.

pelo desenvolvimento desordenado, aspirando, assim, o uso racional dos recursos naturais, bem como na formação de um estado ecológico. Cumpre ainda dizer, que se inaugurou, um novo modelo de cooperação Estado-Coletividade, na abertura de espaços de consolidação da participação popular, no que tange a proteção dos recursos naturais do meio ambiente. Nessa emergência de cidadania ambiental, cabe, ainda, o reconhecimento de novos institutos e de novas garantias que propiciem respostas adequadas a esses anseios¹⁶¹.

2.3 Do Meio Ambiente Urbano

O Brasil, até a década de 1970 era predominantemente um país rural, tendo a maior de parte de sua população vivendo nas cidades. Foi justamente nesta década que o país se tornou urbano, ou seja, que teve mais de 50% (cinquenta por cento) de sua população concentrada nas áreas urbanas, e de lá para cá vimos um aumento vertiginoso da concentração urbana no país¹⁶².

O senso feito pelo IBGE em 2010 apontou que o Brasil tinha um total de 190.732.694 pessoas (em uma contagem preliminar) e que destas 160.925.792 viviam nas zonas urbanas e 29.830.007 viviam nas zonas rurais, assim, em 2010 tínhamos aproximadamente 85% (oitenta e cinco por cento) da população total do Brasil vivendo nas cidades¹⁶³.

Diante deste fator, os problemas urbanos aumentaram consideravelmente, como pessoas vivendo em situação de favelamento; ocupações irregulares; aumento da poluição de fonte fixa (indústrias) e de fonte móvel (veículos); problemas de trânsito e tráfego; saneamento básico; problemas com descarte de resíduos; contaminação de fontes de recursos hídricos; abastecimento público de água potável; entre outros.

As demandas no meio urbano são diversas e todas elas acabam impactando diretamente a qualidade de vida dos habitantes destes espaços, seja por meio de problemas relacionados à poluição visual, hídrica, atmosférica, sólida; seja por conflitos fundiários; exploração inadequada do solo urbano gerado pela especulação

¹⁶¹ DIEHL, Francelise P; XAVIER, Grazielle; BRANCHER, Nívia D. R. **O Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Interfaces entre Direitos Humanos e Proteção Ambiental**. Ob. Cit.

¹⁶² SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 26-27.

¹⁶³ IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>. Acesso em 12 de julho de 2016.

imobiliária; e mesmo por desastres naturais devido a falta de planejamento da ocupação urbana, como enchentes; deslizamentos de encostas; desertificação; e mesmo a escassez de determinados recursos naturais essenciais, como a água.

Outro agravante desta problemática dos municípios brasileiros é a descentralização de políticas públicas importantíssimas como saneamento básico, licenciamento ambiental, mobilidade, educação, trânsito, segurança, entre outras. Menegat e Almeida complementam neste sentido:

A estrutura político-administrativa dos municípios não acompanhou o surgimento de novas demandas derivadas das elevadas taxas de urbanização que se verificaram no período, mesmo porque os governos locais sempre tiveram pouca importância na estrutura da administração pública brasileira¹⁶⁴.

Após 1988 a cidade deixa de ser observada a partir de regramentos tão somente aos bens privados ou públicos, e passa a ser disciplinada em face da estrutura jurídica do bem ambiental (art. 225 da CF/88) de forma mediata e de forma imediata em decorrência das determinações constitucionais emanadas dos arts. 182 e 183 da Carta Magna (meio ambiente artificial).

Portanto, a cidade após a Constituição Federal de 1988 passa a obedecer à denominada ordem urbanística dentro de certos parâmetros jurídicos.

Para Souza, a cidade é um local de aglomeração humana, onde as pessoas desempenham atividades das mais diversas, agindo e interagindo entre si, buscando, na medida do possível, uma melhoria em suas qualidades de vida, pressupondo esta, necessariamente, de estudos técnicos voltados a tornar eficaz a função social da cidade, procurando compatibilizar os problemas apresentados pela urbe e os anseios de seus habitantes¹⁶⁵.

Políticas Públicas para a correção e gestão do espaço urbano foram criadas no âmbito do governo federal, porém, todas elas apenas estabelecem diretrizes gerais para a execução destas políticas no âmbito local.

Exemplo disso é a Política Nacional de Resíduos Sólidos instituída pela Lei 12.305/2010 que criou uma série de obrigações para os Municípios em benefício da sadia qualidade de vida e do equilíbrio ambiental, como a de eliminação dos lixões a

¹⁶⁴ MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson. **Sustentabilidade, Democracia e Gestão Ambiental Urbana**. In: **Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2004. pg. 175.

¹⁶⁵ SOUZA, Demétrius Coelho. **O Meio Ambiente das Cidades**. São Paulo: Ed. Atlas, 2010, pg. 59.

céu aberto; a instituição da logística reversa; da exigência dos Planos de Gerenciamento de Resíduos, da Coleta Seletiva, da Compostagem, entre outros.

Outra Lei Federal que criou uma série de obrigações para os Municípios foi a LC 140/2011, que instituiu a municipalização do licenciamento ambiental, determinando que aos Municípios compete licenciar as atividades de impacto local.

Quantas são as atividades de impacto local? Inúmeras e que atingem tantas pessoas diretamente. A exemplo, citamos os postos de gasolina; as estações de tratamento de esgoto; os aterros sanitários; as indústrias de todos os tipos; e até atividades de menor vulto, porém tão impactantes quanto as maiores, como as lavanderias, lava jatos, tinturarias, frigoríficos, laticínios, etc.

Será de fato que os Municípios estão preparados para exercerem competências tão importantes neste sentido? Licenciar a instalação de atividades que possam diretamente impactar a qualidade de vida de seus habitantes, afetando a qualidade do ar, do solo, das águas, a tranquilidade, a paz de espírito, etc. é de fato uma atribuição de muita responsabilidade e que o mesmo não pode e não deve exercer sozinho, mas com participação dos maiores interessados, a própria população.

Segundo Souza, as cidades crescem em ritmo acelerado, o que somente demonstra ser imprescindível a necessidade de o poder público e a coletividade dispensarem constante atenção às políticas urbanas¹⁶⁶.

Por esta razão, o crescimento não pode ocorrer de forma dissociada das regras impostas pelo direito ambiental, administrativo e urbanístico, notadamente em razão do desenvolvimento sustentável.

Esse fato por si só, justifica a existência de instrumentos voltados ao planejamento urbano, muitos dos quais exemplificativamente descritos no art. 4º da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

As maiores vítimas dos problemas urbanos são os indivíduos que moram nas cidades. É justamente a sadia qualidade de vida e o direito de viver com dignidade que são diretamente afetados pelos problemas citados. Assim, o desequilíbrio no ambiente urbano, afeta diretamente o direito fundamental à sadia qualidade de vida dos moradores das cidades.

¹⁶⁶ SOUZA. Demétrius Coelho. **O Meio Ambiente das Cidades**. São Paulo: Ed. Atlas, 2010, pg. 62.

2.3.1 Do Direito a viver em um Ambiente Urbano saudável

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira Carta Constitucional a tratar do meio Urbano, e o fez em seus artigos 182 e 183. O Art. 182 trata da política urbana e deixa claro que o objetivo desta política deve ser sempre o bem estar dos habitantes das cidades¹⁶⁷.

Souza doutrina nesta linha:

Mais especificamente no que diz respeito ao meio ambiente urbano, onde as cidades ocupam o centro das atenções, revela-se interessante associar a qualidade de vida das pessoas (dignidade + bem-estar) à função social das cidades. De fato ressalta-se que “o urbanismo objetiva a organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana”, o que envolve necessariamente, boas condições de habitação, trabalho, locomoção e recreação¹⁶⁸.

O Estatuto da Cidade - Lei 10.257/01 é a Lei Nacional que estabelece as diretrizes gerais para a elaboração e o desenvolvimento das políticas urbanas, de forma que as cidades possam ser realmente espaços adequados para se viver, espaços que garantam qualidade de vida aos seus habitantes.

Conforme descrito em seu parágrafo único do art. 1º, o Estatuto da Cidade tem por objetivo estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulem o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Neste sentido citamos o ensinamento de Fiorillo:

O bem coletivo indicado no parágrafo único do art. 1º do Estatuto da Cidade reafirma a visão constitucional criada a partir de 1988 de superar a tradicional e superada dicotomia bens públicos x bens privados, atrelada a toda e qualquer relação jurídica possível em nosso sistema constitucional até a edição da Carta Magna. Com aceção clara, o uso da propriedade passa a ser estabelecido em prol do bem ambiental (art. 225 da CF), com todas as consequências jurídicas dele derivadas¹⁶⁹.

Assim, o uso da propriedade está condicionado ao meio ambiente cultural, ao meio ambiente natural, ao meio ambiente do trabalho e ao meio ambiente artificial, todos equilibrados.

¹⁶⁷ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

¹⁶⁸ SOUZA, Demétrius Coelho. **O Meio Ambiente das Cidades**. São Paulo: Ed. Atlas, 2010, pg. 52.

¹⁶⁹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. Ob. Cit. pg. 353.

Para Oliveira Filho, a conformação do direito de propriedade e do uso do solo, com o estabelecimento de prescrições que vão tocar a própria essência do direito de propriedade, através da classificação dos usos, do zoneamento e dos parâmetros de ocupação, ocorre em razão da prevalência dos interesses coletivos sobre os interesses individuais¹⁷⁰.

Segundo o autor:

Isto causa a ruptura no sentido patrimonialista e individualista do direito de propriedade e acaba por necessitar mediar interesses individuais e coletivos de uma forma particular, justificada pelo interesse público e pela justiça social, mas garantindo ao proprietário a justa indenização pela intervenção¹⁷¹.

Saliente-se que é justamente no meio ambiente artificial, que vivemos de forma direta a interação de todos os outros ambientes, eles ali se relacionam, o cultural, o natural e o ambiente de trabalho, em um mesmo espaço, rodeado pelo ser humano, objeto central da necessidade de proteção e equilíbrio.

Solange Teles da Silva, no mesmo sentido comenta que a gestão do meio ambiente urbano representa um desafio complexo para as sociedades contemporâneas:

Não se trata apenas de considerar a preservação dos recursos ambientais, mas também de assegurar condições de vida digna à população, propiciando que parcelas da sociedade não sejam excluídas do processo de desenvolvimento das cidades¹⁷².

Sendo a mais importante norma regulamentadora do meio ambiente artificial, o Estatuto da Cidade, ao ter como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante algumas diretrizes gerais, criou o direito à cidades sustentáveis.

O Estatuto estabelece que é diretriz da política urbana a garantia a cidade sustentável, entendida como aquela que estabelece o direito de acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte

¹⁷⁰ FILHO, João Telmo de Oliveira. **A participação popular no planejamento urbano: A experiência do plano diretor de Porto Alegre**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional. 2011.

¹⁷¹ FILHO, João Telmo de Oliveira. **A participação popular no planejamento urbano: A experiência do plano diretor de Porto Alegre**. Ob. Cit. pg. 92.

¹⁷² SILVA, Solange Teles. **Direito Fundamental a um Meio Ambiente Ecologicamente equilibrado: avanços e desafios**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 48, out/dez 2007. p. 181.

e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações¹⁷³.

As quatro principais funções da cidade, segundo Souza são “a habitação, o trabalho, a circulação e o lazer”¹⁷⁴. Não são, porém, as únicas. Para Fiorillo, a Função social da cidade somente é entendida quando satisfeitos os artigos 5º e 6º da Constituição Federal de 1988:

A função Social da Cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, a segurança, a igualdade, a propriedade e a liberdade (CF, art. 5º, caput), bem como quando garante a todos um piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, entre outros encartados no art. 6º¹⁷⁵.

Assim, a cidade sustentável é aquela que cumpre com sua função social e isto está intimamente ligada a políticas públicas de sustentabilidade.

Segundo Souza:

O desenvolvimento sustentável urbano revela-se de grande importância para a melhoria da qualidade de vida das pessoas que habitam a cidade, pois a questão encontra-se subordinada a princípios maiores de uma vida digna, em que o interesse econômico cego não pode prevalecer sobre o interesse comum da sobrevivência da humanidade e do próprio planeta¹⁷⁶.

Disso conclui-se a incidência do Princípio da Supremacia do Interesse ambiental sobre o privado.

A partir da edição do Estatuto da cidade uma série de Instrumentos, Planos e Políticas de Desenvolvimento foram criados para dar efetividade às diretrizes do Estatuto e garantir a cidade sustentável à todos. Podemos citar como exemplo, a Política Nacional de Saneamento Básico de 2007; a Política Nacional de Resíduos Sólidos de 2010 e a Política Nacional de Mobilidade Urbana de 2012.

Souza complementa que a cidade merece criterioso estudo, pois reflete o passado e o presente do povo que a construiu, as influências que recebeu e ainda, suas perspectivas e anseios para o futuro¹⁷⁷.

¹⁷³ Art. 2º, I do Estatuto da Cidade.

¹⁷⁴ SOUZA, Demétrius Coelho. **O Meio Ambiente das Cidades**. São Paulo: Ed. Atlas, 2010, pg. 63.

¹⁷⁵ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. Ob. Cit. pg. 341.

¹⁷⁶ SOUZA, Demétrius Coelho. **O meio Ambiente das Cidades**. Ob. Cit. pg. 62.

¹⁷⁷ SOUZA, Demétrius Coelho. **O meio Ambiente das Cidades**. Ob. Cit. pg. 57.

Vimos desta forma um grande avanço na tutela do espaço urbano, do desenvolvimento espacial e social das cidades brasileiras e o direito é, sem dúvida, pilar de toda esta mudança.

A garantia do direito de cidades sustentáveis como diretriz geral vinculada aos objetivos da política urbana estabelece, pela primeira vez no Brasil, um patamar de direitos metaindividuais destinados a brasileiros e estrangeiros residentes no País dentro de uma perspectiva de tutela do meio ambiente artificial, que sem dúvida alguma procura realizar os objetivos do Estado Democrático de Direito.

2.3.2 Do Direito de Participar na Gestão Ambiental no Espaço Urbano

Como já exposto acima, o artigo 225 da Constituição estabelece que é direito e dever de toda coletividade e do poder público participar na defesa do meio ambiente. Assim, a participação popular em matéria ambiental é um direito fundamental do indivíduo e também um dever fundamental.

Considerando que o meio urbano é sem dúvida uma espécie do meio ambiente seguindo a concepção ampla de meio ambiente, infere-se como direito dos moradores das cidades participar diretamente das decisões políticas e administrativas que afetem o espaço onde vivem.

Exatamente por isso, a Lei 10.257/2001 estabelece em seu art. 2º, II a garantia a todos os habitantes das cidades de participarem da gestão do espaço urbano.

O Estatuto da Cidade estabeleceu como diretriz geral a gestão democrática mediante a participação da população e de associações representativas dos diversos segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano¹⁷⁸ e a audiência da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou segurança da população (art. 2º, XIII).

Conjuntamente com a edição de outras normas, o Estatuto da Cidade institui a ideia (princípio) da participação como diretriz fundamental com pretensão de

¹⁷⁸ art. 2º, II.

eficácia, tanto do ponto de vista do processo de planejamento quanto da gestão pública.

Esta participação deve se dar segundo esta Lei, por meio de Conselhos, Comissões, Audiências Públicas, Conferências das Cidades, e mesmo diretamente no acompanhamento das políticas públicas urbanas.

No caso do meio ambiente urbano ou artificial, a legislação estabelece que a participação popular não deve se restringir a acompanhar ou fiscalizar os atos de políticas públicas, mas também é conferido a coletividade o direito de participar na elaboração e implantação das políticas urbanas:

Art. 2º [...]

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (grifo nosso)

Souza, neste sentido ensina que:

O cidadão deverá procurar conhecer os instrumentos jurídicos que pode invocar para assegurar suas garantias, passando a exercer de forma plena a cidadania, pois a participação popular insere-se na pauta da democracia participativa, composta por quatro princípios: a dignidade da pessoa humana, a soberania popular, a soberania nacional e a unidade da Constituição¹⁷⁹.

Uma garantia importante na gestão participativa da cidade é a previsão da participação da coletividade na criação do plano diretor, importante instrumento de planejamento urbano fundamentado no art. 40 da Lei 10.257/01. Porém, Edler e Rodrigues, advertem que tal garantia é patentemente desrespeitada pelo Poder Público:

Assim, reitera-se a assertiva supracitada que, a despeito da previsão legal, nem sempre a vontade do povo é considerada ou, indo mais além, raramente é dado à população o conhecimento de que uma lei de tamanha importância, como o plano diretor, com implicação direta na vida social, está sendo elaborada¹⁸⁰.

Assim também leciona Oliveira Filho:

Embora a ampliação dos canais de participação como os Conselhos e órgãos colegiados e a institucionalização dos orçamentos

¹⁷⁹ SOUZA, Demétrius Coelho. **O meio Ambiente das Cidades**. Ob. Cit. pg. 59.

¹⁸⁰ EDLER, Gabriel Octacílio Bohn; RODRIGUES, Domingues Benedetti. **Meio Ambiente Urbano: Principais Problemas e Instrumentos para a Sustentabilidade**. I Congresso Internacional de Direito Ambiental e Ecologia Política. UFSM. Revista Eletrônica do Curso de Direito - UFSM - ISSN. 3694. 1981.

participativos nos últimos anos, o resultado desta ampliação é ambíguo¹⁸¹.

Segundo o autor “a fragilidade da vida associativa e a própria resistência dos atores sociais e estatais em aceitar participar desses fóruns têm dificultado a efetiva participação da sociedade civil no processo de formulação e gestão das políticas sociais¹⁸²”.

E ainda complementa:

As experiências brasileiras de planejamento participativo a nível local têm se institucionalizado mais por exigências das outras instâncias governamentais (obrigações decorrentes das leis federais e estaduais), do que por iniciativas próprias, “ocasionado um comportamento formalista e o que poderíamos denominar de ‘prefeiturização’ de muitos conselhos.”

Esta situação de cooptação política das instâncias pelos políticos e pela burocracia estatal pode ter várias explicações¹⁸³.

Esta elitização da participação tem relação com os interesses econômicos e empresarias que tendem a pressionar o poder público para o atendimento de suas demandas. Como há a obrigatoriedade formal da existência de órgãos colegiados de políticas públicas, a estratégia destes grupos passa a ser a de controlar estas instâncias.

É certo que a população precisa ser melhor informada quanto ao seu direito de participar na gestão do espaço urbano; precisa agir de forma livre e consciente, sem manipulações, ameaças ou ingerências de grupos políticos ou econômicos interessados em determinadas demandas urbanas; precisa ter o acesso facilitado às reuniões, Conferências, Audiências Públicas e demais locais de participação; e, sobretudo, precisa ver suas manifestações e decisões debatidas e consideradas quando se trata do bem coletivo, vez que este é o mandamento maior do direito a uma cidade de todos e para todos.

No quadro do Anexo I, encontra-se uma relação de alguns instrumentos nacionais e internacionais, que determinam expressamente a participação da

¹⁸¹ FILHO, João Telmo de Oliveira. **A participação popular no planejamento urbano: A experiência do plano diretor de Porto Alegre.** Ob. Cit. pg. 175.

¹⁸² FILHO, João Telmo de Oliveira. **A participação popular no planejamento urbano: A experiência do plano diretor de Porto Alegre.** Ob. Cit. pg. 175

¹⁸³ FILHO, João Telmo de Oliveira. **A participação popular no planejamento urbano: A experiência do plano diretor de Porto Alegre.** Ob. Cit. pg. 176

sociedade, como forma de garantir o ambiente equilibrado, sobretudo o ambiente urbano.

Vemos pelo quadro que possuímos vários instrumentos normativos que garantem o controle social e a participação popular na defesa do meio ambiente e na gestão do espaço urbano, o que nos resta conhecer é a aplicabilidade destes Instrumentos.

Verifica-se, dessa forma, a necessidade de uma gestão urbana integrada e participativa entre os habitantes das cidades e o poder público acerca da conservação e proteção ambiental, destacando que a informação e educação, bem como o comprometimento e a responsabilidade destes agentes, são fatores preponderantes para o bom desenvolvimento e implementação de políticas públicas eficazes no escopo de buscar um ambiente urbano equilibrado.

Apesar de todas as dificuldades no que tange ao direito de participar diretamente na gestão do espaço urbano, o que é certo, é que todos têm o direito de conhecer, debater e decidir de forma livre, consciente e responsável, sobre as atividades, obras ou políticas públicas que possam afetar diretamente a vida e a qualidade de vida das pessoas.

Isso tudo se deve ao fato de que, no direito de habitar as cidades, em sentido amplo, constituem o centro das atenções, os direitos inerentes às pessoas que as habitam, visando condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ecologicamente equilibrado e sustentável.

Não se pode negar que importantes instrumentos de tutela ambiental são os princípios norteadores da proteção do ambiente, dessa forma, destacamos abaixo aqueles que possuem maior relação com a temática deste trabalho.

2.4 Dos Princípios do Direito Ambiental

Os Princípios são fontes importantíssimas na construção do Direito, no que tange ao Direito Ambiental, ramo extremamente novo da Ciência Jurídica, a

aplicação dos Princípios é muito corriqueira, principalmente porque vários assuntos ainda não estão completamente normatizados.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, os Princípios são mandamentos nucleares de um sistema, alicerce, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão, por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico¹⁸⁴.

O autor ainda considera que “violiar um princípio é mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento, mas a todo o sistema de comandos¹⁸⁵”.

Existem vários Princípios específicos do Direito Ambiental, muitos são considerados por toda a doutrina ambiental, outros são tratados especificamente por um ou outro autor. Neste trabalho, optamos por citar apenas os princípios que possuem maior relação com o objeto do trabalho: licenciamento ambiental de atividades impactantes e o direito fundamental de participação popular nestes atos.

2.4.1 Do Princípio do Desenvolvimento Sustentável

Considerado o principal de todos os princípios do direito ambiental, uma vez que todos os demais decorrem dele, é também o princípio pelo qual toda a normatização e doutrinas nesta área foram alicerçadas.

O princípio do Desenvolvimento Sustentável traz consigo a ideia de compatibilizar o “progresso” ou o crescimento, seja econômico, populacional, urbano, etc., sem prejuízo ao meio ambiente, conservando-o, para as futuras gerações.

Neste sentido, o desenvolvimento sustentável é aquele apto a assegurar o desenvolvimento das atuais gerações sem comprometer o meio ambiente para as gerações futuras, incluindo não apenas o aspecto econômico, mas também os seus valores de beleza, harmonia, equilíbrio¹⁸⁶.

¹⁸⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 299-300.

¹⁸⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. 3. São Paulo: Ed. Malheiros, 1992, p. 300.

¹⁸⁶ Com base no relatório da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento: Nosso Futuro Comum, elaborado em 1987.

Fiorillo explica que a terminologia “desenvolvimento sustentável” surgiu “inicialmente, na Conferência Mundial de Meio Ambiente, realizada, em 1972, em Estocolmo e repetida nas demais conferências sobre o meio ambiente, em especial na ECO-92, a qual empregou o termo onze de seus vinte e sete princípios¹⁸⁷”.

Porém, o termo “desenvolvimento sustentável” tornou-se proeminente após a publicação do Relatório de Brundlandt, em 1987, elaborado pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento como “uma Agenda Global para a mudança”.

Em seu princípio 1, a Declaração do Rio de Janeiro de 1992, diz que “os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza”¹⁸⁸.

Fica claro, por este Princípio da Declaração do Rio de Janeiro, que o caráter antropocêntrico predomina em relação ao Desenvolvimento Sustentável.

Sirvinkas, afirma que este Princípio objetiva compatibilizar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico para a melhoria da qualidade de vida humana¹⁸⁹.

A CF/88 deixou claro a tutela de que a ordem econômica está centrada no desenvolvimento econômico com preservação ambiental:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Edna Cardoso Dias, considera que “Interesses econômicos, sejam eles públicos ou privados, podem contrapor-se aos interesses preservacionistas. A sustentabilidade depende, antes de mais nada, de políticas públicas específicas¹⁹⁰”.

Com isso não se pretenda dizer que o Direito seja contrário às atividades econômicas, ao revés, o Direito, principalmente o ambiental, tem por finalidade a

¹⁸⁷ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 10ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009. p. 27.

¹⁸⁸ Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 01 de maio de 2017.

¹⁸⁹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 55.

¹⁹⁰ DIAS, Edna Cardoso. **Manual de Direito Ambiental**. 2. Ed. Belo Horizonte: mandamentos, 2003. p 204-205.

compatibilização do crescimento econômico com o respeito às formas de vida existentes no planeta.

Busca-se assim, a coexistência harmônica entre economia e meio ambiente. Permite-se e incentiva-se o crescimento sim, mas de forma planejada, equilibrada e limitada à proteção ambiental e ao cumprimento da função social das atividades econômicas e das propriedades, independente do uso que a elas seja dado.

Além do art. 170 da Constituição Federal, já citado, o próprio artigo 225 da Carta Magna, também traz no seu caput, de forma explícita, a necessidade de proteção do ambiente para as presentes e futuras gerações¹⁹¹.

A sustentabilidade é sem dúvida a capacidade do desenvolvimento de atividades econômicas e, ao mesmo tempo, que tais atividades sejam desenvolvidas sem a destruição dos bens ambientais indispensáveis ao prosseguimento da vida, em qualquer de suas formas, contribuindo para uma melhor qualidade de vida das presentes e futuras gerações, sendo esta a ideia preconizada pelo art. 225, caput, da Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, o princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje a nossa disposição.

Após a disseminação da ideia de construção de um desenvolvimento sustentável, passou-se a exigir uma maior participação do Estado, que este intervisse nas atividades econômicas e no uso da propriedade privada, a fim de garantir, equilíbrio ambiental e sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, além da implantação de políticas sociais, culturais, econômicas e ambientais interligadas, no sentido de que todas estas áreas devem desenvolverem-se juntas, para que tenhamos um ambiente saudável e adequado.

O licenciamento ambiental de atividades impactantes é exemplo desta intervenção do Estado nas atividades e propriedades privadas, visando a garantia de um desenvolvimento socioambiental adequado.

¹⁹¹ 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.

2.4.2 Do Princípio da Solidariedade Ambiental

Também conhecido como Princípio da equidade, este princípio possui dupla finalidade, tratar da equidade intergeracional e da equidade entre os povos, uma vez que o ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de toda a humanidade e não apenas das presentes gerações, mas também, das futuras.

Neste sentido explicam Pilati e Dantas, que tratam o Princípio como Cooperação:

O princípio da Cooperação, calcado nos efeitos transfronteiriços e planetários do dano ambiental, preleciona uma política solidária e de cooperação entre os Estados, no sentido de fornecimento de informações e de elaboração de tratados. Este Princípio decorre, também, da equidade intergeracional, vale dizer, da obrigação de garantir às gerações futuras o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado¹⁹².

Sobre a Cooperação entre os povos, como sinônimo de solidariedade ambiental, Granziera comenta os Princípios 24 e 25 da Declaração do Rio de Janeiro, produto da Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, comumente chamada de ECO 92. Ambos os Princípios tratam da necessidade de cooperação internacional para a proteção do ambiente, uma vez que os efeitos adversos da não proteção são globais:

O Princípio 24 cuida da necessidade de cooperação na solução das questões internacionais relativas à proteção e melhoria do meio. Esta cooperação em nível internacional, deve ser feita mediante acordos multilaterais e bilaterais, a fim de estabelecer direitos e obrigações recíprocas e evitar e controlar os efeitos prejudiciais das atividades humanas ao meio ambiente, considerando a soberania e os interesses de todos os Estados.

O princípio 25 insere o dever das organizações internacionais em proceder a um trabalho coordenado, o que envolve a cooperação, na conservação da melhoria do meio ambiente¹⁹³.

Antes disso, a própria Constituição Federal em seu art. 4º, já preceituava a necessidade de cooperação entre os povos para o bem da humanidade:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

¹⁹² PILATI, Luciana Cardoso; DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental Simplificado**. 1º ed. São Paulo: Saraiva. p. 22.

¹⁹³ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 3º ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 40.

Fiorillo explica que não há como pensar no meio ambiente dissociado dos demais aspectos da sociedade, de modo que ele exige uma atuação globalizada e solidária, até mesmo porque fenômenos como a poluição e degradação ambiental não encontram fronteiras e não esbarram em limites territoriais¹⁹⁴.

Dessa forma, observa-se que o direito ambiental reclama não apenas que se pense em sentido global, mas também que se haja em âmbito local, pois somente assim é que será possível uma atuação sobre a causa da degradação ambiental e não somente sobre o seu efeito.

Quanto a solidariedade intergeracional, este preceito fica claro no caput do art. 225, da CF/88 já citado anteriormente, quando o legislador constituinte prevê que a proteção do ambiente é fundamental para a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Furlan e Fracalossi tratam deste princípio como Equidade Intergeracional e o conceituam como:

Dever de solidariedade entre as gerações de seres humanos que habitam e as que habitarão o planeta, de forma que as presentes não esgotem e degradem os recursos ambientais em detrimento das futuras gerações¹⁹⁵.

Pilati e Dantas, complementam afirmando que, “a cooperação intergeracional abrange o direito de informação, de transparência e de responsabilidade compartilhada na gestão ambiental. Trata-se, portanto, da própria democracia ambiental¹⁹⁶”.

Ora no primeiro caso, solidariedade entre os povos, percebemos a necessidade de união cooperação de toda a humanidade para a preservação do ambiente, uma vez que todos dependemos dele para a sobrevivência e que os efeitos adversos da poluição são sentidos globalmente. Quanto a solidariedade intergeracional, percebemos a necessidade de uma ação proativa ao ambiente agora, para que as futuras gerações possam gozar dos mesmos benefícios, dos mesmos recursos naturais e da mesma qualidade de vida, que as gerações atuais.

¹⁹⁴ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 10ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009. p. 27.

¹⁹⁵ SILVA, Anderson Furlan Freire da; FRACALLOSSI, Willian. **Elementos de Direito Ambiental**. São Paulo: Ed. Método, 2011. p. 90.

¹⁹⁶ PILATI, Luciana Cardoso; DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental Simplificado**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva. p. 22.

Assim, o ato de controlar as atividades produtivas por meio de avaliação de impactos e de processos de licenciamento ambiental, é sem dúvida, um importante instrumento de solidariedade intergeracional e Inter territorial.

2.4.3 Do Princípio da Participação Popular

Já abordamos nas páginas anteriores sobre a importância da participação da população na proteção do ambiente, sobretudo, porque o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado é de todos, assim, todos também têm o direito/dever de participar em prol de sua proteção.

Tanto é que o Direito Ambiental traz a participação popular como Princípio deste ramo da ciência jurídica e a doutrina nesta área, apregoa sobre a importância deste princípio.

Para Pilati e Dantas, o Princípio da Participação decorre da forma republicana de governo adotada pela República brasileira, em que a titularidade do poder pertence ao povo. Para os autores, o “princípio preleciona a participação ativa da coletividade nas decisões ambientais. Pressupõe educação, informação e consciência ambiental¹⁹⁷”.

Neste mesmo sentido é a doutrina de Machado, que assevera que internamente, cada pessoa deve ter a possibilidade de participar no processo de tomada de decisão, contudo, deve-se reconhecer que são indissociáveis ‘informação/participação’, pois é evidente que a “participação dos ignorantes é um álibi ou uma idiotice¹⁹⁸”.

Paulo de Bessa Antunes, traz uma nova nomenclatura para este princípio, o Autor o denomina como Princípio Democrático e diz que ele “se materializa naqueles do direito à informação e a participação contemplados na Constituição¹⁹⁹”. Segundo o autor, o Princípio assegura ao cidadão o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais.

O ordenamento jurídico brasileiro prevê expressamente a participação popular em audiências públicas (art. 43, II da Lei n. 10.257/20101), na propositura de ações civis públicas (art. 5º, I e II, da Lei n. 7347/1985), na propositura da ação

¹⁹⁷ PILATI, Luciana Cardoso; DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental Simplificado**. 1º ed. São Paulo: Saraiva. p. 19.

¹⁹⁸ MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13 ed. São Paulo: Malheiros: 2005. p. 89.

¹⁹⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Manual de Direito Ambiental**. 5º ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 22.

popular (art. 5º, LXXIII, da CF/88; art. 1º da Lei n. 4717/1965), além da participação nos órgãos colegiados de proteção ambiental como CONAMA, CTNBio, CONSEMA, CONDEMA (Lei n. 6.938/1981). A Lei n. 9.985/2000 por seu turno, estabelece a consulta pública para a criação de Unidades de Conservação, fortalecendo o sistema participativo. Além disso, a Resolução do CONAMA 01/86, que trata dos Estudos de Impacto Ambiental, estabelece a obrigatoriedade de Audiências Públicas para apresentação de Estudos de Impacto de atividades produtivas a se instalarem nos Municípios brasileiros.

Também documentos internacionais como a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), em seu Princípio 10 trata do tema:

O melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente²⁰⁰.

O certo é que o Direito ambiental faz a população sair de um status passivo de beneficiários, para partilhar da responsabilidade na gestão dos interesses da coletividade. Assim, quando se fala em licenciamento ambiental, tema deste trabalho, implícito está a necessidade de participação da coletividade no processo de instalação de empreendimentos impactantes, vez que, esta mesma coletividade é uma das partes interessadas, nos impactos positivos e negativos que tais empreendimentos e atividades poderão causar a sua própria qualidade de vida e a das gerações futuras.

2.4.4 Dos Princípios da Prevenção e Precaução

Os Princípios da prevenção e Precaução possuem o mesmo objetivo, qual seja, evitar a ocorrência de um dano ao ambiente, porém, são considerados pelos doutrinadores do Direito Ambiental, como Princípios distintos.

Tanto a prevenção como a precaução são de aplicação fundamentais para a proteção do ambiente equilibrado, uma vez que uma agressão consumada ao meio ambiente é de difícil ou impossível reparação.

Quanto a Prevenção, Marcelo Abelha Rodrigues alega que:

²⁰⁰ Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento/1992. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 05 de maio de 2017.

A sua importância está diretamente relacionada ao fato de que, se ocorrido o dano ambiental, a sua reconstituição é praticamente impossível. O mesmo ecossistema jamais poderá ser revivido [...] Considerando que o dano ambiental é quase sempre irreversível, o vocábulo *proteção* utilizado no art. 225 da CF/88 não deve ser tomado apenas no sentido reparatório, mas principalmente e precipuamente com o sentido preventivo, justamente porque a ideia de proteção e preservação liga-se à conservação da qualidade de vida para as futuras gerações²⁰¹.

No entanto, tanto a prevenção como a precaução são Princípios usados no sentido de proteção, para evitar a ocorrência de danos ambientais. O que ocorre, é que o princípio da Prevenção, é utilizado quando se conhece os riscos da atividade, os danos possíveis em caso de lesão, quando se existe certeza científica de que determinada ação resultará ou poderá resultar em dano ambiental, como o uso inadequado de agrotóxicos por exemplo. Já a Precaução é utilizada quando não se conhece os riscos da atividade/ação em questão, não se tem certeza científica de seus malefícios ao ambiente e à sadia qualidade de vida.

Neste sentido, Pilati e Dantas ensinam que a prevenção “assegura a eliminação dos perigos cientificamente já comprovados, isto é, risco concreto e conhecido pela ciência. O Princípio da Prevenção atua quando existe certeza científica quanto aos perigos e riscos ao meio ambiente, determinando obrigações de fazer ou de não fazer²⁰².”

Segundo os autores, um exemplo de aplicação deste princípio é o licenciamento ambiental e o estudo prévio de impacto ambiental, pois, com estes instrumentos de gestão de riscos, os impactos negativos ambientais são identificados, mitigados e compensados depois da avaliação²⁰³.

Paulo Afonso Leme Machado explica que a Prevenção já estava prevista na Lei 6.938/1981 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, que estabeleceu dentre os Instrumentos da PNMA, a avaliação dos impactos ambientais²⁰⁴.

O autor aborda em sua obra uma série de documentos internacionais que citam a importância do princípio da prevenção, como a Convenção de Basiléia sobre o controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu depósito,

²⁰¹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de Direito Ambiental**: parte geral. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 148-149.

²⁰² PILATI, Luciana Cardoso; DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental Simplificado**. 1º ed. São Paulo: Saraiva. p. 21.

²⁰³ PILATI, Luciana Cardoso; DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Ibidem**. p. 19.

²⁰⁴ MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13 ed. São Paulo: Malheiros: 2005.

de 1989; a Convenção da Diversidade Biológica; o Tratado de Maastricht sobre a União Europeia; o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, entre outros. Para o Autor, essas Convenções apontam para a necessidade de prever, prevenir e evitar na origem as transformações prejudiciais à saúde humana e ao meio ambiente. Sem informação organizada e sem pesquisa, não há prevenção²⁰⁵.

Quanto a Precaução, o Autor explica que o Princípio é proveniente do direito Alemão, do qual faz parte desde os anos 70 e que o mesmo, se refere a antecipar-se aos riscos que a atividade pode gerar²⁰⁶.

Neste sentido explica Marcos Destefenni:

O princípio da Precaução, portanto, tem uma finalidade ainda mais nobre do que a própria prevenção, já que em última análise este último estaria contido naquele. Enquanto a prevenção relaciona-se com a adoção de medidas que corrijam ou evitem danos previsíveis, a precaução também age prevenindo, mas antes disso, evita-se o próprio risco ainda imprevisto²⁰⁷.

Fica claro esta diferenciação na disposição prevista no Princípio 15 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, que possui o seguinte teor:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental²⁰⁸.

Assim, a incerteza ou eventual contradição científica não podem servir de alegação ou subterfúgios para que se permita a realização de atividades que, direta ou indiretamente, causem danos ao meio ambiente, até porque o ambiente, quando lesado, dificilmente retorna ao seu *status quo*.

Neste sentido afirma Paulo Affonso Leme Machado “aplica-se o princípio da precaução ainda quando existe a incerteza, não se aguardando que esta se torne certeza”²⁰⁹.

²⁰⁵ MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13 ed. São Paulo: Malheiros: 2005. p. 83.

²⁰⁶ MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Ibidem*. p. 83.

²⁰⁷ DESTEFENNI, Marcos. **Direito Penal e Licenciamento Ambiental**. São Paulo: Memória Jurídica, 2004, p. 33.

²⁰⁸ Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 01 de maio de 2017.

²⁰⁹ MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13 ed. São Paulo: Malheiros: 2005, p. 72.

Duas convenções internacionais assinadas, ratificadas e promulgadas pelo Brasil inseriram o Princípio da Precaução: A Convenção da Diversidade Biológica²¹⁰ e a Convenção sobre Mudanças do Clima²¹¹. As duas Convenções apontam, da mesma forma, as finalidades do emprego do princípio da precaução: evitar ou minimizar os danos ao meio ambiente. Do mesmo modo, as duas Convenções são aplicáveis quando houver incerteza científica diante da ameaça de redução ou de perda da diversidade biológica ou ameaça de danos causadores de mudança do clima.

Todos esses comportamentos dependem de uma atitude do ser humano de estar atento ao seu meio ambiente e não agir sem a prévia avaliação das consequências.

Desta forma, a exigência de licenciamento ambiental, bem como, dos estudos ambientais necessários para a avaliação dos impactos de cada atividade produtiva, são exemplos da aplicação destes princípios pela administração pública em prol de um ambiente saudável e da proteção à sadia qualidade de vida humana.

2.4.5. Do princípio do Poluidor Pagador

Este Princípio, assim como o das Prevenção e o da Precaução, tem por finalidade evitar a ocorrência de danos ambientais, uma vez que aqueles que desenvolvem atividades que colocam o ambiente em risco devem suportar os custos da minimização ou da neutralização destes riscos. Além disso, aqueles que criam condições desfavoráveis à sociedade, à sadia qualidade de vida, devem se responsabilizar, inclusive financeiramente pela eliminação destas condições.

Outra relação que fazemos deste Princípio é com o da Solidariedade, pois, dentro desta concepção de que devemos ser solidários com a coletividade na proteção e preservação do ambiente, aqueles que desenvolvem atividades impactantes, devem suportar o custo socioambiental destas atividades.

²¹⁰ A Convenção estabelece em seu Preâmbulo: Observando também que, quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar esta ameaça,

²¹¹ Princípio 3º: As Partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível.

Quanto a esta ideia, Paulo Afonso Leme Machado, entende que aquele que lança no meio ambiente poluentes invade a propriedade pessoal de todos os outros que não poluem, confiscando o direito de propriedade alheia²¹².

O que deve ficar claro é que o ato de “lançar no ambiente poluentes” como explica o autor, não significa necessariamente, causar poluição, pois este que gera poluição é considerado um predador, um infrator, assim, deverá ser responsabilizado civil, penal e administrativamente pelos seus atos.

Ocorre que as atividades econômicas, sobretudo as impactantes, certamente gerarão algum tipo de “infortúnio” à coletividade, mas nem por isso estes empreendedores serão considerados infratores, isto porque o impacto gerado por atividades econômicas, até certo limite (sempre determinado por ato normativo) é permissível, desde que o “poluidor” arque com o custo social e ambiental que sua atividade gera, e assim se justifica o princípio do Poluidor Pagador.

Cristiane Derani explica que o custo do Poluidor está numa atuação preventiva e que o pagamento efetuado pelo poluidor ou pelo predador não lhes confere qualquer direito a poluir²¹³.

Nesta linha de pensamento Machado afirma que “o poluidor que deve pagar é quem efetivamente cria e controla as condições em que a poluição se produz, que neste caso é o produtor²¹⁴”.

O mais correto seria talvez substituir a expressão “poluidor” utilizada no Princípio, por “gerador” ou seja, relaciona-se com aquele que gera uma externalidade negativa à sociedade por conta de sua atividade econômica ou mesmo, pela sua própria existência.

Assim, todos nós somos considerados poluidores pagadores, uma vez que simplesmente pela nossa existência geramos externalidades negativas à coletividade, como o lixo que geramos em nossas residências e pelo qual devemos pagar taxas de coleta de lixo, além de destinar corretamente os resíduos recicláveis, sendo responsáveis pela nossa “pegada ecológica” no planeta.

Neste sentido é o ensinamento de Pilati e Dantas:

O princípio do poluidor-pagador impõe a internalização, pelo próprio poluidor, dos custos necessários à diminuição, à eliminação ou à neutralização do dano, realizado no processo produtivo ou na execução da atividade. Isso porque aquele que lucra com uma

²¹² MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13 ed. São Paulo: Malheiros: 2005.

²¹³ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

²¹⁴ MACHADO, Paulo Afonso Leme. Op. Cit. p. 61.

atividade é quem deve responder pelo risco ou pela desvantagem dela resultante²¹⁵.

Tal princípio impede que ocorra a privatização dos lucros e a socialização dos prejuízos, procurando corrigir as externalidades trazidas pela atividade poluidora.

Exemplos de custear as externalidades negativas criadas pelas atividades impactantes, é o poluidor arcar com o custo do processo licitatório, dos Estudos Ambientais, das taxas das licenças ambientais, do custo da informação ambiental e da realização da Audiência Pública, dentre outras.

Assim, finalizamos este capítulo, que tratou de aspectos do meio Ambiente e do Direito Ambiental, onde buscamos focar na necessidade daquele que gera ou possa gerar externalidades negativas ao ambiente e à sadia qualidade de vida, aplicar medidas de prevenção ou de precaução, conforme o caso, e ainda, possibilitar que toda a coletividade possa efetivamente participar nas tomadas de decisão, na criação de políticas públicas e no estabelecimento dos mecanismos de internalização destas externalidades pelos potenciais “poluidores/geradores”, uma vez, que é esta coletividade, agente protagonista de seus interesses e dos das futuras gerações, quando se fala em sadia qualidade de vida.

²¹⁵ PILATI, Luciana Cardoso; DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental Simplificado**. 1º ed. São Paulo: Saraiva. p. 21.

3. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES LOCAIS E A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

A participação popular como já visto nesse trabalho é um importante instrumento de proteção ambiental, tanto que o legislador Constituinte determinou o direito/dever de participação da coletividade na proteção do Meio Ambiente²¹⁶.

Ao atribuir ao Poder Público e à coletividade a responsabilidade pela defesa e preservação do meio ambiente, a Constituição de 1988 inovou significativamente, rompendo velhos e cômodos paradigmas que, em última análise, fomentavam a irresponsabilidade do particular. Neste sentido explica Figueiredo:

Sendo esta responsabilidade compartilhada, já não está sendo assegurada também o cidadão, o empresariado, o terceiro setor, as universidades, enfim, a coletividade deve promover a proteção do meio ambiente²¹⁷.

Certamente que o processo de licenciamento ambiental é um instrumento de defesa do meio ambiente, fundamental para se avaliar os impactos que as atividades ou empreendimentos econômicos possam causar ao ambiente e a sadia qualidade de vida.

Figueiredo comenta sobre a importância deste instrumento:

O Licenciamento Ambiental é, portanto, ao lado do zoneamento ambiental, dos espaços territoriais especialmente protegidos e da avaliação de impactos ambientais, um dentre os diversos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Tal instrumento está diretamente vinculado aos princípios constitucionais da função social da propriedade, da livre iniciativa e da defesa do meio ambiente (art. 170, III, IV e VI), razão pela qual seu estudo reveste-se da maior importância para a correta consecução das metas constitucionalmente fixadas para a ordem econômica²¹⁸.

Da mesma forma Granziera também comenta:

O licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos de gestão do meio ambiente. Possui natureza técnica, na medida em que analisa os impactos que um empreendimento poderá causar em determinado território, de acordo com seu porte e características,

²¹⁶ Art. 225 da CF/88.

²¹⁷ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de direito ambiental**. 4ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 72.

²¹⁸ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de direito ambiental**. Ob. Cit. p. 195.

utilizando, para tanto, parâmetros definidos pelas várias ciências que dão suporte técnico ao direito ambiental²¹⁹.

O licenciamento ambiental é o instrumento de análise dos empreendimentos e atividades potencial ou efetivamente degradadores ou poluidores, à luz da necessidade da proteção do ambiente, de acordo com a lei. Segundo Fiorillo, “o licenciamento é um instrumento de caráter preventivo de tutela do Meio Ambiente”²²⁰.

As atividades de impacto local são aquelas desenvolvidas no âmbito exclusivo dos Municípios, aquelas cujos impactos positivos e negativos restringem-se aos Municípios.

Por impacto, a Resolução 01/86 define:

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

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais

Assim, as atividades de impacto local são aquelas que podem causar alteração no meio ambiente, passíveis de afetar um dos itens apresentados no art. 1º desta Resolução, cuja amplitude do impacto não ultrapasse os limites geográficos do Município.

O princípio 17 da Declaração do Rio/92 estabelece que a avaliação do Impacto Ambiental como instrumento ambiental será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente.

De acordo com Granziera:

É na análise dos impactos que poderão ser causados por um determinado empreendimento que poderá ser verificada com maior certeza a viabilidade de sua instalação, sobre os aspectos ambientais. Além disso, nessa avaliação são formuladas as alternativas e as medidas relativas à mitigação dos impactos, por meio de ajustes a fazer no projeto, de modo a diminuir os riscos²²¹.

²¹⁹ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. Ob. Cit. p. 420.

²²⁰ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. Ob. Cit. pg. 135.

²²¹ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. Ob. Cit. p. 407.

No processo de licenciamento dos empreendimentos, por órgãos e entidades de controle ambiental, discutem-se todas as questões relativas ao uso dos recursos naturais, à poluição e à degradação ambiental, assim como as medidas compensatórias e mitigadoras dos impactos identificados como passíveis de ocorrer.

A ideia de analisarmos neste trabalho o licenciamento de atividades de impacto local se dá, devido a proximidade que essas atividades e empreendimentos possuem com as pessoas que vivem e se desenvolvem nas cidades.

Ora, qual o real impacto estes empreendimentos podem causar a sadia qualidade de vida da coletividade em seu entorno? Fábricas, postos de combustíveis, centros de distribuição de combustíveis e derivados, metrô e linhas férreas, e até mesmo pequenos empreendimentos, como lava-jatos, oficinas mecânicas, funilarias ou centros de eventos. Quais os desconfortos e incômodos esses empreendimentos causam aos moradores do entorno? Estes puderam opinar, conhecer os projetos previamente, participar nas análises e escolhas das medidas compensatórias?

De que forma os órgãos ambientais competentes para o licenciamento de atividades de impacto local dão publicidade aos pedidos de licença que recebem? De que forma tornam públicos os projetos e acolhem a opinião da população? Até que ponto esta “opinião” pode influenciar na emissão ou não da Licença Ambiental de Instalação ou de Operação?

Tantos são os incômodos, riscos, perturbações e até mesmo, prejuízos causados por atividades impactantes aos moradores das cidades, seja no que tange ao barulho, a poluição atmosférica ou por resíduos, ao aumento de tráfego, a trepidações, zonas de calor, prejuízo a paisagem, stress, odor, entre outros malefícios. Será que os habitantes têm o conhecimento de todos os impactos que um empreendimento poderá lhe gerar e à sua família antes do mesmo ser instalado em seu bairro ou nas imediações?

Será que o direito de efetivamente proteger o meio ambiente, conforme garantido na Constituição Federal é de fato possibilitado aos moradores das cidades, durante os processos de licenciamento ambiental de atividades locais?

Abaixo apresentaremos a evolução legislativa em torno da obrigatoriedade do licenciamento ambiental, bem como, dos Instrumentos a ele correlatos, como a

avaliação de Impactos Ambientais e a necessidade de publicidade dos resultados dos Estudos de Avaliação de Impacto, por meio inclusive, das Audiências Públicas.

Veremos sobre a distribuição de competências no que tange ao licenciamento de forma geral, incluindo a competência para o licenciamento de atividades impactantes.

3.1 Aspectos legais do Licenciamento Ambiental de atividades impactantes no Brasil

Conceitualmente o licenciamento ambiental é considerado 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 ambiental²²².

O Licenciamento Ambiental é um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente instituído pela Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, com a finalidade de promover o controle prévio da construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos, empreendimentos e atividades que utilizem recursos naturais ou consideradas efetiva e potencialmente impactantes ao meio.

Dessa forma, o licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, que permite ao Poder Público intervir preventivamente no desenvolvimento de obras, planos e atividades que possam pôr em risco o ambiente, exigindo a previsão dos possíveis danos e a criação de condições para minimizá-los, quando inevitáveis.

É, portanto, instrumento de controle preventivo, passível de ser acompanhado tanto pelo Poder Público quanto pela sociedade.

O processo de licenciamento ambiental tem como principais normas legais a Lei nº 6938/81 que o instituiu no Brasil a Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, que estabeleceu diretrizes gerais para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA exigidos nos processos de licenciamento ambiental, o art. 225, § 1º, inc. IV da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a necessidade da avaliação de impactos nas atividades produtivas por meio do

²²² Entendimento do art. 2º da LC 140/2011.

Licenciamento Ambiental, e a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, também do CONAMA, que estabeleceu procedimentos e critérios para a realização do licenciamento ambiental completo²²³, e reafirmou os princípios de descentralização presentes na Política Nacional de Meio Ambiente e na Constituição Federal de 1988.

A Lei 6.938/81 instituiu o licenciamento ambiental como um dos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, assim como a avaliação dos impactos ambientais, em seu art. 9º:

Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:
IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

A PNMA estabeleceu que toda atividade que utilizasse recurso ambiental ou que fosse considerada efetiva ou potencialmente impactante deveria passar por processo de licença ambiental.²²⁴

Fiorillo esclarece que

O licenciamento ambiental é o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de licença ambiental. Dessa forma, não é possível identificar isoladamente a licença ambiental, porquanto esta é uma das fases do procedimento²²⁵.

A princípio, a competência para o licenciamento ambiental fora acometida aos Estados Federados, por meio de seus órgãos ambientais.

Em 1989, a Lei 7.804, alterou a redação do art. 10 da LPNMA, estabelecendo que:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

²²³ O licenciamento ambiental completo é composto das Licenças Prévia; de Instalação e de Operação.

²²⁴ Art 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

²²⁵ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. Ob. Cit. pg. 134.

Essa lei acrescentou a obrigatoriedade dos órgãos Estaduais competentes para o licenciamento ambiental serem integrados ao Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, além da possibilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, órgão federal ambiental, licenciar supletivamente estas atividades.

Dessa forma, fica claro que a competência originária para o licenciamento de atividades e empreendimentos seria dos órgãos ambientais estaduais, desde que estivesse integrando o SISNAMA.

A mesma Lei trouxe uma exceção a regra, atividades petroquímicas, cloroquímicas ou nucleares seriam licenciadas pelo órgão ambiental federal, o IBAMA, em caráter originário.

Com a alteração feita pela Lei 7.804/89, a competência do IBAMA foi ampliada, para todas as atividades cujo impacto fosse de âmbito nacional ou regional.

Por atividades de Impacto regional, a Resolução do CONAMA 237/97, definiu:

Art. 1º [...]

IV – Impacto Ambiental Regional: é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados.

Assim, nessa perspectiva, cabe ao IBAMA licenciar atividades cujo impacto afete a área de dois ou mais Estados e as atividades de interesse da União (Nacionais), todas as demais atividades são de competência do Estado no que tange ao licenciamento.

Também foi instituído pela Lei 6.938/81, como um Instrumento da PNMA, o direito a obter informações sobre o Meio Ambiente, sendo dever do Poder Público fornecê-las (art. 9º, XI) e a avaliação dos impactos ambientais a ser realizado por meio dos Estudos de Impacto Ambiental, durante o processo de licenciamento (art. 9º, III).

Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente regulamentaram essas matérias, sendo que a primeira delas a ser regulamentada foi a Avaliação de Impactos, por meio da Resolução 01 de 23 de janeiro de 1986.

Essa Resolução definiu pela primeira vez o que seria considerado como Impacto Ambiental:

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

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais.

Assim, todas as atividades e empreendimentos que de alguma forma afetem algum desses itens, estando localizadas em zona urbana ou rural, são consideradas impactantes e precisam passar por processo de licenciamento ambiental mediante avaliação dos Impactos Ambientais possíveis de serem causados, para que sejam autorizadas a funcionar.

O art. 2º dessa Resolução estabelece que os Estudos de Impacto ambiental que a princípio era apenas o EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiente e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente) deveria ser apresentado durante o processo de licenciamento ao órgão ambiental Estadual e supletivamente ao IBAMA.

Fiorillo salienta que “nem sempre é obrigatória a apresentação do EIA/RIMA durante o processo de licenciamento, pois o texto constitucional (art. 225, § 1º, IV) condiciona a existência desse instrumento às obras e atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental” e nem todas as atividades possuem essa característica²²⁶.

O próprio artigo traz um rol exemplificativo de atividades que precisam apresentar EIA/RIMA durante o processo de licenciamento. Consideramos exemplificativo, pois cada órgão ambiental licenciador tem autonomia para, por meio de Resoluções ou normativas próprias, aumentar esse rol, incluindo outras atividades aqui não listadas.

Nesse sentido também é o ensinamento de Souza:

[...] O rol ali existente, como não poderia deixar de ser, é meramente exemplificativo. Assim, “se o rol é exemplificativo, outras obras e atividades podem ser submetidas ao EIA, além das previstas na Resolução nº 001/86, desde que capazes de causar significativa degradação do meio ambiente²²⁷”.

²²⁶ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. Ob. Cit. pg. 136.

²²⁷ SOUZA, Demétrios Coelho. **O Meio Ambiente das Cidades**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 90.

Concluimos assim, que antes mesmo da Resolução do CONAMA 237/97, que trata especificamente do licenciamento ambiental, apresentar as regras de competência sobre o licenciamento ambiental, a própria Resolução 01/86, já tratou indiretamente do tema, ratificando o apresentado até aqui.

Pela leitura do art. 2º²²⁸ conjugado com o art. 3º²²⁹ desta Resolução, pode-se concluir o que já havíamos demonstrado até aqui no que tange a competência material para o licenciamento ambiental, de forma geral, cabe ao Estado a competência originária para o licenciamento ambiental e ao IBAMA de forma supletiva, a não ser no que tange as atividades federais (aquelas de interesse da União nos termos do art. 20 da CF/88) cuja competência é originária do IBAMA, podendo, por meio de Convênio, ser delegados aos Estados.

O objetivo principal dessa Resolução é apresentar as Diretrizes básicas para elaboração dos Estudos de Impacto ambiental, bem como, estabelecer que o mesmo deve ser realizado por equipe multidisciplinar, as expensas do empreendedor, e ainda a obrigação do Relatório de Impacto ao Meio Ambiente – RIMA ser acessível ao Público (art. 11).

Esta obrigatoriedade de acesso ao Público se dá nessa Resolução em cumprimento ao dever de informação ambiental previsto no art. 9º, XI da PNMA, considerado um dos Instrumentos desta Política.

No entanto, a Resolução trata de forma “discreta” do dever de publicidade do resultado (relatório conclusivo) dos Estudos de Impacto, vejamos:

Artigo 11 - Respeitado o sigilo industrial, assim solicitando e demonstrando pelo interessado o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do órgão ambiental de controle ambiental correspondente, inclusive no período de análise técnica.

§ 1º - Os órgãos públicos que manifestarem interesse, ou tiverem relação direta com o projeto, receberão cópia do RIMA, para conhecimento e manifestação;

§ 2º - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para

²²⁸ Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como [...]

²²⁹ Artigo 3º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo RIMA, a serem submetidos à aprovação do IBAMA, o licenciamento de atividades que, por lei, seja de competência federal.

recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.

Veja que a Resolução apresenta pela primeira vez na história legislativa do Direito Ambiental no Brasil, a possibilidade de realização de audiência pública para conhecimento dos possíveis impactos ambientais e discussão do RIMA de atividades e projetos, que a critério do órgão ambiental, mereçam discussão popular.

Aqui se possibilita a realização de Audiência Pública, mas não quando a mesma for requerida por populares ou órgãos, entidades ou Instituições públicas, mas sim, quando o próprio órgão ambiental julgar necessário.

Outro ponto que deve ficar claro é que a Audiência Pública somente poderá ocorrer, nos processos de licenciamento ambiental que forem solicitados a apresentação do EIA/RIMA, ou seja, para licenciamentos de atividades de baixo impacto, os Estudos ambientais solicitados são mais simplificados, como o Projeto de Controle Ambiental, Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV/RIV, Relatório Ambiental Simplificado – RAF, etc., e para esses processos não existe a obrigatoriedade de realização de publicidade do Estudo nem tão pouco de abertura de audiência Pública.

Isso é até justificável, pois burocratizaria e tornaria os processos de licenciamentos de atividades de baixo impacto, como pequenos mercados, lojas, oficinas, serralherias, marcenarias, etc., muito mais morosos.

Apesar de muito restritivo, essa possibilidade de realizar audiência pública para conhecimento do RIMA de atividades impactantes, já era naquele momento, onde vivíamos ainda um regime de governo militar, um prelúdio de democracia participativa ou ao menos a garantia de informação e de conhecimento de questões que pudessem de alguma forma prejudicar ou impactar a sadia qualidade de vida da população.

No ano seguinte, 1987 foi editada, também pelo CONAMA, a Resolução 09, que Regulamentou a participação popular na avaliação de Impactos Ambientais durante o processo de Licenciamento Ambiental.

Essa Resolução significa no Direito Ambiental e também em relação a democracia participativa nos atos de licenciamento ambiental, um avanço significativo, pois apresenta logo no seu art. 1º a finalidade da exposição do produto do RIMA em Audiência Pública, qual seja, “expor aos interessados o conteúdo do

produto em análise [...], dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.²³⁰

Veja que aqui fica claro que os interessados e participantes das Audiências Públicas poderão se manifestar, solicitando esclarecimentos quanto ao projeto e seus impactos e ainda apresentando críticas e sugestões. A resolução em nenhum momento deixa claro que essas manifestações populares no momento da audiência pública vincularão o órgão ambiental no sentido de emitir ou não emitir a Licença pleiteada, porém, apenas o fato de se dar publicidade ao projeto e possibilitar a coletividade interessada ser ouvida sobre a proposta já significa para 1987, um grande avanço.

Souza esclarece a importância da Audiência Pública nos processos de licenciamento ambiental:

O EIA não serve apenas para embasar a licença, mas para dar à sociedade conhecimento acerca da possível degradação do meio ambiente, razão pela qual audiências públicas são recomendadas para expor a todos os interessados o conteúdo do produto em análise, dirimindo dúvidas e acatando sugestões ou críticas, atendendo, assim, o que determina a parte final do inciso IV do § 1º do art. 225 da CF/88, pois não se concebe o EIA/RIMA sem a possibilidade de serem emitidas opiniões por pessoas e entidades que não sejam o proponente do projeto, a equipe multidisciplinar e a administração²³¹.

A Audiência pública por essa Resolução, se torna obrigatória sempre que for solicitada por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, pelo Ministério Público ou entidades civis.

O art. 2º deixa claro essa obrigação, além da facultatividade dada ao órgão ambiental de propor a Audiência Pública, mesmo sem requerimento, nos casos que entenda necessário:

Art. 2º - Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.

§ 1º - O Órgão de Meio Ambiente, a partir da data do recebimento do RIMA, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública.

²³⁰ Art. 1º da Resolução 09/87 – CONAMA.

²³¹ SOUZA, Demétrios Coelho. **O Meio Ambiente das Cidades**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 94.

§ 2º - No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade.

§ 3º - Após este prazo, a convocação será feita pelo Órgão Licenciador, através de correspondência registrada aos solicitantes e da divulgação em órgãos da imprensa local.

§ 4º - A audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados.

§ 5º - Em função da localização geográfica dos solicitantes, e da complexidade do tema, poderá haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto de respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.

No entanto, a Resolução fixou um prazo para que o RIMA fique a disposição pública, podendo neste prazo (de 45 dias) os interessados requererem a abertura de audiência pública.

Saliente-se que se a Audiência for requerida e não ocorrer, a licença por ventura expedida não terá validade, porém, ocorrendo a Audiência, mesmo os participantes não concordando com os resultados do RIMA apresentado, o órgão ambiental poderá emitir a licença de instalação, ou seja, o resultado da Audiência Pública, não vincula o órgão ambiental, mas tão somente, a falta de realização da Audiência, quando esta é requerida tem o poder de impedir a emissão da licença.

A não vinculação da audiência pública ao poder de decisão do órgão ambiental fica claro com a redação do art. 5º desta Resolução:

Art. 5º - A ata da (s) audiência (s) pública (s) e seus anexos, servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.

Veja que o resultado da Audiência Pública constará de uma ata que será anexada ao processo de licenciamento juntamente com outros documentos e servirão de base para a análise e parecer final do órgão ambiental, não sendo, portanto, vinculativo.

O Licenciamento ambiental só foi de forma ampla regulamentado pela Resolução do CONAMA 237/97.

Por esta Resolução fica claro que a instalação ou operação de empreendimentos impactantes ou que de qualquer forma possam causar degradação ambiental ficam sujeitos ao licenciamento ambiental:

Art. 2º- A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

Um rol exemplificativo de atividades que estão sujeitas ao licenciamento ambiental é apresentado pelo Anexo I da Resolução. Exemplificativo, pois não impede que outras atividades sejam incluídas por legislações de outros Entes Federados.

Nesse sentido complementa Figueiredo:

Evidentemente a temática haverá de ser orientada de acordo com as diretrizes fixadas pelos §§ 1º a 4º do art. 24 da Constituição Federal. Somente quando não existir lei federal sobre normas gerais é que os Estados exercerão a competência legislativa plena, pra atender a suas necessidades; [...] Podem, portanto, os Estados e Municípios, legislar sobre atividades consideradas impactantes e o Estudo de Impacto Ambiental, competindo à União, porém, estabelecer as normas gerais sobre a matéria²³².

A Resolução seguindo o entendimento das anteriores mantém a competência do IBAMA para o licenciamento de atividades impactantes de amplitude regional ou nacional, assim entendidas:

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que

²³² FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. Ob. Cit. pg. 187.

utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN; V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

Aos Estados cabe de forma originária o licenciamento de todas as outras atividades e aquelas que lhe forem delegadas pelo IBAMA:

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;
II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Essa Resolução trouxe pela primeira vez a possibilidade dos Municípios licenciarem atividades impactantes:

Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Porém, verifica-se que o licenciamento pelo Município seria sempre em caráter supletivo, ouvidos previamente os órgãos ambientais estaduais e federais e para as atividades consideradas locais.

No entanto, a Resolução não especificou quais atividades são consideradas locais, o que acabava inviabilizando que os Municípios exercessem a competência para o licenciamento, vez que competia aos Estados estabelecerem por normativas próprias, quais seriam as atividades de competência dos Municípios licenciarem e isto raramente era observado.

A Resolução 237/97 manteve a obrigatoriedade da Audiência Pública nos mesmos termos já estabelecido pela Resolução 09/87:

Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

Além das regras de competência estabelecidas por esta Resolução, ficou definido também que os Entes Federados responsáveis só poderão exercer sua competência para o licenciamento se tiverem Conselho de Meio Ambiente instalado com poderes deliberativo e consultivo.²³³

A importância desta exigência vem fortalecer a ideia de participação popular no controle e acompanhamento de atividades e empreendimentos impactantes, pois, lembramos que os Conselhos de Meio Ambiente, são colegiados formados por representantes da sociedade e do Poder Público, geralmente técnicos da área ambiental que de forma voluntária, contribuem para o controle social do licenciamento de atividades impactantes.

Por fim, em 2011, a Lei Complementar 140 trouxe novas diretrizes sobre o Licenciamento Ambiental e solidificou antigos entendimentos.

A principal inovação trazida por essa Lei foi a municipalização do licenciamento ambiental, ou seja, os Municípios passaram a ter competência originária para o licenciamento de atividades de impacto local, independente de convênio ou delegação do Estado, no entanto, as exigências para que os Municípios possam exercer esta competência continuam as mesmas, precisam ter corpo técnico próprio e capacitado para o licenciamento e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo e consultivo, além de normas específicas e Fundo de Meio Ambiente constituído.

Granziera comenta sobre a descentralização do licenciamento:

[...] os Estados não são mais os entes prioritários na atividade de licenciamento ambiental, que pela nova lei passou a ser distribuída entre a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios²³⁴.

Isso fica claro com o estabelecido no art. 5º da Lei, que permite a delegação de atribuições de um ente a outro, desde que observadas as seguintes condições:

²³³ Art. 20 - Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.

²³⁴ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. Ob. Cit. p. 431.

Art. 5º O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no caput, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

A divisão de competências para o licenciamento entre União e Estados continuou praticamente o mesmo já estabelecido pela Resolução 237/97, vejamos:

Art. 7º São ações administrativas da União:

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas;
- g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); ou
- h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

A competência originária dos Municípios no que tange ao licenciamento ambiental está prevista no art. 9º da Lei.

Vemos assim, pela conclusão do art. 8º, XIV que restou ao Estado uma competência residual para o licenciamento, ou seja, tudo o que não for de competência da União ou dos Municípios restará ao Estado licenciar.

Apesar de ter conquistado por essa Lei a competência originária para o licenciamento de atividades locais, os Municípios só poderão exercer esta competência quando considerados “aptos” nos termos de normas emitidas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente correspondente, que estabelecerá quais as atividades locais poderão ser licenciadas por cada município. Isto importa dizer que o Município possui competência originária sim para licenciar atividades de impacto local, porém, normativas estaduais irão definir que atividades cada Município, de acordo com sua estrutura poderá licenciar²³⁵.

A Lei também previu a possibilidade de licenciamento em caráter supletivo, quando o ente que teria a competência para aquele licenciamento não possui órgão ambiental capacitado ou não possui Conselho do Meio Ambiente constituído:

Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

Sobre isso comenta Granziera:

As atribuições fixadas por lei complementar são passíveis de delegação de competência por meio de convênio, desde que o ente destinatário da

²³⁵ Art. 9º [...]

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

delegação disponha de conselho do meio ambiente e de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas, assim entendido, o que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas²³⁶.

Constata-se, assim, que nenhuma atividade ou empreendimento impactante ou que utilize recurso natural poderá entrar em atividade sem estar devidamente licenciado ou por um órgão competente ou por outro. Além disso, é fundamental no processo de licenciamento a existência do Conselho de Meio Ambiente Constituído, requisito fundamental para que o Ente Federado possa exercer sua competência plena para licenciar.

Além da obrigatoriedade do ente federado possuir Conselho de Meio Ambiente para que possa exercer sua competência originária em matéria de licenciamento, a lei não trouxe nenhuma outra regra específica quanto a participação popular durante o processo de licenciamento, estando ainda totalmente vigente as regras estabelecidas nas Resoluções 01/86 e 09/87, ambas do CONAMA.

3.2 Direito e Eficácia da Participação Popular durante o Licenciamento de Atividades Impactantes

Pelo exposto até aqui, vimos que o direito de participar durante os processos de licenciamento ambiental já é garantido desde 1986, quando tratado pela primeira vez na Resolução 01 do CONAMA que previa a possibilidade da coletividade, do Ministério Público ou de Associações requererem abertura de Audiência Pública para conhecimento dos resultados dos Estudos de Impacto Ambiental das atividades que estavam sendo licenciadas²³⁷.

Antes disso, a própria Lei 6.938/81, que Institui no Brasil a Política Nacional do Meio Ambiente, trazia o direito à informação sobre as questões ambientais como um importante instrumento de defesa do Meio Ambiente (art. 9º XI).

Assim, justifica-se a obrigatoriedade dos órgãos ambientais darem publicidade aos pedidos e concessões de licenças ambientais, bem como, aos resultados dos estudos de impacto ambiental.

²³⁶ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. Ob. Cit. p. 432.

²³⁷ Art. 11 da LC 140/2011.

Na sequência, a Resolução 09/87 – CONAMA tratou especificamente da Audiência Pública durante o processo de licenciamento, estabelecendo regras e diretrizes para sua realização, penalidades para o caso da mesma ser inobservada, tendo sido requerida, efeitos quanto a emissão ou não da Licença de Instalação do empreendimento ou atividade impactante, entre outros.

Trata-se de normativa expedida por um Conselho Nacional. Assim, sua aplicabilidade abrange todo e qualquer processo de licenciamento, independente do porte, do órgão licenciador competente, da amplitude ou da localização.

Com a Lei Complementar 140/2011, a única inovação em matéria de controle social durante os atos de Licenciamento Ambiental, foi a obrigatoriedade de existência de Conselho de Meio Ambiente ativo para que o Ente Federado possa exercer sua competência licenciadora.

Esta Lei ainda definiu que compete aos Municípios, o licenciamento de atividades locais, de acordo com tipologia aprovada pelo Conselho Estadual de Meio ambiente correspondente. Porém, o Município somente poderá exercer esta competência se possuir Conselho Municipal do Meio Ambiente instituído e com caráter deliberativo e consultivo, caso não possua, quem exercerá a competência sobre o licenciamento de atividades locais neste Município será o órgão ambiental do Estado.

Assim, conclui-se que as atividades de impacto local, aquelas cujo impacto é sentido apenas no Município onde serão implantadas, devem ser licenciadas, a princípio, pelos órgãos ambientais municipais, desde que esse Município disponha de um órgão ambiental capacitado, com servidores públicos habilitados e em quantidade suficiente para a demanda e que o mesmo tenha Conselho de Meio Ambiente instituído.

A Lei não especificou qual o real papel dos Conselhos de meio Ambiente durante o processo de licenciamento, porém como trata-se de uma normativa geral, caberá a legislação local ou estadual definir as normas específicas sobre o licenciamento em cada caso.

Granziera explica o papel dos Conselhos no que tange às Audiências Públicas, uma das fases dos processos de licenciamento:

Das audiências públicas participam os Conselhos de Meio Ambiente, órgãos colegiados integrantes do SISNAMA. O fator político, assim, permeia e, se não condiciona, influi para mais ou para menos, dependendo do caso, no processo de tomada de decisão. Esse fator

marca a diferença com que hoje se tratam as políticas públicas, em que não mais o Poder Executivo decide isoladamente, mas em um cenário que conta com a participação da sociedade civil²³⁸.

Essas são as matérias normativas específicas sobre licenciamento ambiental, porém, não as únicas a tratar da obrigatoriedade de participação popular durante os atos de licenciamento ambiental, vez que este é um Instrumento de defesa do Meio Ambiente, consoante art. 9º, IV da Lei 6.938/81 e assim, não foge a regra geral do dever/direito de participação garantido pelo art. 225 da CF/88.

Ora, como o licenciamento de atividades impactantes ou utilizadoras de recursos ambientais é um Instrumento efetivo para o controle das atividades e proteção do meio ambiente, obviamente que é um instrumento de proteção ambiental, e assim sendo, recairá sobre esse procedimento administrativo, além das normativas específicas trazidas até o momento, também normas e princípios gerais do direito ambiental, no que tange ao Controle Social.

Lembramos, mais uma vez, a normativa Constitucional, que é a “pedra basilar” desta argumentação, o artigo 225 da CF/88:

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

Esse comando geral trata da obrigação da coletividade de se manifestar, questionar, controlar, exigir, conhecer, [...], a ações que possam afetar o meio ambiente.

Ao usar o verbo “incumbe”, o legislador constituinte sai do plano da facultatividade apresentado nas Resoluções 01/86 e 09/87 do CONAMA, no que tange a participação durante o processo de licenciamento ambiental e entra no plano da obrigatoriedade, ou seja, o controle social nos atos de licenciamento ambiental, deixa de ser facultativo e se torna obrigatório.

Outra prova disso é o disposto na Lei 10.257/01, que instituiu o Estatuto da Cidade, comando normativo que tem entre seus princípios, o Controle social de obras e atividades realizadas nas cidades brasileiras.

²³⁸ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. Ob. Cit. p. 414.

O estatuto da cidade traz em vários dispositivos o direito da população realizar o controle social de projetos e atividades urbanas, alguns abordam o tema de forma geral, outros de forma específica, dentre os quais citamos:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Assim, vemos que de forma ampla é garantido o direito de participar no controle da instalação de atividades impactantes de âmbito local, o que é fundamental para a garantia da proteção do ambiente e da sadia qualidade de vida e, ainda, para dar conhecimento aos moradores do entorno destes empreendimentos, de todos os efeitos adversos as mesmas a sua qualidade de vida.

As Resoluções 01/86, 09/87 e 237/97, apenas falam da obrigatoriedade de dar publicidade ao RIMA e realizar Audiência Pública quando a mesma for requerida pelos interessados, podendo nesta oportunidade esclarecer os resultados do Estudo Ambiental realizado aos participantes, caso a audiência seja requerida e o órgão ambiental não a realiza, a Licença de Instalação emitida será nula.

Fiorillo ressalta este procedimento:

A Audiência Pública poderá ou não acontecer, não tendo cunho obrigatório. A sua formação ocorrerá:

a) Quando o órgão competente para a concessão da licença julgar necessário;

b) Quando cinquenta ou mais cidadãos requererem ao órgão ambiental a sua realização;

c) Quando o Ministério Público solicitar a sua realização. Todavia, caso não seja realizada a audiência pública, tendo havido requerimento de alguns legitimados, a licença concedida será inválida²³⁹.

Porém, se ela for realizada, mesmo que os participantes se posicionem contra o projeto, essa negativa não tem o condão de impedir a emissão da licença ambiental.

Dal Bosco ratifica essa afirmação:

Verifica-se que se a audiência pública possibilita um debate consistente entre Estado e Sociedade e se os resultados, as manifestações, as opiniões, os questionamentos forem acolhidos pelo Estado, o momento pode ser fértil para a construção de políticas públicas que sejam reflexo das características próprias de cada comunidade, com suas aspirações específicas de desenvolvimento. Ocorre que, a audiência pública para o licenciamento ambiental não possui eficácia vinculatória absoluta, ou seja, não tem caráter decisório. É uma atividade de natureza consultiva, com eficácia vinculatória relativa.²⁴⁰

Granziera também possui esse entendimento:

Saliente-se que esta participação não vincula, necessariamente, a decisão administrativa que será tomada com base na discricionariedade administrativa, adotando ou não os resultados da audiência pública. Nos termos do art. 5º da Resolução 09/87 – CONAMA, a ata da audiência pública e seus anexos servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto²⁴¹.

No entanto, ressaltamos que as Resoluções do CONAMA que tratam de licenciamento ambiental não previam que o resultado da Audiência deveria influenciar na tomada de decisão sobre licenciar ou não o empreendimento, tratava-se mais de uma formalidade legal para informar à coletividade interessada sobre aquela proposta de empreendimento. Assim, não realizar a audiência culmina na invalidade da posterior emissão da Licença ambiental, mas realizada a audiência, as decisões ali tomadas não influenciam a emissão da licença²⁴².

Este entendimento não é recepcionado pela Carta Constitucional de 1988, que impôs à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente e nem

²³⁹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. Ob. Cit. pg. 146.

²⁴⁰ DAL BOSCO, Maria Goretti. **Audiência Pública como direito de participação**. Prática Jurídica. Brasília: Consulex, ano II, n. 14, 31 maio. 2003.

²⁴¹ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. Ob. Cit. p. 414.

²⁴² Conforme art. 5º da Resolução 05/1987 – CONAMA.

pela Lei 10.257/01, que dispõe sobre a obrigatoriedade da gestão participativa da cidade, sob pena de nulidade das obras, projetos e programas que forem realizadas sem o controle social.

Moreira Neto conceitua a audiência pública como um processo administrativo de participação, aberto a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando o aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, criado por lei, que lhe preceitua a forma e a eficácia vinculatória, pela qual os administrados exercem o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a decisões de maior aceitação consensual²⁴³.

Portanto, as audiências públicas são canais de participação direta do povo nos planos administrativos e legislativos, em todos os níveis governamentais, abertos aos cidadãos individualmente considerados ou organizados em associações, pelos quais se exercem os direitos de informação e de manifestação de tendências, de preferências e de opções populares, a respeito de assuntos determinados, com vistas a informar e a orientar os órgãos públicos na tomada de decisões políticas e administrativas, vinculadas ou não aos seus resultados, nos termos de norma disciplinadora.

Para ratificar e regulamentar o direito de Participação Popular nos atos que afetam o meio ambiente foi editada, em 2003, a Lei 10.650, que trata da garantia do acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades ambientais que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico.

§ 1º Qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações de que trata esta Lei, mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados.

²⁴³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

§ 4º Em caso de pedido de vista de processo administrativo, a consulta será feita, no horário de expediente, no próprio órgão ou entidade e na presença do servidor público responsável pela guarda dos autos.

§ 5º No prazo de trinta dias, contado da data do pedido, deverá ser prestada a informação ou facultada a consulta, nos termos deste artigo.

Art. 4º Deverão ser publicados em Diário Oficial e ficar disponíveis, no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público, listagens e relações contendo os dados referentes aos seguintes assuntos:

I - pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão;

Assim, além da garantia da realização de Audiência Pública para apresentar os resultados dos estudos de impacto ambiental durante o processo de licenciamento, é garantido também vistas e informações quanto a todos os processos existentes em órgãos ambientais, sejam de licenciamento ou não, que tenham relação com a qualidade do ambiente.

Como forma de garantir a eficiência desta participação e preparar os indivíduos para atuarem de forma crítica, ética e responsável, nos processos de licenciamento ambiental, o Fórum das Organizações não Governamentais e Movimentos Sociais em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, elaboraram em 2006 uma cartilha visando oferecer orientações ao cidadão de como acessar informações ambientais e participar ativamente de processos de licenciamento ambiental.

No material elaborado alguns trechos demonstram a preocupação desses órgãos com a eficácia dessa participação:

Na participação cidadã deverá ser garantido às pessoas e organizações o acesso às informações necessárias para expressar suas opiniões e, também, assegurar que elas sejam analisadas, de forma que sejam consideradas na etapa final do processo de decisão. Como participação cidadã entende-se, portanto, o processo no qual os cidadãos manifestam suas opiniões, preocupações e dúvidas para que estas sejam avaliadas pelas autoridades responsáveis pelo licenciamento e pelos empreendedores.

É importante que os cidadãos entendam que as questões, as críticas e as opiniões das organizações sociais e das populações diretamente afetadas dão suporte ao processo de licenciamento ambiental de projetos potencialmente causadores de significativos impactos ambientais²⁴⁴²⁴⁵.

²⁴⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

Assim, o processo de participação popular durante o licenciamento ambiental deve ir além de uma mera formalidade legal, deve garantir a população o direito de conhecer previamente os impactos que as atividades produtivas poderão causar no ambiente onde vivem e também deve garantir a possibilidade dessa população afetada sugerir alterações, compensações e até mesmo, se manifestarem desfavoráveis ao projeto.

No próximo capítulo veremos como o processo de participação popular ocorre nos processos de licenciamento ambiental dos Estados do Sul do Brasil.

²⁴⁵ MMA; FBOMA. **CONTROLE SOCIAL E LICENCIAMENTO AMBIENTAL**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.socialiris.org/antigo/imagem/boletim/arc492316009a40e.pdf>. Acesso em 26 de dezembro de 2016.

4. APLICABILIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA REGIÃO SUL DO PAÍS

Este capítulo trata do processo administrativo de licenciamento ambiental e dos procedimentos adotados pelos órgãos ambientais estaduais do sul do País, para fins de emissão da licença ambiental, principalmente no que tange aos aspectos da participação popular.

Metodologicamente o presente trabalho busca através do levantamento bibliográfico e de normas legais além de dados estatísticos, descrever o panorama atual de aplicação da garantia de participação popular nos processos de licenciamento ambiental de atividades de impacto local instaladas na região Sul.

Dessa forma insere-se como um tipo de estudo descritivo, conceituado por Sampiere, Collado e Lucio, como:

[...] Miden y evalúan diversos aspectos, dimensiones os componentes del fenómeno a investigar. Desde el punto de vista científico, describir es medir. Esto es, en un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente, para así y valga la redundancia describir lo que se investiga²⁴⁶.

O objetivo da pesquisa neste ponto é descrever os atos normativos sobre licenciamento ambiental dos Estados que compreendem a região Sul, a forma como dão publicidade dos pedidos de licença ambiental e dos Estudos de Impacto Ambiental, sobretudo, de atividades locais, bem como, as audiências que ocorreram nos últimos anos para fins de expor à população os impactos da instalação destes empreendimentos.

Por meio do estudo descritivo, pretendemos comparar as formas de abertura à participação popular nestes Estados, verificando quais dão maior garantia ao Controle Social nestes casos e quais ainda não estão possibilitando de forma ampla e efetiva a participação popular.

Neste sentido, o estudo descritivo relacionando os três Estados da região sul, seria o que melhor atende aos interesses desta pesquisa, segundo os autores acima nominados, este tipo de pesquisa tem justamente por finalidade, indicar como se relacionam as variáveis medidas:

²⁴⁶ SAMPIERE, Roberto Hernández COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista; **Metodología dela Investigación**. Colombia: Panamericana Formas e Impresos S.A, 2007.

Es necesario hacer notar que los estudios descriptivos miden de manera más bien independiente los conceptos o variables con los que tienen que ver. Aunque, desde luego, pueden integrar las mediciones de cada una de dichas variables para decir cómo es y se manifiesta el fenómeno de interés, su objetivo no es indicar cómo se relacionan las variables medidas [...] Así como los estudios exploratorios se interesan fundamentalmente en descubrir, los *descriptivos se centran en medir con la mayor precisión posible*.²⁴⁷

O recorte geográfico foi escolhido por ser esta uma das regiões do país mais industrializadas, e, portanto, com um expressivo número de atividades de impacto local licenciadas diariamente pelos órgãos ambientais competentes.

A região sul possui a segunda maior densidade demográfica do país, que, segundo o censo 2010, era de 48,58 hab/km.² Considerando que a área total da região é pequena, de apenas 576.774 km.², temos muitas atividades impactantes atingindo diretamente o raio de moradia dos habitantes.²⁴⁸

Segundo informações da revista Exame de 2010, a região sul é socialmente a mais desenvolvida do País:

O Sul detém o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do País, de 0,831, a região tem PIB per capita de R\$ 13.208 e 94,8% de sua população é alfabetizada.²⁴⁹

Desta forma, a expectativa é de uma população politicamente mais participativa e que cobra mais a observância de seus direitos, como o conhecimento prévio e a possibilidade de manifestação quanto a instalação de atividades impactantes nos arredores de suas moradias.

Além disso, o fato de a pesquisadora residir nessa região colabora muito com a agilidade, rapidez e eficiência na coleta dos dados, resultando em uma pesquisa mais fiel e completa, no espaço de tempo que será dedicado a mesma. Neste sentido Sampiere, Collado e Lucio consideram que a investigação descritiva nos estudos exploratórios requer considerável conhecimento da área que se investiga e formular as perguntas específicas que se busca responder.²⁵⁰

²⁴⁷ SAMPIERE, Roberto Hernández COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista; **Metodología de la Investigación**. Ob. Cit. pg. 71.

²⁴⁸ IBGE Censo 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=10&uf=00>. Acesso em 30/12/2016.

²⁴⁹ IBGE Censo 2010. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/regiao-sul-e-socialmente-a-mais-desenvolvida>. Acesso em 30/12/2016.

²⁵⁰ "la investigación descriptiva, en comparación con la naturaleza poco estructurada de los estudios exploratorios, requiere considerable conocimiento del área que se investiga para formular las preguntas específicas que busca responder". p. 72.

Assim, após a escolha pela Região, foi feita análise na legislação dos órgãos ambientais competentes para o licenciamento destas atividades em cada estado, bem como a forma de dar publicidade aos atos do licenciamento ambiental nesses Estados e as Audiências Públicas ocorridas nos últimos 5 (cinco) anos em cada Estado e o resultado demonstra quais dos Estados garantem mais o controle e a participação popular em relação a instalação de atividades impactantes bem como, os que ainda possuem um sistema frágil de informação e garantia de participação popular nestes atos.

Os autores comentam que a descrição pode ser mais ou menos profunda, porém, em qualquer caso, se baseia na medição de um ou mais atributos do fenômeno descrito.²⁵¹ No presente caso, os atributos avaliados para se chegar a conclusão pretendida são as normas ambientais sobre licenciamento destes Estados, o sistema de informação ambiental de cada um e as Audiências realizadas no recorte temporal dos últimos 5 (cinco) anos.

Utilizando a teoria de Lakatos e Marconi, o método pode ser analisado quanto a abordagem ou quanto ao procedimento. Quanto a abordagem, a presente pesquisa apoia-se no método dedutivo, o qual, segundo as autoras “partindo das teorias e leis, na maioria das vezes prediz a ocorrência dos fenômenos particulares (conexão descendente)”²⁵².

Já os métodos de procedimento de acordo com as autoras seriam “etapas mais concretas da investigação, com formalidades mais restritas em termos de explicação geral dos fenômenos e menos abstratas”²⁵³. Pressupõem uma atitude concreta em relação ao fenômeno e estão limitados a um domínio particular.

Quanto ao método de procedimento Lakatos e Marconi, trazem uma classificação diferente da apresentada por Sampiere, Collado e Lucio, porém, com significado semelhante. Seguindo a doutrina de Lakatos e Marconi, o presente trabalho utiliza-se do método de procedimento comparativo, que possui as mesmas características do descritivo apresentado por Sampiere, Collado e Lucio.

²⁵¹ “La descripción puede ser más o menos profunda, pero en cualquier caso se basa en la medición de uno o más atributos del fenómeno descrito” p. 72.

²⁵² LAKATOS, Eva Maria; MARKONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003. pg. 105.

²⁵³ LAKATOS, Eva Maria; MARKONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. Ob. Cit. pg. 105.

O Método comparativo apresentado por Lakatos e Marconi “realiza comparações, com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências.”²⁵⁴ Este método considera que o estudo das semelhanças e diferenças entre diversos tipos de grupos, sociedades ou povos contribui para uma melhor compreensão do comportamento humano.

As autoras complementam apresentando ainda a possibilidade de um estudo descritivo inserido no método comparativo:

Ocupando-se da explicação dos fenômenos, o método comparativo permite analisar o dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes, abstratos e gerais. Constitui uma verdadeira “experimentação indireta”. É empregado em estudos de largo alcance (desenvolvimento da sociedade capitalista) e de setores concretos (comparação de tipos específicos de eleições), assim como para estudos qualitativos (diferentes formas de governo) e quantitativos (taxa de escolarização de países desenvolvidos e subdesenvolvidos). Pode ser utilizado em todas as fases e níveis de investigação: num estudo descritivo pode averiguar a analogia entre ou analisar os elementos de uma estrutura (regime presidencialista americano e francês); nas classificações, permite a construção de tipologias (cultura de *folk* e civilização)²⁵⁵.

Assim este estudo das semelhanças e diferenças, considerado aqui como comparativo e por Sampiere, Collado e Lucio como descritivo, é o que será aplicado no presente caso, afim de se obter os resultados pretendidos.

4.1. Participação Popular nos atos de Licenciamento de atividades impactantes no Estado do Paraná.

No estado do Paraná foi editada a Resolução 088/2013 do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CEMA que estabelece os requisitos para que os Municípios possam exercer a competência originária para o licenciamento de atividades locais, nos termos da LC 140/2011.

Por essa Resolução, assim que o Município apresenta todos os requisitos exigidos para o licenciamento, o CEMA apresentará quais as atividades que o Município poderá licenciar. Assim, não será toda e qualquer atividade de impacto local que poderá ser licenciada pelos Municípios.

²⁵⁴ LAKATOS, Eva Maria; MARKONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. Ob. Cit. pg. 105.

²⁵⁵ LAKATOS, Eva Maria; MARKONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. Ob. Cit. pg. 106 e 107.

Um ano depois de editada, já eram 12²⁵⁶ os Municípios habilitados a exercerem o licenciamento.²⁵⁷

Em 2015, totalizavam 15 municípios,²⁵⁸ em 2016, 21 municípios.²⁵⁹

No entanto segundo informações prestadas pelo chefe Regional do IAP em Maringá, “destes 21 municípios apenas Guarapuava e Curitiba estão de fato licenciando, os demais municípios estão habilitados, mas ainda não iniciaram as atividades de licenciamento”.²⁶⁰

Segundo dados do IAP, apenas atividades de pequeno e médio Impacto foram descentralizadas, as atividades de grande impacto, ainda que locais, continuam sendo licenciadas pelo Estado. O resultado até então era de melhoria e agilidade nos processos, contribuindo para o desenvolvimento local:

Licenças ambientais para terraplanagem, adequação de estradas rurais, loteamentos e outras atividades locais, que levavam de seis meses a um ano para serem concedidas, agora são decididas em uma semana. Este é um dos resultados das inovações na Gestão Ambiental do Governo do Estado. As mudanças aprimoram o atendimento à população e o monitoramento ambiental.

A descentralização ambiental foi adotada pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP) há cerca de dois anos. Com ela, os municípios têm autonomia para conceder licenças para empreendimentos de pequeno e médio porte de impacto local e também fiscalizar crimes ambientais. Os licenciamentos de grande porte e mais impactantes continuam sob responsabilidade do IAP.

Os pedidos de descentralização passam, obrigatoriamente, pela avaliação e autorização do Conselho Estadual do Meio Ambiente, órgão multi-institucional com participação de Organizações Não Governamentais.²⁶¹

²⁵⁶ Os 12 municípios que foram aprovados e irão realizar as atividades ligadas ao licenciamento de forma descentralizada são Fazenda Rio Grande, São José dos Pinhais, Guarapuava, Maringá, Campo Largo, Araucária, Castro, Pinhais, Foz do Iguaçu, Diamante do Sul, Guaratuba e Cascavel.

²⁵⁷ A exemplo de Maringá, que está habilitada, mas após 4 anos ainda não iniciou a exercer o direito de licenciar pois não cumpriu com todos os requisitos exigidos como a contratação de técnicos habilitados e a elaboração das normas técnicas.

²⁵⁸ Os municípios habilitados a licenciarem em 2015 eram: Londrina, Quatro Barras, Fazenda Rio Grande, São José dos Pinhais, Guarapuava, Maringá, Campo Largo, Araucária, Castro, Pinhais, Foz do Iguaçu, Diamante do Sul, Guaratuba, Jaguariaíva e Cascavel.

²⁵⁹ Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/2016/08/978/Richa-oficializa-autonomia-para-Londrina-conceder-licenciamento-ambiental.html>. Acesso em 03/01/2017. Os Municípios habilitados em 2016 eram: Araucária, Campo Largo, Cascavel, Castro, Clevelândia, Diamante do Sul, Fazenda Rio Grande, Foz do Iguaçu, Guarapuava, Guaratuba, Ipiranga, Jaguariaíva, Londrina, Maringá, Paranavaí, Pinhais, Pinhalão, Piraquara, Ponta Grossa, Quatro Barras e São José dos Pinhais. Além desses, as cidades de Alto Paraíso, Altônia, Icaraíma, Guaira, São Jorge do Patrocínio e Terra Roxa têm autonomia através do Consórcio Intermunicipal para Conservação dos Remanescentes do Rio Paraná (Coripa).

²⁶⁰ Entrevista concedida em 04 de janeiro de 2017.

²⁶¹ IAP. Licenciamento ambiental está mais rápido com a autonomia dos municípios. 11/05/2015. Fonte: <http://www.iap.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=706>. Acesso em 27 de dezembro de 2016.

Entre as atividades que podem ser licenciadas pelos municípios homologados estão aviários de até 10 mil metros quadrados de área construída, abatedouros de pequeno porte, supermercados com até 50 mil metros quadrados de área construída e impermeabilizada, *lavacar* e escolas.

Os municípios podem licenciar também loteamentos e conjuntos habitacionais, desde que instalados em áreas urbanas consolidadas ou de expansão urbana previstas no plano diretor, atividades de extração mineral como, por exemplo, cascalheira e extração de pedras irregulares de modo artesanal, estrutura para captação superficial de água dos rios e minas e captação de água subterrânea, como a perfuração e operação de poço tubular raso.

As atividades locais autorizadas pela CEMA para os Municípios licenciarem são aquelas de baixo ou médio impacto, ou seja, aquelas que independem de apresentação do EIA/RIMA²⁶². Assim, nos termos da Resolução 01/86 - CONAMA, esses processos de licenciamento não precisam realizar audiência pública.

Isso não significa que os órgãos ambientais não possam promover as audiências se entenderem necessário, também não significa que a coletividade não pode ter acesso aos processos de licenciamento, pois isto é garantido pelas Leis 10.257/01 e 10.650/13 e também, pela própria Constituição, como já falamos.

Neste sentido é o ensinamento de Granziera:

Realiza-se a audiência pública sempre que o órgão de meio ambiente licenciador julgar necessário, quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 ou mais cidadãos²⁶³.

No entanto, observando o fluxograma do processo de licenciamento das atividades licenciadas pelo maior Município do Estado Curitiba vemos que a Audiência Pública não está presente em nenhuma das etapas do processo.

Apesar de não constar, de todos os Municípios habilitados até 2016, Curitiba era o único que apresentava informações em seu sitio eletrônico sobre o licenciamento ambiental e verificamos após consulta a esta página, que apenas um chamamento público para realização de audiência pública em processo de licenciamento ambiental ocorreu nos últimos 5 (cinco) anos, sendo no ano de 2015,

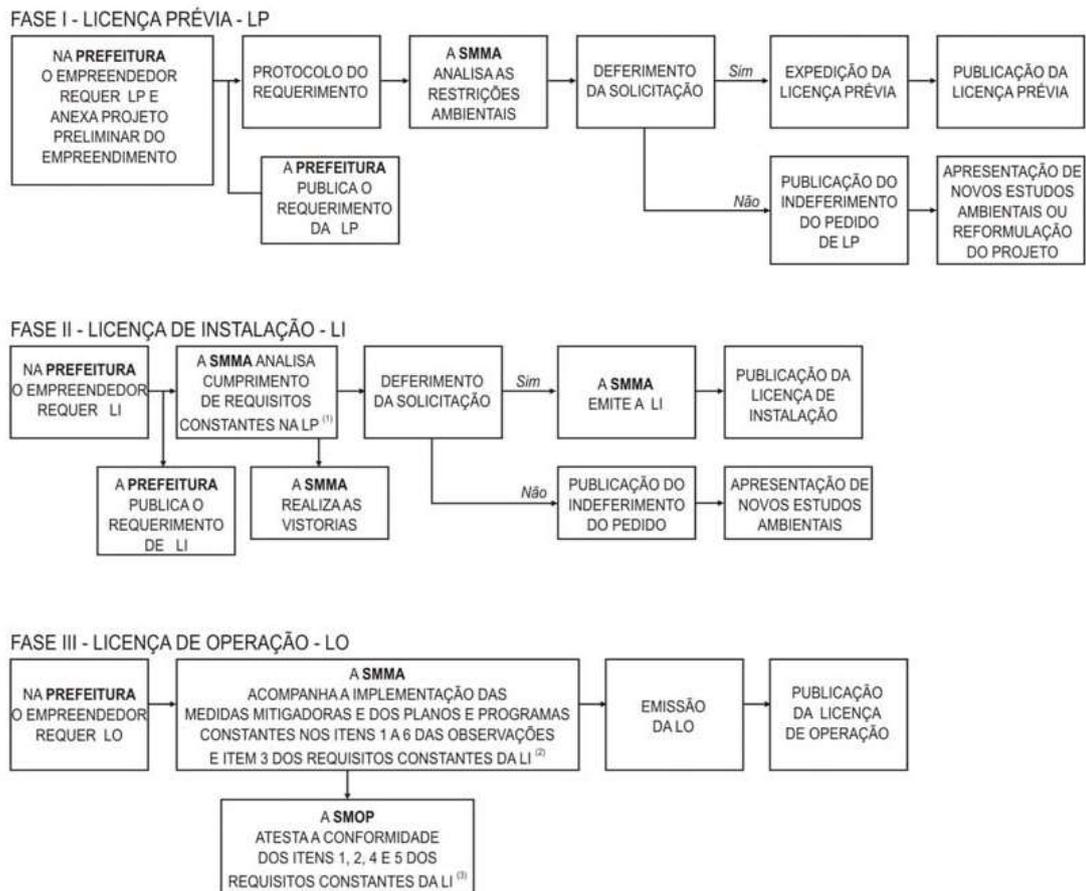
²⁶² Informações prestadas pelo chefe regional do IAP de Maringá em entrevista concedida em 04 de janeiro de 2017.

²⁶³ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. Ob. Cit. p. 414.

para apresentar à sociedade os resultados do RIMA do Sistema de Metrô de Curitiba Eixo Norte/Sul da Rede Integrada de Transporte – RIT²⁶⁴.

Outra observação que fazemos é que apesar da LC 140/11 determinar que o Município só possa exercer sua competência para o licenciamento se possuir Conselho do Meio Ambiente, não observamos em nenhum momento do processo de licenciamento deste Município a participação do Conselho Municipal do Meio Ambiente, de forma a não fazer sentido, a exigência posta na LC 140/11, se o mesmo não participa de alguma forma ou em algum momento do processo.

FIGURA 01 - FLUXOGRAMA DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE CURITIBA



Fonte: PROJETO ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL: O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA. IPARDES/PR²⁶⁵.

²⁶⁴ Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/eiarima-2015/2547>.

²⁶⁵ PROJETO: ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL: O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA. Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/Licenciamento Urbano Versao Preliminar.pdf](http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/Licenciamento_Urbano_Versao_Preliminar.pdf). Acesso em 27 de dezembro de 2016.

Observamos que não existe, nesse processo, nenhum prelúdio de participação popular e a única forma de publicidade dada é a publicação dos pedidos e deferimentos ou indeferimentos das licenças.

Assim, apesar da descentralização da competência para o licenciamento ambiental estar em andamento no Estado do Paraná, como vimos, as atividades descentralizadas são as de pequeno e médio impacto, que por não necessitarem da elaboração do EIA/RIMA, passam por procedimento mais simples, mais célere, não compreendendo em regra a realização de audiências públicas.

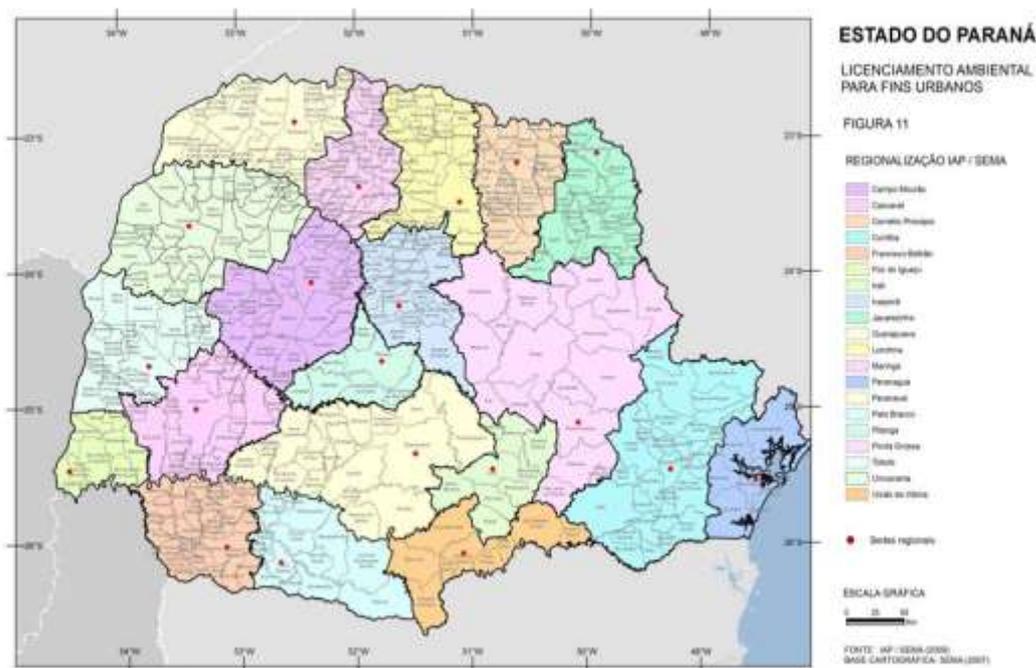
As atividades locais de grande impacto, como Aterros Sanitários, Estações de Tratamento de Água e Esgoto, Hidrelétricas, Mineração, entre outras, continuam sendo licenciadas pelo órgão ambiental estadual, no caso o Instituto Ambiental do Paraná – IAP.

O IAP é o órgão ambiental licenciador do Estado com estrutura administrativa desconcentrada em vinte escritórios regionais independentes, localizando-se um na Capital e dezenove no interior do Estado. Na sede central do IAP em Curitiba encontram-se a presidência e diretorias do órgão e são realizadas as atividades administrativas e técnicas, tais como a execução de políticas e programas ambientais, avaliação de estudos, monitoramento da biodiversidade, controle da qualidade ambiental das águas, ar e solo²⁶⁶.

Outra importante atribuição da sede central do IAP é a avaliação dos relatórios ambientais para todo o Estado, devido à equipe técnica habilitada estar ali lotada. Ainda na Capital está localizado o escritório regional do IAP, que tem como atribuição a fiscalização de obras e empreendimentos de impacto ambiental e a emissão de licenças ambientais para empreendimentos exclusivamente localizados na Região Metropolitana de Curitiba.

²⁶⁶ PROJETO: ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL: O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/Licenciamento_Ambiental_Urbano_Versao_Preliminar.pdf. Acesso em 27 de dezembro de 2016.

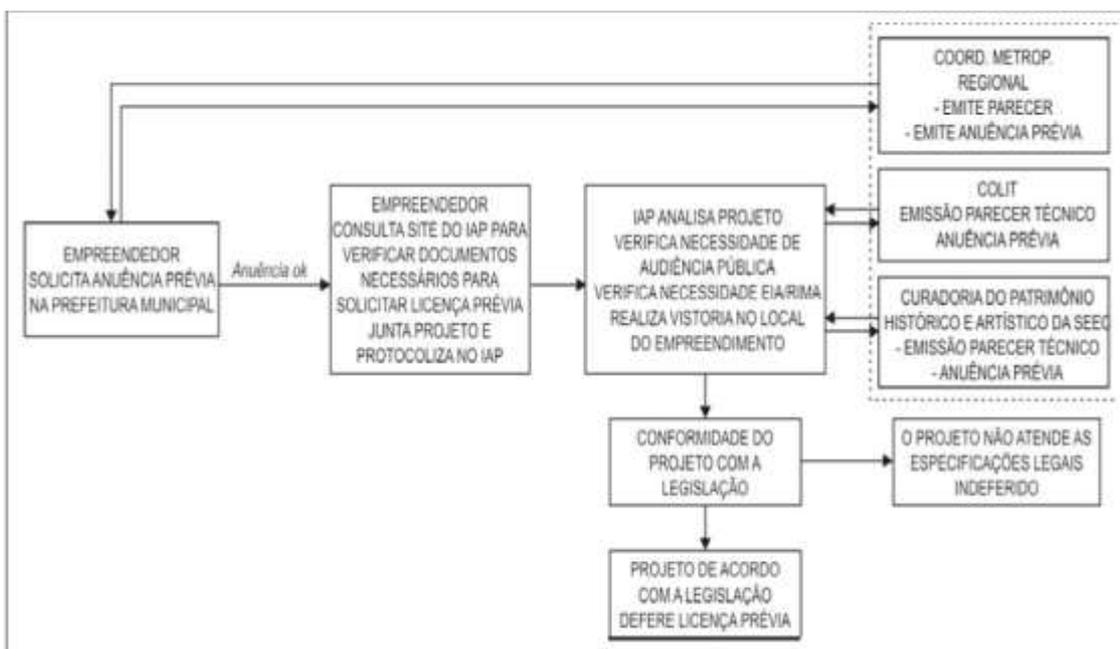
FIGURA 02 - REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO IAP.



Fonte: IPARDES/IPEA.

No processo de licenciamento ambiental realizado pelo Estado, verifica-se a possibilidade de Realização de Audiência Pública, nos termos do exigido pelas Resoluções 01/86 e 0987 do CONAMA. Vemos abaixo o fluxograma do processo de licenciamento ambiental realizado pelo IAP:

FIGURA 03 - FLUXOGRAMA DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL ESTADUAL/PR



Fonte: IPARDES/IPEA

Vemos pelo fluxograma que a possibilidade de Audiência Pública para dar conhecimento à população sobre o empreendimento se dá ainda antes mesmo da emissão da Licença Prévia - LP, o que contraria a Resolução 01/86 CONAMA, que determina que a Audiência deve ocorrer após a entrega do EIA/RIMA, justamente para conhecimento e manifestação da população sobre o RIMA.

Ora, os Estudos de Impacto, a exemplo do EIA/RIMA são sempre apresentados após a emissão da LP e antes da emissão da Licença de Instalação-LI, assim, a realização de audiência pública antes da entrega dos Estudos pode torná-la ineficaz.

O IAP nos processos de licenciamento ambiental em que atua, aplica, além das Resoluções do CONAMA e da legislação federal já citadas nesse trabalho, as normativas estaduais. Abaixo apresentamos um quadro das principais normas vigentes no Estado do Paraná, que tratam do Licenciamento Ambiental a cargo do IAP.

Quadro 01 – Principais atos normativos do Estado do Paraná sobre Licenciamento Ambiental.

ATO NORMATIVO	ASSUNTO
Resolução da Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA 31, de 24 de agosto de 1998	Dispõe sobre o licenciamento ambiental, autorização ambiental, autorização florestal e anuência prévia para desmembramento e parcelamento de gleba rural. Observação: vários artigos revogados.
Resolução nº 065/2008 do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CEMA	--Dispõe sobre o licenciamento ambiental, estabelece critérios e procedimentos a serem adotados para as atividades poluidoras, degradadoras e/ou modificadoras do meio ambiente e adota outras providências.
Resolução nº 51/2009 – SEMA	Estabelece a Dispensa do Licenciamento Ambiental Estadual para empreendimentos de pequeno porte e baixo impacto ambiental.
Resolução nº 70/2009 – CEMA	Dispõe sobre o licenciamento ambiental de Empreendimentos Industriais. Observação: Já com as alterações da Resolução 072/09 CEMA.
Resolução conjunta 09/10 - SEMA/IAP	Estabelece procedimentos para licenciamentos de unidades de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica no Estado do Paraná.

Resolução 088/13 – CEMA	Estabelece critérios, procedimentos e tipologias para o licenciamento ambiental municipal de atividades, obras e empreendimentos que causem ou possam causar impacto de âmbito local e determina outras providências.
Resolução nº 040/2013 - SEMA	Dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos náuticos localizados nas margens e nas águas interiores e costeira do Estado do Paraná estabelecendo condições, critérios e dá outras providências.

Fonte: Sítio eletrônico do IAP. Elaboração: A autora.

A Resolução 031/98 apesar de ter tido vários artigos já revogados, trata da audiência Pública dos arts. 66 a 75²⁶⁷, pelos quais fica claro que apenas empreendimentos que necessitem da avaliação do EIA/RIMA, portanto os mais impactantes é que deverão passar pelo procedimento de Audiência Pública.

Na realidade o IAP deverá publicar a informação de protocolo do EIA/RIMA em Diário Oficial e jornal local e a partir daí conta-se o prazo de 45 dias para que os interessados solicitem a realização da Audiência Pública, caso não seja solicitada o

²⁶⁷ Art. 66 - Após receber o EIA e o RIMA, o IAP fixará em edital, publicado no Diário Oficial do Estado e em jornal de grande circulação regional ou local, a data da Audiência Pública ou a abertura de prazo para sua solicitação pelos interessados, observando, em qualquer das hipóteses, prazo não inferior a 45 (quarenta e cinco) dias a partir da data da publicação do edital.

Art. 67 - A convocação para a Audiência Pública deverá ocorrer com antecedência de pelo menos 20 (vinte) dias, através de ampla divulgação, nos meios de comunicação e junto à comunidade diretamente afetada. E em caso de solicitação, através de correspondência registrada ao solicitante.

Art. 68 - A Audiência Pública será realizada sempre no município ou área de influência direta do empreendimento, atividade ou obra em local acessível aos interessados, tendo prioridade para escolha o município onde os impactos ambientais forem mais significativos.

Parágrafo único - Em função da localização geográfica dos solicitantes da Audiência Pública ou da complexidade do tema, poderá haver mais de uma Audiência Pública sobre o projeto e respectivo RIMA.

Art. 69 - Poderão participar da Audiência Pública todos os cidadãos, especialmente aqueles que de forma direta ou indireta poderão ser afetados ou beneficiados pelo empreendimento, atividade ou obra, bem como representantes de órgãos e instituições envolvidas ou interessadas no projeto.

Art. 70 - Ao final de cada Audiência Pública será lavrada uma ata sucinta, à qual serão anexados os documentos escritos e assinados que forem entregues ao coordenador dos trabalhos durante a seção.

Art. 71 - A Audiência Pública será gravada por meios sonoros e visuais, sendo que as fitas de vídeo de gravação sonora e imagens constituirão memória integral da Audiência Pública realizada.

Art. 72 - Todos os documentos e fitas de vídeo da Audiência Pública ficarão à disposição dos interessados para consulta.

Art. 73 - A ata e seus anexos, compreendendo os documentos apresentados na Audiência Pública e as gravações subsidiarão, juntamente com o RIMA, a análise e decisão final do IAP quanto a aprovação ou não do projeto.

Art. 74 - Os assuntos ou questionamentos não esclarecidos durante a realização da Audiência Pública serão encaminhados pela coordenação da mesma a quem de direito, solicitando que os esclarecimentos necessários sejam enviados diretamente ao interessado, com cópia para o IAP.

Art. 75 - Em função da complexidade do tema, da insuficiência de elementos administrativos, técnicos ou científicos, da exiguidade do tempo, ou da existência de outros fatores que transtornem ou prejudiquem a conclusão dos trabalhos, a Audiência Pública poderá ser suspensa. Superados os problemas, a mesma terá continuidade preferencialmente no mesmo local, em data e hora a serem fixados pelo IAP com a mesma publicidade da primeira convocação.

órgão não precisa realizá-la, a não ser que o próprio IAP entenda necessário a audiência pública, ainda que não requerida.

Todas as audiências que foram realizadas nos últimos 05 (cinco) anos pelo IAP (conforme demonstrado no quadro 02 abaixo), o foram com base nesta Resolução.

A Resolução da CEMA nº 065/08, traz o procedimento aplicável atualmente no Estado do Paraná nos licenciamentos realizados pelo IAP e prevê em seu artigo 4º, entre as etapas do procedimento, a realização de Audiência Pública, conforme o caso:

Art. 4º O procedimento de licenciamento ambiental, autorização ambiental, conforme o caso obedecerá às seguintes etapas:

I - apresentação de requerimento de licenciamento ou autorização ambiental – RLA (Anexo III) pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se quando couber a devida publicidade;

II - definição pelo IAP dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do procedimento administrativo correspondente à modalidade a ser requerida, conforme previsto nesta Resolução e demais normas específicas para a atividade;

III - apresentação de certidão negativa de passivos ambientais perante o IAP;

IV - análise pelo IAP dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas quando necessárias;

V - solicitação pelo IAP de esclarecimentos e complementações em decorrência da análise dos documentos, uma única vez, com prazo para apresentação de até 60 (sessenta) dias, prorrogáveis por mais 30 (trinta) dias mediante justificativa;

VI - realização de audiência pública e/ou reunião pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VII - solicitação pelo IAP de esclarecimentos e complementações decorrentes de audiências públicas, uma única vez, com prazo para apresentação de até 60 (sessenta) dias, prorrogáveis por mais 30 (trinta) dias para atendimento;

VIII - emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

IX - deferimento ou indeferimento do licenciamento ambiental, autorização ambiental, dando-se, quando couber, a devida publicidade.

Observe que segundo a sequência apresentada por este artigo, a Audiência deverá ser realizada após a entrega dos Estudos de Impacto Ambiental, pois terá o condão justamente de discutir e analisar as propostas mitigatórias e compensatórias aos impactos apresentados.

Verificamos ainda, que o artigo também prevê a possibilidade de solicitação de esclarecimentos e complementações nos Estudos apresentados, decorrente do resultado da Audiência pública, isso demonstra que existe abertura legal para que a Audiência Pública possa ter caráter decisório em relação as propostas de instalação de empreendimentos impactantes no Estado do Paraná. Porém, a mesma continua sendo facultativa, a depender de entendimento do próprio órgão ambiental pela necessidade ou a requerimento de associações, do Ministério Público ou de 50 ou mais cidadãos, nos termos da Resolução 09/87 – CONAMA.

A Resolução ainda assegura expressamente o direito a qualquer interessado de ter vistas aos processos que envolvam o meio ambiente, nos termos da Lei Federal nº 10.650/03:

Art. 45. É facultada a vista, na presença de um funcionário do IAP, de qualquer procedimento administrativo que trate de matéria ambiental na sede ou nos escritórios regionais, assegurado o sigilo comercial, industrial, financeiro ou qualquer outro sigilo protegido por lei, bem como o relativo às comunicações internas dos órgãos e entidades governamentais, conforme disposto na Lei Federal nº 10.650/2003, mediante termo de vista assinado pelo interessado.

A Resolução 070/09 da CEMA trata do licenciamento de atividades Industriais e por esta Resolução vemos que os empreendimentos Industriais de alto impacto devem fazer o licenciamento completo, composto de Licença Prévia –LP; Licença de Instalação – LI e Licença de Operação - LO:

Art. 7º Os Empreendimentos Industriais não compreendidos nos Artigos 4º e 5.º deverão requerer as Licenças Prévia, de Instalação e de Operação.

Todos os empreendimentos Industriais estão localizados em um único Município, assim, são considerados de impacto local, gerando transtornos, perturbações e impactos para a população do seu entorno. São também, a depender do porte, altamente impactante, tanto que a Resolução deixa claro em seu art. 7º, § 3º, I h) e II, b), a necessidade de apresentação do EIA/RIMA entre as fases do processo de licenciamento.

Sabemos que o EIA/RIMA é o estudo de maior amplitude entre os vários tipos de Estudos ambientais e sempre que o mesmo é apresentado, nos termos da Resolução 01/86 – CONAMA deve-se abrir prazo para vistas ao RIMA e solicitação de Audiência Pública pelos interessados.

Apesar desse comando normativo federal, a Resolução 070/09 – CEMA/PR não dispõe em nenhum de seus artigos sobre a possibilidade de audiência pública.

Entendemos que apesar deste silêncio, deve se aplicar a estes casos o entendimento da Resolução Federal 01/86, até porque, e em não sendo realizada a Audiência no caso de haver solicitação dentro do prazo estabelecido (45 dias), a LI caso seja emitida, será nula, nos termos do art. Art. 2º § 2º da Resolução 09/87 – CONAMA.

De forma diferente a Resolução conjunta 09/2010 da SEMA/IAP, prevê a existência durante o processo de licenciamento não apenas da Audiência Pública, como também da chamada Reunião Técnica Informativa e a Reunião de Informação Pública, as quais são assim conceituadas pela Resolução:

Reunião Técnica Informativa – Reunião promovida pelo órgão ambiental competente, às expensas do empreendedor, para apresentação e discussão do Relatório Ambiental Simplificado, Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais e demais informações, garantidas a consulta e participação pública.

Reunião de Informação Pública – consiste na comunicação social à população diretamente afetada, aos diversos setores da sociedade civil e às diversas instâncias do Poder Público, convocada pelo empreendedor, pelo órgão ambiental e pelas prefeituras, com o objetivo de informar aos interessados sobre as características gerais do projeto e dos estudos ambientais elaborados, cabendo ao órgão ambiental apresentar os métodos e fases de participação pública para cada etapa do licenciamento ambiental.

Audiência Pública - constitui-se em procedimento de consulta à sociedade, ou a grupos sociais interessados em determinado problema ambiental ou potencialmente afetado por um projeto, a respeito de seus interesses específicos e da qualidade ambiental por eles preconizada. Reunião promovida pelo órgão ambiental competente, nos moldes da Resolução CONAMA nº 09/87 às expensas do empreendedor, para apresentação e discussão do EIA, o seu respectivo RIMA e demais informações, garantidas a consulta e participação pública²⁶⁸.

Assim, para a instalação das atividades definidas nesta Resolução, todas relacionadas a geração ou distribuição de energia, uma das formas de participação popular deverá ocorrer.

Nos casos de atividades estabelecidas no art. 7º da Resolução, onde sempre é exigida a apresentação do EIA/RIMA devido aos impactos gerados, a forma de participação popular se dará pela Audiência Pública nos termos do definido na Resolução 09/86 CONAMA.

²⁶⁸ Art. 2º, p); q) e r).

Art. 7º Serão enquadradas na Resolução CONAMA nº 01/86, passíveis portando de apresentação de EIA/RIMA e de realização de Audiências Públicas, conforme Resolução CONAMA nº 09/87, as seguintes situações: - Usinas Hidrelétricas de Energia – UHE's; - Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCH's, acima de 10 MW (dez megawatts); - Usinas Termelétricas de Energia – UTE's, acima de 10 MW (dez megawatts); - Usinas Termelétricas de Energia – UTE's, abaixo de 10 MW (dez megawatts), quando utilizarem biomassa, carvão vegetal, similares ou derivados, em quantidade superior a 10 ton/dia (dez toneladas por dia); - Usinas Eolielétricas – EOL, acima de 10 MW (dez megawatts); - Linhas de Transmissão, acima de 230 kV (duzentos e trinta kilovolts).

Já para os casos previstos no art. 20 da Resolução será necessário a realização de Reunião Técnica Informativa:

Art. 20 No caso dos licenciamentos de Centrais Geradores Hidrelétricas - CGH's (até 1MW), Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCH's, (até 10MW), Usinas Termelétricas de Energia – UTE's (até 10MW), Centrais Geradoras Eolielétricas – EOL's (até 10 MW), Subestações, Linhas de Distribuição, Linhas de Subtransmissão e Linhas de Transmissão (até 230kV), sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por cinquenta pessoas maiores de dezoito anos, o órgão de meio ambiente promoverá Reunião Técnica Informativa, conforme preconiza a Resolução CONAMA nº 279/2001.

§ 1º A solicitação para realização da Reunião Técnica Informativa deverá ocorrer no prazo de até vinte dias após a data de publicação do requerimento da licença prévia pelo empreendedor.

§ 2º A Reunião Técnica Informativa será realizada em até vinte dias a contar da data de solicitação de sua realização e deverá ser divulgada pelo empreendedor.

§ 3º Na Reunião Técnica Informativa será obrigatório o comparecimento do empreendedor, das equipes responsáveis pela elaboração do Relatório Ambiental Simplificado - RAS e do Relatório de Detalhamento dos Programas Ambientais - RDPA, e de representantes do órgão ambiental competente.

Diferentemente da Audiência Pública que deve ser requerida após o protocolo do EIA/RIMA, a Reunião Técnica Informativa deverá ser requerida após a publicação do requerimento da Licença Prévia – LP pelo empreendedor. Assim, o que se busca aqui é obter maiores informações sobre o empreendimento de forma geral, pois não há ainda nesta fase do procedimento de licenciamento, qualquer estudo ou resultado de estudo para ser avaliado.

No caso das atividades dispostas no art. 21, deverão ser realizadas além de Audiências Públicas nos termos da Resolução 09/86 CONAMA, também Reuniões Públicas, cumulativamente:

Art. 21. Para o caso de licenciamentos de Pequena Central Hidrelétrica – PCH (acima de 10MW), Usina Termelétrica – UTE (acima de 10MW), Usina Hidrelétrica de Energia – UHE, Linha de Transmissão (acima de 230kV) deverão ser realizadas Reuniões Públicas e Audiências Públicas na forma da lei e conforme regulamentação própria, estabelecida pelo IAP.

§1º Após receber o EIA e o RIMA, o IAP fixará em edital, publicado no Diário Oficial do Estado e em jornal de grande circulação regional ou local, a abertura do prazo para sua solicitação de audiência pública pelos interessados, observando, em qualquer das hipóteses, prazo não inferior a 45 (quarenta e cinco) dias a partir da data da publicação do edital.

§2º A convocação para a Audiência Pública, deverá ocorrer com antecedência de pelo menos 20 (vinte) dias, através de ampla divulgação, nos meios de comunicação e junto à comunidade diretamente afetada. E em caso de solicitação, através de correspondência registrada ao solicitante, com a data e o local da realização da mesma.

§3º Audiência Pública será realizada sempre no município ou área de influência direta do empreendimento, atividade ou obra em local acessível aos interessados, tendo prioridade para escolha o município onde os impactos ambientais forem mais significativos.

§4º Em função da localização geográfica dos solicitantes da Audiência Pública ou da complexidade do tema, poderá haver mais de uma Audiência Pública sobre o projeto e respectivo RIMA.

§5º As demais questões referentes às Audiências Públicas estão dispostas na Resolução CONAMA nº 09/1987, na Resolução SEMA nº 031/1998 e na Resolução CEMA nº 065/2008.

Outro ponto chama a atenção nesse artigo 21 em relação aos artigos 7º e 20º, é que aqui, a redação deixa claro que é obrigatória a realização da audiência pública e das Reuniões Técnicas, assim, mesmo que não requerida, o IAP deverá realizá-la. Já nos casos previstos nos arts. 7º e 20º, a promoção da participação popular é facultativa, ocorrerá se tiver a solicitação dos interessados no prazo legal.

O ideal, de acordo com o que vimos dos Princípios do Poluidor Pagador, Prevenção e Precaução e ainda da Participação Popular, é que em todos os processos de licenciamento de atividades impactantes fosse obrigatório e não facultativo a realização de audiência Pública ou ao menos Reuniões Técnicas, para que os efeitos adversos do empreendimento fossem esclarecidos população do entorno com antecedência à sua instalação, possibilitando assim, o conhecimento e manifestação desta população.

Certamente, que desta forma os processos de licenciamento se tornariam muito mais morosos e burocráticos, porém, é um direito da população conhecer previamente os empreendimentos impactantes que serão instalados nas proximidades de suas residências e os impactos positivos e negativos que os

mesmos poderão causar, bem como, as propostas dos empreendedores de mitigação ou compensação destes impactos.

Esta medida também evitaria ou ao menos diminuiria a possibilidade de corrupção nos processos de licenciamento de empreendimentos, favoritismos, benefícios a certos grupos econômicos, pois a população teria certo controle sobre todos os tipos de empreendimentos, seja de quais grupos fossem e poderia de forma mais ampla participar durante estes processos.

Durante a pesquisa, verificou-se que no site do IAP existe no link “transparência” as informações das audiências públicas que foram realizadas nos últimos anos pelo IAP.

De acordo com estas informações percebemos que a forma que são disponibilizados os editais de abertura de audiência pública no site, é insuficiente para levar ao conhecimento amplo da população interessada. Além disso, foram nos últimos 5 (cinco) anos pouquíssimas as Audiências realizadas e grande parte para empreendimentos de geração e distribuição de energia.

Apresentamos no Anexo 2, um quadro das audiências realizadas/convocadas pelo IAP nos últimos 5 (cinco) anos:

Com este levantamento pudemos concluir que nos últimos 5 (cinco) anos, o IAP promoveu 83 audiências públicas para apresentar, esclarecer e discutir com a população a instalação de empreendimentos impactantes nos municípios paranaenses, sendo 13 em 2012 referentes a 08 empreendimentos impactantes; 19 em 2013 referente a 11 empreendimentos; 33 em 2014 referente a 20 empreendimentos; 14 em 2015 referente a 10 empreendimentos e 04 em 2016 referentes a 03 empreendimentos. Abaixo representamos a síntese deste levantamento:

Quadro 02: Audiências Públicas ocorridas nos processos de licenciamento ambiental pelo IAP/PR.

ANO	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS
2012	13
2013	19
2014	33
2015	14
2016	04

Fonte: site IAP. Organização: a autora.

A maior parte dos empreendimentos impactantes objeto destas audiências públicas eram de geradores ou transmissores de energia, totalizando 24 ao todo, seguindo de exploração de gás natural, construção de trechos de rodovias, aterros sanitários, exploração de minérios, loteamentos, entre outros.

Ainda que o Estado tenha recebido outros pedidos de licenciamento ambiental, apenas estas audiências ocorreram, o que se conclui, que nos demais casos não houve solicitação por parte da população interessada na abertura de audiência Pública, nem tão pouco interesse do órgão ambiental em promovê-las.

Além disso, o baixo número de empreendimentos instalados em 2016 pode ser considerado como reflexo da crise econômica que fez despencar os investimentos na instalação de novos empreendimentos não só no Paraná, mas em todo o Brasil.

4.2 Participação Popular nos atos de Licenciamento de atividades impactantes no Estado do Rio Grande do Sul.

No Rio Grande do Sul, o processo de descentralização ambiental iniciou antes mesmo da Lei Federal 140/2011 instituí-lo.

Por meio da Lei Estadual 11.520/2000, um rol de atividades de impacto local foi definido e somente para estas atividades é que os municípios estão habilitados a emitir licenças ambientais, mantendo as atividades de maior impacto sob a responsabilidade do poder estadual, assim como ocorre no Estado do Paraná.

Para tal, o município deverá aderir ao Programa de Incentivo à Adesão do Sistema Integrado de Gestão Ambiental (SIGA), no qual a SEMA/RS se compromete a oferecer apoio técnico, auxiliando as prefeituras a estruturar seus programas de licenciamento.

Até março/2010, existiam 248 os municípios gaúchos habilitados pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente - RS (CONSEMA) a licenciar atividades de impacto local²⁶⁹. Quem aprova a habilitação do município para licenciar, assim como no Paraná, é o Conselho Estadual do Rio Grande do Sul – CONSEMA.

O município deve informar a Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA - em cumprimento as Leis Ambientais - SINIMA - Sistema Nacional de Informações

²⁶⁹ Informações disponíveis em: <http://www.sema.rs.gov.br/sema/html/programas.htm>. Acesso em: 28/08/10.

Ambientais - por meio de ofício assinado pelo Prefeito e endereçado ao Secretário Estadual do Meio Ambiente, se está apto a realizar os licenciamentos e fiscalização²⁷⁰. Além do cumprimento aos requisitos da Lei Complementar. O documento deve declarar que preenche os quesitos exigidos pela LC 140/2011 que são:

- 1 - Ter órgão ambiental capacitado (publicação de Ato administrativo que cria o órgão, bem como as designações dos servidores. Por exemplo, o licenciador, o fiscal ambiental, técnicos habilitados para avaliarem a viabilidade e os impactos ambientais nos meios físico, biótico e antrópico);
- 2 - Lei que institui o Conselho Municipal de Meio Ambiente publicada.

Hoje já são 482 municípios Rio-grandenses que estão licenciando atividades de impacto local.²⁷¹ Em comum com o Estado do Paraná, as atividades licenciadas pelos Municípios no RS, são aquelas de pequeno Impacto e que independem de apresentação do EIA/RIMA.

Abaixo apresentamos as principais normativas do Estado do Rio Grande do Sul sobre o licenciamento ambiental:

Quadro 03 – Principais atos normativos vigentes no Estado do Rio Grande do Sul sobre Licenciamento Ambiental.

Lei 11.520/2000	Institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.
Resolução 04/2000 – CONSEMA	Dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal e dá outras providências.
Resolução 288/2014 – CONSEMA	Atualiza e define as tipologias que causam ou que possam causar impacto de âmbito local, para o exercício da competência Municipal para o Licenciamento Ambiental, no Estado do Rio Grande do Sul.
Resolução 332/2016 – CONSEMA	Dispõe sobre procedimentos, critérios técnicos e prazos para Licenciamento Ambiental.

Fonte: Sítio Eletrônico da SEMA/RS. Organização: A autora.

²⁷⁰ Informações disponíveis em: <http://www.licenciamentoambiental.rs.gov.br/municipalização>. Acesso em 31/12/2016.

²⁷¹ Informações disponíveis em: <http://www.licenciamentoambiental.rs.gov.br/html/MUNLIC>. Acesso em 31/12/2016.

A Lei 11.520/2000 que instituiu o Código Ambiental no Rio Grande do Sul traz vários dispositivos que tratam do licenciamento ambiental e do controle social no que tange a proteção do meio ambiente.

O art. 9º desta lei deixa claro a prevalência do interesse da coletividade sobre o dos particulares:

Art. 9º - O interesse comum terá prevalência sobre o privado, no uso, na exploração, na preservação e na conservação dos recursos ambientais.

As audiências públicas são consideradas pela Lei, instrumento da Política Estadual do Meio Ambiente, nos termos do art. 15, XIV.

O capítulo X, composto dos artigos 84 e 85 tratam especificamente das Audiências Públicas e dentre as possibilidades de realização de audiência pública, o art. 84, I estabelece:

Art. 84 - O órgão ambiental convocará audiências públicas, nos termos desta Lei e demais legislações, nos seguintes casos, dentre outros:

I - para avaliação do impacto ambiental de empreendimentos, caso em que a audiência pública será etapa do licenciamento prévio, nos termos do inciso I do artigo 85.

Fica claro neste artigo também que será possível a realização de audiências públicas em processos de licenciamentos ambientais que não sejam passíveis de análise de EIA/RIMA.

Assim como a Resolução 01/86 do CONAMA, a Lei Estadual 11.520/00 também estabelece que em havendo solicitação de realização de audiência pública em processo de licenciamento ambiental se esta não ocorrer, a licença porventura expedida, não terá validade²⁷².

Em seu art. 69 a Lei tratou pela primeira vez no Rio Grande do Sul da competência dos Municípios para o licenciamento ambiental de atividades de impacto local.

Assim, vemos que a legislação prevê de forma clara e abrangente a importância do controle social sobre as atividades que possam causar impacto ambiental e ainda estabeleceu a competência dos Municípios para exercer o poder de polícia ambiental.

²⁷² Art. 85, § 2º.

Na sequência o Conselho Estadual do Meio Ambiente por meio da Resolução 04/2000, estabeleceu os critérios para a habilitação dos municípios para exercerem plenamente a competência para o licenciamento:

1. ter implantado Fundo Municipal de Meio Ambiente;
2. ter implantado e em funcionamento Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, tendo em sua composição, no mínimo, 50% de entidades não governamentais;
3. possuir nos quadros do órgão municipal do meio ambiente, ou a disposição deste órgão, profissionais legalmente habilitados para a realização do licenciamento ambiental, emitindo a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART);
4. possuir servidores municipais com competência para exercício da fiscalização ambiental;
5. possuir legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental e as sanções administrativas pelo seu descumprimento;

Após isso, o Conselho estabeleceu uma série de Resoluções que tinham por finalidade regular as atividades que seriam licenciadas pelos Municípios²⁷³, todas elas revogadas pela aplicada atualmente, a 288/2014.

Por fim a Resolução 332/2016 – CONSEMA, estabelece critérios e prazos para a validade das licenças ambientais no Estado, não podendo superar 5 (cinco) anos.

No entanto, apesar de haver regulamentação específica determinando a realização de audiências públicas nos processos de licenciamento ambiental, inclusive em procedimentos que não exigem a apresentação de EIA/RIMA, verificando a quantidade de audiências realizadas no Estado nos últimos 5 (cinco) anos percebemos que o controle social, a participação popular foi pequena em relação a proporção de atividades licenciadas no período.

No Anexo 3, apresentamos as Audiências ocorridas nos últimos 5 (cinco) anos no Estado do RS.

Com este levantamento pudemos concluir que nos últimos 5 (cinco) anos, a FEPAM promoveu 17 audiências públicas no Estado do Rio Grande do Sul, para apresentar, esclarecer e discutir com a população a instalação de empreendimentos impactantes, sendo que nos anos de 2012 e 2013 não foi realizada nenhuma audiência; em 2014 foram realizadas apenas 04 audiências; em 2015 foram realizadas 05 audiências e em 2016 foram realizadas 08 audiências. Abaixo apresentamos de forma sintetizada este levantamento:

²⁷³ Resoluções CONSEMA 102/2005; 108/2005; 111/2005; 168/2007.

Quadro 04: Audiências Públicas realizadas nos processos de licenciamento ambiental no Estado do Rio Grande do Sul pela FEPAM.

ANO	AUDIÊNCIAS
2012	Não há informação de audiência
2013	Não há informação de audiência
2014	04
2015	05
2016	08

Fonte: site da FEPAM. Organização: A autora.

Além disso, a FEPAM que licencia atividades de grande impacto no Estado, efetuou apenas 17 audiências públicas nos últimos 5 (cinco) anos, o que demonstra uma participação insignificante da sociedade no controle da instalação de atividades e empreendimentos que possam oferecer risco a sadia qualidade de vida no Rio Grande do Sul.

Basicamente destas 17 atividades que passaram por audiência pública, os empreendimentos avaliados eram de extração mineral, aterro sanitário e distribuidores ou geradores de energia, ou seja, atividades que, nos termos da Resolução 01/86 dependem de análise de EIA/RIMA e estão sujeitas a passarem por controle social.

Apesar de no Rio Grande do Sul a municipalização do licenciamento já estar consolidada, sendo que hoje dos 497 municípios do Estado, 482 já estão licenciando atividades de impacto local, nenhum destes municípios realizou nos últimos anos audiência pública para discutir com a sociedade ou apresentar à mesma, os impactos das atividades que estão sendo licenciadas a se instarem nestes municípios.

Abaixo apresentamos as licenças emitidas no Rio Grande do Sul pela FEPAM nos últimos 5 anos, comparando com a quantidade de Audiências realizadas no mesmo período, vemos que a abertura à participação popular nestes processos no Estado é insignificante.

Quadro 05: quantidade de licenças ambientais emitidas no Estado do Rio Grande do Sul pela FEPAM.

ANO	QUANTIDADE
2012	12.851
2013	10.397

2014	10.918
2015	11.608
2016	11.736

Fonte: site da FEPAM.²⁷⁴ Organização: a Autora.

Vemos que no total, nos últimos cinco anos, a FEPAM emitiu 57.510 licenças ambientais e deste total, em apenas 17 processos de licenciamento, houve abertura para audiência Pública, o que equivale a um percentual de aproximadamente 0,03% apenas.

O que pode ter resultado em uma participação popular tão baixa nestes casos, seria a pouca quantidade de solicitações de Audiência Pública por parte da população interessada, vez que nos termos da Resolução 09/87 – CONAMA cabe aos interessados o requerimento para ocorrência da Audiência Pública, como também, pode-se concluir pela pouca informação dada pelo órgão ambiental responsável sobre os processos de licenciamento em andamento, o que possibilitaria que a população tivesse conhecimento sobre as atividades a serem licenciadas e pudessem requerer a ocorrência das Audiências Públicas.

É certo que se não há informação não há conhecimento e tão pouco possibilidade de participação popular.

4.3. Participação Popular nos atos de Licenciamento de atividades impactantes no Estado de Santa Catarina.

No Estado de Santa Catarina, o órgão ambiental do Estado, responsável pelo licenciamento de atividades impactantes é a Fundação do Meio Ambiente – FATMA.

São 16 (dezesesseis) unidades regionais além da central em Florianópolis.

O órgão mantém em seu sítio eletrônico de forma clara e com fácil acesso, várias informações sobre o processo de licenciamento, os Estudos de Impacto apresentados e as audiências públicas a serem realizadas, o que torna o processo muito mais transparente.

²⁷⁴ Disponível em: http://www.fepam.rs.gov.br/servicos/resultados/prod_total.asp. Acesso 27 de maio de 2017.

Santa Catarina também possui Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA, com várias Resoluções específicas para o licenciamento ambiental.

O Estado utiliza no processo de licenciamento, além da análise dos processos feita pelos técnicos do órgão ambiental, a ratificação destas análises por Comissões, sendo uma Comissão Central e 16 Comissões Regionais de Licenciamento localizadas nos principais Municípios do Estado²⁷⁵.

Essas Comissões não analisam o processo inteiro de licenciamento, pois isto é competência do órgão ambiental, elas analisam o Parecer Técnico emitido pelo órgão ambiental que autoriza ou não a licença solicitada, observando se os requisitos legais foram cumpridos. A Comissão pode ratificar o parecer ou divergir dele e sua posição é soberana²⁷⁶.

Segundo informações prestadas pelo Chefe de gabinete da FATMA, em 11 de janeiro de 2017, o Conselho é formado apenas por servidores públicos, ligados a área ambiental, como gerentes, diretores, técnicos e procuradores, não participando deles nenhum outro representante da coletividade²⁷⁷.

Todas as Atas das reuniões das Comissões são publicadas no site da FATMA, dando publicidade das decisões e assuntos ali discutidos.

A importância do Conselho é realizar um controle dos atos administrativos praticados pelos técnicos que analisaram o processo ambiental e os Estudos relacionados, no sentido de controle hierárquico de legalidade, legitimidade e eficiência, visando coibir atos de corrupção ou mesmo, análises inadequadas.

Outro ponto importante é que estes Conselhos só existem e atuam nos processos analisados pela FATMA. Os processos de competência dos Municípios, de baixo impacto e local, não passam por este processo a não ser que os próprios Municípios criem Comissões de âmbito local, o que segundo informações do Chefe de gabinete da FATMA, não existe atualmente.²⁷⁸

Portanto, não se trata de um ato de Controle social, com objetivo de defesa dos interesses da coletividade frente a possível instalação de uma atividade impactante nos arredores de suas moradias.

²⁷⁵ CCLA; CRLA BLUMENAU; CRLA CAÇADOR; CRLA CANOINHAS; CRLA CHAPECÓ; CRLA CONCÓRDIA; CRLA CRICIÚMA; CRLA FLORIANÓPOLIS; CRLA ITAJAÍ; CRLA JARAGUÁ DO SUL; CRLA JOAÇABA; CRLA JOINVILLE; CRLA LAGES; CRLA MAFRA; CRLA RIO DO SUL; CRLA SÃO M. DO OESTE; CRLA TUBARÃO

²⁷⁶ Disponível em: <file:///C:/Users/SEMP/Downloads/20161220141626766.pdf>. Acesso em 07/01/2017.

²⁷⁷ Entrevista concedida por telefone em 02 de março de 2017.

²⁷⁸ Entrevista concedida por telefone em 02 de março de 2017.

Quanto a descentralização do licenciamento de atividades de impacto local, no Estado de Santa Catarina o procedimento foi o mesmo adotado no Paraná e no Rio Grande do Sul, o Conselho Estadual de Meio Ambiente é quem avalia os Municípios que estão habilitados e, até setembro de 2016, eram 96 Municípios habilitados dos 295 que o Estado possui²⁷⁹.

O processo de descentralização no Estado iniciou em 2007, ou seja, antes mesmo da Lei Federal 140/2011 determinar a obrigatoriedade da mesma.

Listamos abaixo as principais normas ambientais do Estado de Santa Catarina que trata do licenciamento ambiental:

Quadro 06: Normas sobre Licenciamento Ambiental em Santa Catarina

Res. CONSEMA nº 001/2006	Aprova a Listagem das Atividades Consideradas Potencialmente Causadoras de Degradação Ambiental passíveis de licenciamento ambiental pela Fundação do Meio Ambiente – FATMA e a indicação do competente estudo ambiental para fins de licenciamento.
Lei nº 14.675 de 13/04/09	Estabelece normas aplicáveis ao Estado de Santa Catarina, visando à proteção e à melhoria da qualidade ambiental no seu território.
Decreto nº 2.955/2010	Estabelece os procedimentos para o licenciamento ambiental a ser seguido pela Fundação do Meio Ambiente - FATMA, inclusive suas Coordenadorias Regionais - CODAMs, e estabelece outras providências.
RESOLUÇÃO CONSEMA Nº 13/12	Altera a Resolução CONSEMA nº 001/2006 – ajusta a listagem de Atividades Consideradas Potencialmente Causadoras de Degradação Ambiental. Revoga a Res. 03/08.
Resolução CONSEMA Nº 14/2012	Aprova a Listagem das Atividades Consideradas Potencialmente Causadoras de Degradação Ambiental de impacto local para fins do exercício da competência do licenciamento ambiental municipal.
Resolução CONSEMA Nº 52/2014	Estabelece critérios gerais para exercício do licenciamento ambiental municipal de atividades, obras e empreendimentos que causem ou possam causar impacto de âmbito local em todo o Estado de Santa Catarina.

Fonte: sitio eletrônico da FATMA. Organização: a autora.

Fizemos uma análise dessa Legislação e apontamos abaixo os pontos mais importantes no que tange a abertura ao controle social no processo de licenciamento e assuntos correlatos.

A Resolução do CONSEMA nº 001/06 complementa a listagem de atividades de grande impacto estabelecidas pela Resolução do CONAMA 01/86. Interessante a justificativa feita pelos Conselheiros para elaboração da Resolução:

Considerando que a Resolução do CONAMA nº 01/86 não esgotou o tema referente à exigibilidade do Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EIA, causando assim, uma insegurança jurídica tanto para os órgãos

²⁷⁹ Disponível em: <http://www.sds.sc.gov.br/index.php/biblioteca/consema/municipios-habilitados/345-municipios-habilitados-por-ordem-alfabetica-1/file>. Acesso em 08/01/2016.

licenciadores e fiscalizadores, como para os empreendedores, sendo necessário criar uma listagem das atividades potencialmente ou causadoras de significativo impacto ambiental.

Entre um dos pressupostos básicos do processo de licenciamento ambiental, segundo esta Resolução, está “o acesso à informações mais diretas à sociedade civil, por meio do Relatório de Impacto Ambiental e audiências públicas nos termos da Resolução 09/87 do CONAMA²⁸⁰”.

Outro ponto de destaque dessa Resolução é a afirmação de que a Audiência Pública poderá ocorrer em processos de licenciamento ambiental que independam de EIA/RIMA, assim como também prevê a legislação do Rio Grande do Sul, em Santa Catarina também é possível a realização de Audiências Públicas em processos de menor impacto ambiental:

Considerando que no âmbito estadual, a audiência pública também poderá ser determinada, ainda que para o licenciamento da atividade não seja exigível o EIA/RIMA, mas sempre que for útil para fins de esclarecimentos à população, sendo razoável que obedeça a um rito mais simplificado visando a não comprometer a eficiência do licenciamento ambiental.

Art. 5 [...]

§2º - Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado, motivadamente, por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o órgão de meio ambiente promoverá a realização de audiência pública, nos casos de atividade/empreendimento passível de licenciamento mediante apresentação de EAS, cujo porte e potencial poluidor for grande (G), antes da emissão da Licença Ambiental Prévia, a qual obedecerá a um rito mais simplificado, a ser regulamentado pela FATMA, por meio de Portaria. Nos demais casos o órgão licenciador poderá determinar ao empreendedor a realização de reuniões técnicas informativas²⁸¹.

Outro ato normativo importante do Estado, um pouco mais abrangente, é a Lei nº 14.675 de 13/04/09, que instituiu o Estado o Código Ambiental e traz já em seu art. 2º, a obrigação de participação da população do controle de atividades impactantes:

Art. 2º Compete ao Poder Público Estadual e Municipal e à coletividade promover e exigir medidas que garantam a qualidade do meio ambiente, da vida e da diversidade biológica no desenvolvimento de sua atividade, assim como corrigir ou fazer corrigir os efeitos da atividade degradadora ou poluidora.

Parágrafo único. É dever do cidadão informar ao Poder Público Estadual e Municipal sobre atividades poluidoras ou degradadoras de que tiver conhecimento.

²⁸⁰ RESOLUÇÃO CONSEMA Nº 001/2006 – Quarta consideração, alínea b).

²⁸¹ Considerações e Art. 5º da Resolução 01/06 – CONSEMA.

Esta Lei estabelece que à FATMA compete o licenciamento de atividades de alto impacto no Estado e ao CONSEMA, compete estabelecer as diretrizes básicas para o processo de licenciamento de qualquer tipo de atividade.

Porém, ponto negativo da Lei é que o capítulo destinado ao licenciamento ambiental, que vai do art. 29 ao art. 44, não sequer uma menção a possibilidade de realização de Audiência Pública durante o processo de licenciamento ambiental no Estado.

O Decreto 2.955/2010 regulamenta a Lei no que tange ao licenciamento ambiental e trata das regras e critérios para o desenvolvimento do processo de licenciamento o Estado.

Em relação ao controle social dos atos de licenciamento ambiental no Estado, uma previsão feita pelo Decreto é a de obrigatoriedade da realização de Audiência Pública em todos os processos de licenciamento de atividades mais impactantes, ou seja, todos os que necessitam da análise de EIA/RIMA:

Art. 27. Será obrigatória a realização de audiência pública para toda atividade ou empreendimento que exigir o EIA/RIMA, para fins de licenciamento ambiental.

Após análise da legislação do Estado no que tange ao licenciamento ambiental e também a pesquisa no sitio eletrônico da FATMA, verificamos que em Santa Catarina a legislação permite a realização de Audiência Pública em qualquer processo de licenciamento, independente do porte, sendo que nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos de grande impacto, aqueles que necessitam da aprovação do EIA/RIMA, sempre deverá ocorrer a audiência pública, independente de solicitação da população:

Pelo grande interesse que têm despertado e por privilegiar a participação da comunidade no processo, a FATMA decidiu convocar audiência pública para a apresentação de todos os Estudos e Relatórios de Impacto ao Meio Ambiente que venham a ser solicitados nesta gestão.²⁸²

²⁸² Disponível em: <http://www.fatma.sc.gov.br/conteudo/rimas>. Acesso em 07/01/2017.

Desta forma, todos os RIMAS ficam disponíveis no sítio eletrônico da FATMA para consulta pública. Em 07 de janeiro de 2017 eram 117 RIMAS disponíveis no site para consulta, alguns ainda de 2010²⁸³.

De todos os Estados pesquisados, este foi o único que disponibiliza o RIMA para consulta em seu sítio eletrônico, o que garante maior publicidade e acesso a este documento pela população.

No entanto, as informações sobre Audiências Públicas não estão disponibilizadas no site, para ter acesso a esta informação, conseguimos apenas pela consulta das notícias de eventos ocorridos, o que demonstra uma grande falha quanto a publicidade dos editais de chamamento público para a realização das audiências.

Segundo informações prestadas em 11 de janeiro de 2017 pelo Chefe de Gabinete da FATMA, “o edital de chamamento público para a realização de audiências é publicado na página principal da FATMA com 30 dias de antecedência da realização das audiências,”²⁸⁴ assim, quando não há audiência para acontecer, nenhuma informação a este respeito é encontrada, nem mesmo um link específico ou a listagem das audiências já ocorridas está disponível.

Assim, consultando as informações disponibilizadas no site da FATMA, pudemos levantar as Audiências Públicas ocorridas nos últimos anos em Santa Catarina, decorrentes de processos de licenciamento, é o que disponibilizamos no Anexo 4.

Com este levantamento verificamos que a FATMA não disponibiliza um link com as audiências já ocorridas e apenas divulga um chamamento público para a realização de audiência com 30 dias de antecedência da realização desta, dificultando a participação popular nas audiências e o controle social de atividades impactantes.

Assim, por não ter um campo específico para publicação de todas as audiências, o portal deixa a desejar no quesito transparência e publicidade, prejudicando o acesso da comunidade a estas informações e ao conhecimento da realização destas audiências.

²⁸³ Disponível em: <http://www.fatma.sc.gov.br/conteudo/rimas>. Acesso em 08/01/2017.

²⁸⁴ Entrevista concedida por telefone.

Verificamos ainda, que as audiências só passaram a ser noticiadas a partir de 2014, assim, não temos informações da realização de audiências públicas ocorridas em anos anteriores.

No entanto, a quantidade de audiências nos três anos noticiados é significativa, conforme apresentamos a síntese na tabela abaixo:

Quadro 07 – Audiências Públicas realizadas nos últimos 5 anos pela FATMA nos processos de licenciamento ambiental.

ANO	AUDIÊNCIAS
2012	Não divulgada
2013	Não divulgada
2014	12
2015	17
2016	14

Fonte: site da FATMA. Organização: A autora.

Porém, como por Lei, no Estado é obrigatória a realização de audiência pública em todos os processos em que houver apresentação de EIA/RIMA e como no site está disponibilizado um total de 117 RIMAS nos últimos anos (com publicação a partir de 2010), consideramos que o número de audiências ocorridas nos últimos 5 anos possa ser maior do que o que foi informado.

Apenas de forma comparativa, no mesmo período o Rio Grande do Sul realizou apenas 17 audiências e o Paraná realizou 51 Audiências.

O Ponto em comum entre estas atividades nos três Estados pesquisados, é que se tratam sempre de atividades que dependem de avaliação de EIA/RIMA, onde por força de Resolução do CONAMA, é obrigatória a publicidade do RIMA e é possível a realização de audiência pública para apresentação do mesmo à população.

Assim, as atividades são muito similares nos três casos, em Santa Catarina as atividades expostas à audiência estão relacionadas a geração e distribuição de energia, loteamentos, barragens, pontes, extração mineral entre outras, muito similares as atividades expostas a audiência pública nos demais Estados

4.4. Análise dos Resultados

Após a conclusão da pesquisa pudemos verificar que apesar de garantido na legislação federal o direito de participar da gestão do espaço urbano (Lei 10.257/01),

o direito/dever de participar na defesa do meio ambiente (at. 225 da CF/88) e o direito de acesso às informações de natureza ambiental existentes nos órgãos integrante do SISNAMA (Lei 10.650/2013), nos estados do Sul do País, esses direitos não têm sido amplamente observados durante os processos de licenciamento ambiental.

Há que lembrar que o processo de licenciamento nos termos da Resolução 237/97 – CONAMA é necessário para todas as atividades que de alguma forma irão utilizar recurso natural ou gerar algum tipo de degradação ao ambiente. Assim, em todas estas atividades, por lógica e por observância das normas acima citadas, seria obrigatória a participação da coletividade, ou por meio de órgãos colegiados, ou diretamente, por meio de audiências públicas, reuniões técnicas, consultas públicas ou outros meios de controle social.

Outro ponto a se observar é que as atividades locais, objeto deste trabalho, definidas como aquelas que causam impacto exclusivamente no Município onde estão instaladas, a partir da LC Federal 140/2011, devem ser licenciadas pelos órgãos ambientais dos próprios municípios, assim, estes é que devem garantir o acesso da coletividade local aos processos de licenciamento por eles geridos, bem como, o controle ou acompanhamento social desta atividade.

Vimos que os três Estados pesquisados já iniciaram o processo de descentralização do Licenciamento, sendo que Santa Catarina e Rio Grande do Sul começaram bem antes da Lei Federal determinar a municipalização e estão bem adiantados em número de municípios habilitados a licenciar em relação ao Estado do Paraná. Abaixo demonstramos como está a atual situação da descentralização do licenciamento de atividades de impacto local nos Estados pesquisados:

Quadro 08 – descentralização do licenciamento de atividades de impacto local – situação atual na região.

Estados	Início da descentralização (ano)	Municípios habilitados a licenciar em 2016	Municípios exercendo efetivamente o licenciamento em 2016
Paraná	2013	21	2
Rio Grande do Sul	2000	482	482
Santa Catarina	2007	96	96

Organização: a autora.

Apesar do processo de descentralização estar avançado ao menos nos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, nos três Estados a regra de descentralização foi a mesma, só fora autorizado a municipalização do licenciamento de atividades de pequeno e médio impacto, as atividades, mesmo que locais, de grande impacto, continuam sob a competência dos órgãos ambientais estaduais.

Outro ponto comum no processo de descentralização do licenciamento de atividades locais na região Sul, é que ambos os Estados, aplicam para efeitos de controle social das atividades em processo de licenciamento ambiental, as Resoluções 01/86 e 09/87 do CONAMA, ignorando completamente as normativas atuais que determinam a obrigatoriedade de participação da coletividade na defesa do meio ambiente e na gestão do espaço urbano, sobretudo, em favor da sadia qualidade de vida.

As Resoluções citadas exigem a realização de audiência pública, apenas nos processos de licenciamento ambiental de atividades altamente impactante, que são passíveis da apresentação de Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente – EIA/RIMA, e somente quando solicitado por 50 ou mais cidadãos ou por associações, órgãos públicos ou o Ministério Público.

Desta forma, em todos os estados pesquisados, a regra é a mesma, nas atividades licenciadas pelos Municípios, de pequeno e médio impacto, não há possibilidade de realização de audiência pública, simplesmente porque não há análise de EIA/RIMA.

Só há realização de Audiência Pública nos processos de grande impacto, licenciados pelos órgãos estaduais. Abaixo demonstramos a quantidade de audiências realizadas nos últimos 5 anos nos três Estados analisados:

Quadro 09 – Relação de Audiências públicas realizadas em processos de licenciamento ambiental na região sul do País.

ESTADO	2012	2013	2014	2015	2015	TOTAL
Paraná	13	19	33	20	04	89
Santa Catarina	-----	-----	12	17	14	43
Rio Grande do Sul	-----	-----	04	05	08	17

TOTAL	13	19	49	42	26	149
--------------	----	----	----	----	----	------------

Elaboração: a autora.

Com o levantamento feito foi possível verificar que nos últimos 5 (cinco) anos, conforme divulgação dos órgãos ambientais responsáveis, foram realizadas na região Sul, 149 (cento e quarenta e nove) audiências, sendo a maior parte no Estado do Paraná.

Deve-se considerar que os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, não informaram a ocorrência de audiências públicas nos anos de 2012 e 2013.

Assim, pelo que verificamos, apesar da previsão de audiências e consultas públicas, além de reuniões técnicas nas legislações de cada Estado Pesquisado, na prática, poucas foram as audiências realizadas no universo de atividades de grande impacto licenciadas na Região.

Além disso, a falta de previsão legal para a participação popular no acompanhamento e controle de atividades consideradas de pequeno e médio impacto nesses Estados impossibilita a realização de audiências ou outras formas de controle social nos processos de licenciamento a cargo dos Municípios, deixando a mercê dos órgãos ambientais locais, sem qualquer tipo de controle social, a autorização para instalação de atividades que geram impacto e influem na sadia qualidade de vida local.

Este procedimento que exclui a coletividade do processo de análise e acompanhamento de atividades que possam causar impacto em suas localidades, gerando prejuízos a sua qualidade de vida, fere a Constituição Federal de 1988 e ainda a legislação superveniente, como o Estatuto da Cidade que garantem a todos o direito de defender o ambiente, inclusive urbano, bem como, a sadia qualidade de vida.

A quantidade de audiências realizadas é insignificante frente a quantidade de atividades e empreendimentos impactantes que se instalam neste Estados todos os anos, o que demonstra que tal procedimento não é observado em sua plenitude, colocando a coletividade em grave risco diante da instalação de empreendimentos que possam vir a causar incômodos e prejuízos ambientais e à saúde pública, e que são autorizados pelos órgãos ambientais a se instalarem em áreas urbanas.

Há sem dúvida, em uma das regiões mais desenvolvidas do País, a região Sul, total descaso com a coletividade no que tange ao licenciamento de atividades impactantes, sem um processo mais transparente e melhor controle social, a região

vive um atraso em relação a democracia participativa no que tange ao controle da instalação e operação de atividades impactantes em localidades urbanas.

CONCLUSÃO

A democracia participativa é uma importante conquista nas sociedades modernas.

A participação popular na construção das políticas públicas, na gestão das cidades e também da preservação do ambiente não é apenas um direito fundamental, mas também um dever moral da coletividade.

Em matéria de participação em defesa do ambiente, o modelo mais adequado é o de democracia semidireta, pelo qual a participação da população coexiste com o sistema representativo, com caráter de prevalência desse. Neste modelo, o povo participação por meio dos Conselhos, Comissões, Conferências, Audiências e Consultas Públicas, Associações, ONGs, entre outros espaços e instrumentos desta natureza.

A participação é um direito fundamental do povo, concretizado no Estado Democrático de Direito. Como direito fundamental que é infere-se como direito universal, ou seja, destinado ao ser humano enquanto gênero, assim, não se restringe a categorias ou classes de pessoas, é direito de todos.

A possibilidade de se manifestar favorável ou não a projetos ou políticas públicas que influam no ambiente ou no espaço onde se vive, é garantia de preservação da dignidade do ser humano. Neste sentido, a dignidade humana apresenta uma relação de interdependência com a noção de cidadania, que de modo simplificado, pode ser entendida como o direito a ter direitos.

A participação da coletividade na gestão da coisa pública, ou mesmo do espaço onde vive, não deve ser tida como uma mera formalidade que o Estado por força de Lei deve cumprir, mas sim, como o exercício efetivo do direito de opinar nos direcionamentos e decisões que venham a interferir na vida desta mesma coletividade e no interesse público relacionado.

Em matéria de meio ambiente, uma participação efetiva da coletividade é fundamental para a garantia de defesa e proteção de um bem que é de todos, de toda a humanidade presente futura e ainda, essencial para a garantia da sadia qualidade de vida.

A importância do Meio Ambiente sadio e equilibrado para a sadia qualidade de vida é fato. Viver em um ambiente sadio e equilibrado é um direito humano

fundamental, assim, participar na proteção e construção ou reconstrução de um ambiente sustentável, é sem dúvida um direito humano fundamental.

Nos Brasil muitos Princípios do Direito Ambiental, nos direcionam a conclusão de que em prol de um ambiente equilibrado e saudável, o poder público pode e deve limitar atividades econômicas, além de exigir maior controle tanto nos atos de instalação destas atividades, como no momento da operação. Princípios como os da Prevenção e Precaução e o do Poluidor Pagador, nos remetem a ideia de que aquele que explora uma atividade impactante ao meio deve internalizar o custo social desta atividade.

No mesmo sentido, outros Princípios como o da solidariedade ambiental e o da participação popular, deixam claro a necessidade de toda a humanidade se manifestar e participar dos atos públicos ou não, que se refiram ao meio ambiente. Tal necessidade se dá pelo fato de que, se entendemos que o meio ambiente é o todo onde vivemos, onde construímos nossos relacionamentos, nossa vida e o todo que deixaremos para nossas futuras gerações, devemos participar ativamente e solidariamente na construção ou manutenção de um ambiente adequado e saudável para todos.

Nesta seara o licenciamento ambiental é um importante instrumento de controle ambiental e de limitação das atividades econômicas, criado em 1981 pela Lei 6.938, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente é obrigatório em todo o País para a instalação de atividades que possam causar impacto ao ambiente ou que utilizem recurso natural.

Já em 1986, a Resolução 01 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA estabeleceu que no caso de atividades cujo impacto ambiental fosse significativo, seria necessário para sua instalação avaliação de Estudo de Impacto Ambiental- EIA e do respectivo Relatório de Impacto ao Meio Ambiente – RIMA, e que nestes casos, é obrigatório que o órgão ambiental responsável, possibilite a qualquer interessado a realização de Audiência Pública para melhor conhecimento do projeto.

Esta Resolução garante o direito da coletividade conhecer previamente estas atividades e se manifestar na instalação ou não das mesmas, porém, tais considerações não vinculam a decisão dos órgãos ambientais, funcionam assim, mais como garantia ao conhecimento prévio sobre a instalação de empreendimentos impactantes, do que como hipótese de controle popular na ocupação do espaço.

Após esta Resolução muitos outros atos normativos ampliaram a garantia de participação popular na defesa do meio ambiente, citamos como exemplo, a Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, que estabelece o direito da população participar na gestão do espaço urbano. Assim, se consideramos que boa parte das atividades impactantes estão localizadas nas áreas urbanas, deve ser aplicado aos atos de licenciamento ambiental, tal garantia, de permitir aos moradores destas localidades participarem da criação de políticas públicas de ocupação ordenada do espaço urbano, de gestão sustentável, de zoneamento para a adequada instalação dos empreendimentos e atividades de forma a compatibilizá-los com o uso residencial e demais atividades humanas.

Desta forma, este estudo teve por objetivo verificar a aplicabilidade do direito de participação popular nos atos de licenciamento ambiental realizados nos estados da região Sul do Brasil. O recorte temporal foi dos últimos 5 (cinco) anos e o resultado alcançado foi de uma participação praticamente inexistente, em relação a quantidade de licenças emitidas no período.

Verificamos que os três Estados estudado possuem ampla legislação ambiental, sobretudo, que todos eles garantem pelas normativas Estaduais a participação popular na defesa do meio ambiente. Assim, além da normativa federal, também as leis Estaduais, dos Estados estudados ampliam a garantia ao direito de participar na proteção do ambiente.

No que tange ao licenciamento, verificamos que em todos os Estados pesquisados, já está sendo aplicada a regra da municipalização do licenciamento ambiental, ou seja, as atividades de menor impacto e de impacto local são licenciadas pelos Municípios.

Quanto a transparência no que tange as informações ambientais verificamos que os três Estados disponibilizam nos seus sítios eletrônicos dados e informações sobre as atividades que estão sob processo de licenciamento, bem como, as audiências realizadas e a serem realizadas neste sentido. Porém, tais informações não são suficientemente claras, nem tão pouco acessíveis, para que todos possam de forma rápida e simples tomar conhecimento sobre as mesmas, não garantem amplo acesso e dificultam a participação e o controle popular.

Verificamos por fim, que de todas as atividades licenciadas pelos Estados pesquisados, apenas naquelas que dependem de análise de EIA/RIMA houve

abertura para audiência pública, e estas foram a minoria dentre a quantidade de processos de licenciamento havidos no período.

Com o levantamento feito foi possível verificar que nos últimos 5 (cinco) anos, conforme divulgação dos órgãos ambientais responsáveis, foram realizadas na região Sul, 149 (cento e quarenta e nove) audiências, sendo a maior parte no Estado do Paraná.

Neste período somente no Rio Grande do Sul, foram emitidas 57.510 licenças ambientais e deste total, em apenas 17 processos de licenciamento, houve abertura para audiência Pública, o que equivale a um percentual de aproximadamente 0,03% apenas.

Assim, conclui-se que apesar da evolução da legislação ambiental garantindo maior participação da população na proteção do meio ambiente, na construção de políticas ambientais e na gestão do espaço urbano, verifica-se que na prática, em uma das regiões mais desenvolvidas no País, a abertura efetiva de participação popular ainda se dá com base em legislação de 1986, e as informações são insuficientes para garantir a plena participação da sociedade no controle das atividades impactantes.

A dignidade em poder participar na construção de um ambiente mais saudável, para a atual e futuras gerações, por meio do controle da instalação de atividades econômicas durante o processo de licenciamento ambiental, não é expressivo nestes estados, porém, à coletividade é garantido outros instrumentos e meios legais de possibilitar tal controle, como a Ação Popular, a participação nas Conferências e Conselhos, ONGs e OSCIPs, entre outros mecanismos criados para garantia da democracia semidireta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Manual de Direito Ambiental**. 5º ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ARATO, Andrew. **Representação, soberania popular e accountability**. Lua Nova: São Paulo, 2002.

AUAD, Denise. **Mecanismos de Participação Popular no Brasil: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular**. Artigo publicado na Revista Brasileira de Direito Constitucional. nº 3. Disponível em:
http://www.esdc.com.br/artigosRBDC/revista3_291.html.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa – referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BENJAMIN, Antonio Herman. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (orgs.) **Direito Constitucional Ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BOBBIO, Norberto. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade. Para uma teoria geral da política**. 12 ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CADER, Renato; VIEIRA, Liszt. **A política ambiental do Brasil ontem e hoje**. Revista ECO 21.Ed. 129.Disponível em:
<http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=1601>. Acesso em 20 de junho de 2016.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CESAR, João Batista Martins. **A Audiência Pública como Instrumento de efetivação dos direitos sociais**. Revista do Mestrado em Direito. Brasília, V. 5, nº 2, p. 356-384, Jul-Dez, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

Declaração de Estocolmo. Disponível em:
<http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em 26 de setembro de 2016.

DESTEFENNI, Marcos. **Direito Penal e Licenciamento Ambiental**. São Paulo: Memória Jurídica, 2004.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997
DIAS, Edna Cardoso. Manual de Direito Ambiental. 2. Ed. Belo Horizonte: mandamentos, 2003.

Dicionário Michaelis. Disponível em <http://michaelis.uol.com.br>. Acesso em 12 de março de 2016.

DIEHL, Franceline P; XAVIER, Grazielle; BRANCHER, Nívia D. R. **O Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Interfaces entre Direitos Humanos e Proteção Ambiental**. Revista Novos Estudos Jurídicos - Vol. 12 - n. 1 - p. 63-70 / jan-jun – Univalle. Vale do Itajaí/SC: 2007.

EDLER, Gabriel Octacílio Bohn; RODRIGUES, Domingues Benedetti. **Meio Ambiente Urbano: Principais Problemas e Instrumentos para a Sustentabilidade**. I Congresso Internacional de Direito Ambiental e Ecologia Política. UFSM. Revista Eletrônica do Curso de Direito - UFSM - ISSN. 3694. 1981.

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia Deliberativa: Habermans, Cohen e Bohman**. Lua Nova, São Paulo, n. 49, 2000.

FARIAS, Edilson Pereira de. **Liberdade de expressão e comunicação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de direito ambiental**. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FILHO, João Telmo de Oliveira. **A participação popular no planejamento urbano: A experiência do plano diretor de Porto Alegre**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional. 2011.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; CARMO, Thaís Maria Leonel. **Desenvolvimento Sustentável: A Ordem Econômica do Capitalismo e a Questão do Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988 – art. 70, VI**. In: MARQUES, J. R. (org.) Sustentabilidade e temas fundamentais de Direito Ambiental. Campinas: São Paulo: Ed. Millenium, 2009.

FONSECA, Gilberto Nardi. **A gestão democrática dos Municípios. Informativo de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal**, ano 21, n. 20, p. 719, 2003.

GALLIGAN, Denis J. **Due process and fair procedures: a study of administrative procedures**. Oxford: Clarendon Press, 1996.

GONÇALVES, Sandra Krieger. **Algumas Considerações em torno do sentido da justiça e sua dimensão como elemento de concretização dos direitos fundamentais.** In: Reflexões sobre a Teoria da Constituição e do Estado. Florianópolis: Insular, 2013.

GONÇALVES, Rogério Magnus Varela. **Os direitos fundamentais e sua validade no âmbito das relações privadas.** Revista Direito e Liberdade. Mossoró, 2015. JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O Direito Fundamental à Participação Popular e a Consolidação da Democracia Deliberativa na Esfera Pública Municipal.** Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional. Fundação Edson Queiróz - Universidade Estadual de Fortaleza/UNIFOR, 2007.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental.** 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2014

JOHN, Natacha Souza; ODORISSI, Fernanda Favarini. **O licenciamento Ambiental e o princípio da Publicidade:** um instrumento de efetividade na participação pública. Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena - CAAP. n. 1 v. XVIII. ISSN: 1415-0344. Belo Horizonte, 2012.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O Direito Fundamental à Participação Popular e a Consolidação da Democracia Deliberativa na Esfera Pública Municipal.** Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional. Fundação Edson Queiróz - Universidade de Fortaleza/UNIFOR, 2007.

LAKATOS, Eva Maria; MARKONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. **A cidadania na Constituição Federal de 1988: redefinindo a participação política:** In: BONAVIDES, Paulo et al (Org.) Constituição e Democracia. Estudos em homenagem ao professor J.J Canotilho. São Paulo: Malheiros, 2006a.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 13 ed. São Paulo: Malheiros: 2005.

MARCHESI, Makena; FONSECA, Leonardo Alvarenga da. **A legitimidade democrática do ativismo judicial para a concretização dos direitos fundamentais.** Argumenta: Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, n. 19. Jacarezinho: 2013.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status.** Zahar: Rio de Janeiro, 1967.

MEDAUAR, Odete. **O direito Administrativo Moderno.** São Paulo: RT, 2003b.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo.** 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson. **Desenvolvimento sustentável, Participação Popular e Conhecimento: A Gestão Ambiental Urbana em Porto Alegre.** Org. MENEGAT e ALMEIDA. Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental das Cidades. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. **A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública.** X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chilo, 18 – 21 Oct. 2005.

MIGUEL, Luiz Felipe. **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política.** Revista de Sociologia e política. Curitiba, n. 25, p. 25 - 38, nov. 2005.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário.** 1 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MILARÉ, Édis; LOURES, Flávia Tavares Rocha. **Meio Ambiente e os Direitos da Personalidade.** Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 37, jan/mar. 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo.** 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Fundamentais: Trunfos contra a maioria.** Coimbra Editora, 2006.

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania Social na Constituição de 1988. Estratégias de Positivção e Exigibilidade judicial dos Direitos Sociais.** São Paulo: Verbatim, 2009.

PASSOS, Priscila Nogueira Calmon. **A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do Meio Ambiente.** Revista Direitos Fundamentais e Democracia. UNIBRASIL. Vol. 6. 2009.

PILATI, Luciana Cardoso; DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental Simplificado.** 1º ed. São Paulo: Saraiva.

PRZEWORSKI, Adam. **O Estado e o cidadão.** In Bresser Pereira, LC, Wilhelm, J. Sola, L. (org). Sociedade e Estado em Transformação: ENAP. Brasília, 1999.

RAMOS, Camila; ABREU, Pérola de; BATALHONE, Ana Patrícia. **Conferência Mundial de Direitos Humanos – Viena, 1993 Tópico: A inter-relação entre democracia, desenvolvimento e Direitos Humanos.** SINUS 2009, disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/diversos_viena_guia_historico.pdf. Acesso em 21 de dezembro de 2016.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de Direito Ambiental: parte geral.** São Paulo: Max Limonad, 2002.

ROCHA, Tiago do Amaral; QUEIROZ, Mariana Oliveira Barreiros de. **O meio ambiente como um direito fundamental da pessoa humana**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 95, dez 2011. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=10795&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em 26 de set 2016.

ROUSSEAU, Jean Jaques. **Do contrato Social**. Traduzido por: Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2004.

RUSSOMANO, Rosah. **Curso de Direito Constitucional**. 5º ed. rev e at. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997.

SAMPIERE, Roberto Hernández COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista; **Metodología dela Investigación**. Colombia: Panamericana Formas e Impresos S.A, 2007.

SANTOS. Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1995.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4º ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Meio Ambiente**. 3º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SILVA, Anderson Furlan Freire da; FRACALOSSI, Willian. **Elementos de Direito Ambiental**. São Paulo: Ed. Método, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 3ª ed. rev.atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso. **Poder Constituinte e Poder Popular. Estudos sobre a Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Fundamentos Constitucionais da proteção do meio ambiente**. Revista de Direito Ambiental, n. 27, jul-set, 2002.

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

SILVA, Solange Teles da. **Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: avanços e desafios**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 48, out/dez de 2007.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SOMBRA, Thiago Luís Santos. **A eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SOUZA, Demétrius Coelho. **O Meio Ambiente das Cidades**. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3º ed. São Paulo: Cortez, 2002.

ANEXO I

Quadro 10 – Instrumentos nacionais e internacionais que garantem a participação popular em matéria ambiental.

Instrumento normativo	Mecanismo
Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos	Traz em seu artigo 25 que todos os cidadãos têm o direito de participar direta ou indiretamente dos assuntos de interesse público.
Carta Mundial da Natureza	Princípio 22, diz que toda pessoa, respeitando a legislação nacional, tem o direito de participar individual ou coletivamente das decisões acerca da preservação do meio ambiente.
Resolução 01/86 – CONAMA	Em seu art. 11 determina que o Relatório de Impacto Ambiental, necessário no licenciamento de atividades altamente impactantes, seja disponibilizado à população.
Resolução 09/87 – CONAMA	Trata da obrigação de Exposição do Relatório de Impacto Ambiental à população e da Audiência pública no processo de licenciamento ambiental.
Declaração do Rio/1992	Artigo 10 reafirma a importância da participação popular.
Agenda 21 Global	Capítulo 23 enfatiza a participação popular.
Convenção da Biodiversidade/1992	Art. 14, deve-se observar a participação da sociedade em assuntos relacionados a preservação do meio ambiente.
Constituição Federal de 1988	Art. 225 insculpe o direito/dever da coletividade defender e preservar o meio ambiente.
Lei da Política Nacional da Educação Ambiental - PNEA (Lei 9.795/99)	Estabelece em seu art. 5º, IV o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania;
Estatuto da Cidade – Lei 10.257/01	Garante o direito a gestão participativa das cidades, compreendido como o direito a

	participar diretamente ou por meio de associações, comissões, conselhos da elaboração de planos, projetos, programas de governo direcionados ao desenvolvimento urbano.
Lei 12.305/2010	Determina a gestão compartilhada dos resíduos, incluindo a participação da coletividade no dever de gerir os resíduos domésticos e participar ativamente na cadeia reversa dos demais resíduos.
Lei 10.650/2013	Garante o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades ambientais que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Fonte: DIEHL; XAVIER e BRANCHER, adaptado pela autora.

ANEXO II

Quadro 11 – Audiências Públicas realizadas/convocadas pelo IAP.

Ano	Município	Empreendimento	Empreendedor	Data
2016	Campo Largo/PR E Ponta Grossa	Complexo Minero industrial, sendo: a) Unidade Industrial para produção de cimento e b) Extração Mineral de Calcário e Argila.	Mineração Delta do Paraná Ltda.	23/11/2016 e 24/11/2016.
2016	Tibagi	PCH Fortaleza	Fortaleza Energia Ltda	09/11/2016
2016	Morretes Antonina e	Implantação de acesso (Rodovia PR-340) com extensão de aproximadamente 11 Km no trecho entre a BR 277/PR e o Complexo Portuário de Antonina	Estado do Paraná.	06/07/2016
2015	Guarapuava	Central de Tratamento de Resíduos Sólidos Classe I e Classe II.	Eficiência Ambiental Coleta de Resíduos Ltda.	17/12/15
2015	Rio Branco do Ivaí	PCH Clairto Zonta	Argentum Energia Ltda	15/12/2015
2015	Apucarana	Contorno Ferroviário e Pátio de Manobras	Prefeitura Municipal de Apucarana	15/12/2015
2015	Campo Largo	Condomínio Residencial Fazenda Rio Verde	Luiz Guilherme Gomes Mussi.	11/11/15
2015	Marquinho e Laranjeiras dos Sul	PCH Cobre KM 19	Rio do Cobre Energia Ltda.	14/10/15 e 15/10/15
2015	Araucária, Lapa, e São Mateus do Sul.	Rede de Distribuição de Gás natural.	Compgás Ltda	15/09/15 16/09/15 e 17/09/15
2015	Tibagi e Carambeí	UHE Santa Branca	Santa Branca Energia Limpa	19/08/15 e 20/08/15
2015	Marmeleiro	Parque aeólico Rosa dos Ventos I, II e III	Rosa dos Ventos Geradora de Energia S/A	06/08/15
2015	Adrianópolis	Complexo Minero-Industrial (Extração mineral de calcário e unidade Industrial para fabricação de cimento)	Golden Mix Concreto	11/06/15
2015	Palmas	COMPLEXOS EÓLICOS ÁGUA SANTA I, II e III, SERRA DA	Complexo Eólico Água Santa III Ltda.	01/01/2015

		ESPERANÇA I e II e ROTA DAS ARAUCÁRIAS I e II		
2014	Pontal do Paraná	TERMINAL MARÍTIMO	MELPORT TERMINAIS MARÍTIMOS LTDA	10/12/2014
2014	Palmeira	Implantação do Sítio Aeroportuário.	Companhia Aeroportuária Campos Gerais.	
2014	Assis Chateaubriand e Iporã.	UHE ERCILÂNDIA	COPEL Geração e Transmissão S.A	26/11/2014
2014	Alto Piquiri e Formosa do Oeste	UHE APERTADOS	COPEL Geração e Transmissão S.A	05/11/2014 e 06/11/2014
2014	Telêmaco Borba, Imbaú e Tibagi.	UHE TELÊMACO BORBA	PROMON Engenharia Ltda	03/11/2014 e 04/11/2014
2014	Nova Esperança do Sudoeste.	ATERRO INDUSTRIAL Classes I e II	Município de Nova Esperança do Sudoeste	07/10/2014 08/10/2014 09/10/2014
2014	MARIALVA	LOTEAMENTO CONDOMÍNIO RESIDENCIAL GREEN DIAMOND RESIDENCE COMPLEXO EÓLICO ELÉTRICO CAMPOS GERAIS	LYNCORP EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA.	25/09/2014
2014	TIBAGI		TAIM CADE INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS LTDA	04/12/2014
2014	ORTIGUEIRA	RAMAL FERROVIÁRIO - NOVA ESTRADA E PONTE SOBRE O RIO TIBAGI	KLABIN S.A	24/09/2014
2014	Paranaguá	TERMINAL DE ARMAZENAGEM E OPERAÇÃO DE GRANEL LÍQUIDO - PONTO A (INSTALAÇÃO DUTO DE TRANSPORTE DE COMBUSTÍVEIS E UMA LINHA DE CARREGAMENTO) - PONTO B. UHE ERCILÂNDIA	CBL – COMPANHIA BRASILEIRA DE LOGÍSTICA.	29/08/2014
2014	Assis Chateaubriand, Formosa do Oeste, Iporã, Brasilândia do Sul e Alto Piquiri	TRANSPORTE, TRATAMENTO E DISPOSIÇÃO DE RESÍDUOS CLASSE I E CLASSE II	COPEL Geração e Transmissão S.A	30/07/2014
				19/08/2014, 20/08/2014, 22/08/2014, 25/08/2014 e 26/08/2014

2014	Tamarana	UHE TELÊMACO BORBA	CETRIC - BALDISSERA CENTRAL DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS, INDUSTRIAIS E COMERCIAIS LTDA.	26/06/2014
2014	Telêmaco Borba	AMPLIAÇÃO DE ÁREA DE LAVRA DE CALCÁRIO e FÁBRICA DE CIMENTO	PROMON Engenharia Ltda.	22/07/2014
2014	Rio Branco do	REDE DE DISTRIBUIÇÃO DE GÁS NATURAL – RDGN CENTRO – NORTE	INTERCEMENT L S.A	09/06/2014
2014	Doutor Ulysses, Cornélio Procópio, Curiúva, e	CENTRAL DE RECEBIMENTO, TRATAMENTO, VALORIZAÇÃO E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS	COMPAGÁS – COMPANHIA PARANAENSE DE GÁS.	23/04/2014 24/04/2014 28/04/2014 29/04/2014
2014	Jataizinho.	INDUSTRIAIS CLASSES I E II	ETRIIP – EMPRESA DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS INDUSTRIAIS DO PARANÁ LTDA.	09/04/2014
2014	LONDRINA	PCH Foz do Estrela		
2014	Coronel Domingues Soares	PCH Foz do Santana	Brookfield Energia Renovável S.A	24/04/2014
2014	Itapejara do Oeste e São João	UHE Tibagi Montante	Silea Participações Ltda – SILEA	12/03/2014 e 13/03/2014
2014	Tibagi	CONTORNO SUL METROPOLITANO DE MARINGÁ	Minas PCH S.A	20/03/2014
2014	Maringá		Município de Maringá	14/02/2014

2013	Paranaguá	PORTO TERMINAIS PORTUÁRIOS MULTICARGAS	TERMINAIS PORTUÁRIOS MULTICARGAS LOGÍSTICA LTDA E	26/11/2013
2013	Marialva	LOTEAMENTO – CONDOMÍNIO RESIDENCIAL GREEN DIAMOND RESIDENCE	LYNCORP EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA	09/10/2013
2013	Tomazina e Arapoti	PCH Foz da Anta	Santa Helena Energia Ltda	02/10/13 e 03/10/13
2013	Adrianópolis	COMPLEXO MINERO INDUSTRIAL (EXTRAÇÃO MINERAL DE CALCÁRIO CALCÍTICO E UNIDADE INDUSTRIAL PARA FABRICAÇÃO DE CIMENTO	TUPI MINERADORA DE CALCÁRIO LTDA	11/09/13
2013	Ponta Grossa, Carambeí e Castro.	REDE DE DISTRIBUIÇÃO DE GÁS NATURAL – RDGN	COMPANHIA PARANAENSE DE GÁS - COMPAGÁS.	03/09/13 04/09/13 e 05/09/13
2013	Ortigueira e Telêmaco Borba	PLANO AMBIENTAL DE CONSERVAÇÃO E USO DO ENTORNO DO RESERVATÓRIO ARTIFICIAL – PACUERA – da UHE MAUÁ	CONSÓRCIO ENERGÉTICO CRUZEIRO DO SUL	28/08/13 e 29/08/13
2013	Paranaguá	Novo Parque de Tancagem – Ampliação da Área de Armazenagem	Cattalini Terminais Marítimos Ltda.	20/03/13
2013	Adrianópolis	Malha Rodoviária Interna para os Empreendimentos Florestais Anta Gorda e Taquarussu.	Arauco Forest Brasil S.A.	01/03/13
2013	São José dos Pinhais	Linha de Transmissão de Energia Elétrica 525 kV Curitiba – Curitiba Leste	Marumbi Transmissora de Energia S.A.	28/02/13
2013	Sarandi, Reserva, Ponta Grossa, São José dos Pinhais e Paranaguá	Implantação do Poliduto Sarandi-Paranaguá PCH Água Limpa	CPL – Central Paranaense de Logística S.A.	19/02/13 20/02/13 04/03/13 06/03/13 e 07/03/13
2013	Mariluz		Multifase Centrais de Energia do Brasil Ltda	04/03/13

2012	Verê e São João	PCH Bela Vista	FOZ DO CHOPIM ENERGÉTICA LTDA	05/12/12 e 05/12/12
2012	Perobal, Alto Piquiri, Mariluz.	PCH ÁGUA LIMPA	MULTIFASE – Centrais de Energia do Brasil Ltda	16/10/12 17/10/12 e 18/10/12
2012	Pinhais	Condomínio Fazenda Palmital	SCOPEL Desenvolvimento Urbano S.A.	19/07/12
2012	Porto Amazonas	PCH CHEROBIM	Cherobim Energética S. A	02/08/12
2012	Ortigueira	Complexo Industrial para fábrica de celulose – Klabin S.A	KLABIN S.A	12/06/12
2012	Castro e Rio Branco do Sul,.	PCH Água Branca	RDR Consultores Associados S/C Ltda e Leme Engenharia Ltda	10/04/12 e 11/04/12
2012	Quatro Barras	Projeto Nordeste RMC – Rede de Distribuição de Gás Natural	COMPAGAS – Companhia Paranaense de Gás.	01/03/12
2012	Prudentópolis, Guamiranga.	PCH DOIS SALTOS	PCH DOIS SALTOS Empreendimentos de Geração de Energia Elétrica Ltda.	09/05/12 e 10/05/12

Fone: site do IAP. Organização: a autora.

ANEXO III

Quadro 12 – Relação de Audiências Públicas em processos de licenciamento ambiental no Rio Grande do Sul.

ANO	MUNICÍPIO	EMPREENHIMENTO	EMPREENDEDOR	DATA DA AUDIÊNCIA
2016	Pelotas	Aterro Sanitário - Central Recebimento RSU	Companhia Riograndense de Valorização de Resíduos – CRVR	01/12/2016
2016	Santana da Boa Vista; Bagé; Pinheiro Machado; Porto Alegre.	Lavra de Minério Metálico	Mineração Santa Maria LTDA	22/11/2016 23/11/2016 24/11/2016
2016	Santa Vitória do Palmar	Distribuição de energia	Eletrosul Centrais Elétricas S.A.	23/08/2016
2016	Rio Grande; Caçapava do Sul.	Lavra de Minério Metálico	Mineração Santa Maria LTDA	20/10/2016 27/07/2016 28/07/2016
2015	Viamão	Loteamento Residencial - Residencial Campos do Conde.	Conde Desenvolvimento Imobiliário LTDA.	24/09/2015
2015	Pantano Grande	extração de argila	Eliane S/A - Revestimentos Cerâmicos	27/08/2015
2015	Rio Grande	Loteamento Residencial Polinésia	GGP Construções e Participações Ltda	13/08/2015
2015	Minas do Leão	Aterro Sanitário - Central Recebimento RSU	Companhia Riograndense de Valorização de Resíduos – CRVR	25/06/2015
2015	Maçambará	Linha de Transmissão - LT 230 Kv	SANTO ÂNGELO - MAÇAMBARÁ C2	26/03/2015
2014	Santa Maria	Ampliação de Capacidade do Aterro Sanitário	Companhia Riograndense de Valorização de Resíduos S/A	04/11/2014
2014	Palmeira das Missões	Ampliação de Capacidade do Aterro Sanitário	SIMPEX SERV. DE COL. TRANSP. E DEST FINAL DE RESIDUOS LTDA	23/10/2014
2014	São José dos Ausentes	PCH Silveira III	Não informado	29/05/2014
2014	São José dos Ausentes	PCH Silveira II	Não informado	28/05/2014
2013	Não houve audiência Pública			
2012	Não houve audiência Pública			

Fonte: sitio eletrônico da FEPAM/RS. Organização: a autora.

ANEXO IV

Quadro 13 – Audiências Públicas realizadas pela FATMA nos últimos 5 (cinco) anos.

ANO	MUNICÍPIO	EMPREENHIMENTO	EMPREENDEDOR	DATA
2014	Itapoá	Loteamento Riviera Santa Maria	IGG Administração e Comercialização de Bens Móveis e Imóveis Ltda.	24/04/2014
2014	Governador Celso Ramos	Condomínio Residencial Recantos da Armação	Recantos da Armação incorporadora e Construtora Ltda.	15/05/2014
2014	Governador Celso Ramos	Loteamento Nova Governador Celso Ramos	Construtora Locks Ltda.	07/08/14
2014	Concórdia	Linha de Transmissão 138 kV, Ponte Serrara	CELESC Distribuição S.A.	12/08/14
2014	Guaramirim.	Expansão da Área de Lavra da Pedreira Rio Branco	Empresa Pedreira Rio Branco Ltda.	21/08/14
2014	Florianópolis	Hantei Construções e Incorporações Ltda.	Hotel Ponta do Coral.	25/08/14
2014	Jaguaruna	Complexo Eólico Jaguaruna	APUAMA Engenharia S.S. Ltda.	22/09/14
2014	Garuva	Ampliação de Extração de Migmatito	Empreiteira Fortunato Ltda.	16/10/14
2014	Paulo Lopes	Porto Baleia	Agroland Agroflorestal e Mecanismos de Desenvolvimento Limpo.	29/10/14
2014	Biguaçu	Fixação da Barra do Rio Biguaçu	Prefeitura Municipal de Biguaçu.	
2014	São Francisco do Sul	Estaleiro CMO	Estaleiro CMO Construção e Montagem Offshore S/A.	13/11/14
2014	Xanxerê	Secretaria de Estado da Infraestrutura.	Rodovia Contorno Leste de	02/12/14

			Xanxerê – Trecho: SCT 480 – BR 282/SC	11/12/14
2015	São Francisco do Sul	TGB – Terminal Graneleiro da Babitonga S/A.	Terminal Graneleiro da Babitonga	10/03/2015
2015	Botuverá	Barragem de Contenção de Cheias no rio Itajaí	Secretaria de Estado da Defesa Civil.	25/03/2015
2015	Itajaí	Melhoramentos Fluviais do Canal Retificado do rio Itajaí – Mirim	Secretaria de Estado da Defesa Civil.	01/04/2015
2015	Treviso	Mina subsolo Rio Morozini Leste SS	Carbonífera Beluno Ltda	14/04/2015
2015	Itapoá	Estação de Tratamento de Água	Prefeitura Municipal de Itapoá.	21/05/2015
2015	Piratuba	Central Hidrelétrica	Indiavaí Energética S.A	26/05/2015
2015	Urussanga	Mina Céu Aberto	Carbonífera Siderópolis Ltda	03/06/2015
2015	Maracajá	Mina C da Carbonífera Metropolitana	Não informado	17/06/2015
2015	Mirim Doce, Braço do Trombudo	barragens de contenção de cheias nos rios tributários Taió, Perimbó e Braço do Trombudo	Não informado	25/06/2015 15/07/2015
2015	Araranguá	Mina C da Carbonífera Metropolitana	Não informado	02/07/2015
2015	Navegantes	Ampliação da Pedreira Machados	Triunfo Comércio e Engenharia Ltda	26/08/2015
2015	Palhoça	expansão da lavra no Alto Aririu	Britagem Vogelsanger Ltda	20/08/2015
2015	Garuva	Usina Termelétrica Norte Catarinense	Tractebel Energia	28/09/2015
		Pequena Central		

2015	Jaraguá do Sul	Hidrelétrica	Ribeirão Manso Energética Ltda	21/10/2015
2015	Urussanga	Mina Santana Céu Aberto	Carbonífera Siderópolis	30/11/2015
2015	Águas Frias	Avaliação Ambiental Integrada da bacia do rio Chapecó	Não Informado	26/11/2015
2016	Navegantes	loteamento da cidade administrativa Smart City New Bank	New Bank Brasil Exportadora e Administradora de Seguros	19/01/2016
2016	Rio dos Cedros	Pequena Central Hidrelétrica Arrozeira Meyer	Brookfield Energia Renovável	04/02/2016
2016	Botuverá	ampliação da Lavra de Calcário	Calwer Mineração	04/05/2016
2016	Urubici	projeto do Complexo Eólico Serra Azul	Serra Azul Geradora de Energia S.A	23/06/2016
2016	Timbó Grande	Pequena Central Hidrelétrica (PCH) Espreados	Cia Bom Sucesso de Eletricidade	07/07/2016
2016	Treviso	mina Morosini Leste	Carbonífera Belluno	04/08/2016
2016	Capinzal	Central Hidrelétrica Alto Alegre	Alto Alegre Energética	10/08/2016
2016	Frei Rogério	Pequena Central Hidrelétrica (PCH) Sakura.	Sakura Energética	11/08/2016
2016	Imbituba	Terminal de Armazenamento de Granéis Líquidos.	Cattalini Terminais Marítimos S.A.	05/09/2016
2016	Campos Novos	Pequena Central Hidrelétrica (PCH) Tupitinga	Roberto Parizotto Geração de Energia Elétrica	08/09/2016
2016	Biguaçu	Linha de Transmissão de Energia Elétrica Biguaçu-Tijucas	Celesc Distribuição S.A	20/10/2016
	Laguna, Capivari de Baixo,	melhoramento fluvial na calha do rio	Secretaria de Estado da	

2016	Tubarão.	Tubarão	Defesa Civil	21/11/2016 28/11/2016 05/12/2016
------	----------	---------	--------------	--

Fonte: site da FATMA. Organização: a autora.