

PEDRO TELMO VASCONCELOS

**A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE
PARTICIPAÇÃO POPULAR NA AVALIAÇÃO DO ESTUDO DE
IMPACTO AMBIENTAL**

MESTRADO EM DIREITO

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE
RECIFE - 2002**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

PEDRO TELMO VASCONCELOS

**A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO
POPULAR NA AVALIAÇÃO DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL**

Dissertação apresentada à banca
examinadora da Universidade Federal de
Pernambuco – UFPE, como exigência para
obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor George Browne Rêgo

**RECIFE – PE
2002**

BANCA EXAMINADORA

“Cristo nos disse com muitas parábolas que o reino dos céus é um processo de evolução: é um grão de trigo, uma semente que o semeador sai a semear no campo, um fermento que a mulher toma e mistura na massa, a semente de uma árvore de mostarda que quando se semeia é a menor das sementes, mas quando cresce ultrapassa todos os arbustos e em seus galhos aninham aves do céu”.

ERNESTO Cardenal. *Vida no Amor*, Rio de Janeiro, 1979, *apud* Frei Betto. *Nicarágua Livre*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980, p.38.

DEDICATÓRIA

À meu pai (in memoriam) e à minha mãe, que me deram vida.

Às minhas netas Rebeca e Maria Helena,
herdeiras de um amanhã ambientalmente mais
saudável.

Aos meus filhos Ronaldo, Rômulo, Rodrigo e Raquel, que
com a dignidade de seus espíritos me estimulam a trilhar este
caminho tão desigual

À Cláudia mulher e mãe sempre dedicada e paciente

Aos amigos e colegas de mestrado, Henrique Ehrich,
Washington Lopes, Glauceana Barros, José Airton Cirilo que
nas minhas tribulações foram companheiros e irmãos.

Ao amigo Leandro Vasques, a quem agradeço pela conclusão
deste mestrado, a minha infinita gratidão e reconhecimento.

AGRADECIMENTOS

A Maria, mãe de Deus, que sempre está ao meu lado.

Ao eminente Professor Doutor George Browne Rêgo, quero deixar meus agradecimentos, que com seu inestimável talento, sua orientação eficiente e dedicada, ensinou-me a trilhar o caminho para expor com esmero as minhas idéias e tornar possível esta dissertação.

Externo ainda meus agradecimentos ao ilustre Professor Doutor Geraldo Neves, do qual mereci honrosa atenção.

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade demonstrar a participação popular através de importante instrumento, a audiência pública, no Estudo de Impacto Ambiental - EIA.

Desde a década de 70 já havia sinais de preocupação com a defesa e proteção do meio ambiente, em face do avanço tecnológico e de um desenvolvimento não planejado. No entanto, foi somente com a promulgação da Constituição de 1988 que o estudo de impacto ambiental, até então, um instrumento de Política Nacional do Meio Ambiente previsto na Lei nº 6.938/81, tornou-se um importante instrumento de tutela administrativa na defesa do meio ambiente.

De igual modo, a participação popular, cujo objetivo é permitir a manifestação direta do cidadão e das comunidades a serem atingidas diretamente pela atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental dentro do EIA, quando da realização de Audiência Pública.

A participação popular ainda é incipiente, graças à falta de ampla divulgação dos atos da Administração Pública; de educação ambiental; do interesse do Estado em manter este *status*. Os nossos legisladores de conformidade com o texto constitucional, já cuidaram da regulamentação dos mecanismos dispostos dessa participação popular (através da Lei nº 9.709 de 18.11.98), constantes da Constituição Federal de 1988 (art.14, I, II e III), imprescindíveis à consolidação da democracia no nosso país.

SUMMARY

The following work has been done to demonstrate the popular participation in public hearing in the Studies of Environmental Impact – SEI. Since the 70's, it's been noticed the interest and preoccupation with environment, due to the advancement of technology as well as unplanned development. However, it really started when the 1988 Federal Constitution was promulgated. So far, the instrument of environmental policy was the federal law n. 6.938/81. Then, becoming an important instrument of administrative guardianship in the defense of environment. In the same way, popular participation, which main objective is to permit direct public manifestation of the citizen and communities that have been directly victimized by activities that have caused significant environmental damage in the studies of environmental impact - SEI, when the public hearing happens. The public participation is still very incipient, due to the lack of broader public knowledge of the acts of public administration; of state interest in keeping the status. Our legislators, according to the Constitutional Text, have already taken care of the regulation (Law from 9.709/98), of the mechanisms of public participation, within the Federal Constitution of 1988 (art.14, I, II, III), essential to the consolidation of democracy in our country.

A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA AVALIAÇÃO DO ESTUDO DE IMPACTO

ÍNDICE

RESUMO.....	IV
SUMMARY.....	VII
INTRODUÇÃO.....	05
.	
1. A Importância do Tema.....	07
2. Manifestações populares na Grécia Antiga – nascimento da <i>pólis</i> e da <i>democracia</i>	09
2.1. As cidades-estados e as formas de governo.....	12
2.1.1.Períodos da história da participação popular grega.....	13
2.1.2.A cidade grega – a <i>pólis</i>	18

3. Manifestações populares na Roma Antiga – nascimento da República.....	20
4. Participação popular como instrumento da democracia moderna.....	24
4.1 A sociedade e o homem.....	24
4.1.1.A sociedade atual: participação das elites e o desenvolvimento do Estado.....	26
4.2. A participação popular como traço identificador da democracia.....	28
4.3. Participação comunitária: uma necessidade básica humana.....	31
5. O Estado Democrático de Direito.....	32
6. Cidadania: direito de participação.....	34
6.1. A Constituição Federal/88. Mecanismos de participação no exercício da cidadania.	

.....
.....41

6.2. Mecanismos de participação.....
43

6.2.1 Sufrágio universal.....
..... 43

6.2.2 Plebiscito.....
..... 45

6.2.3 Referendo.....
..... 46

6.2.4 Iniciativa popular.....
..... 46

6.2.5 Outros mecanismos de participação.....47

7. Cidadania e Meio Ambiente.....
48

8. Ecologia	no
Brasil.....	
.....	50
8.1. Definições.....	
.....	50
8.2. Origem.....	
.....	50
8.3. Histórico.....	
.....	52
9.	Meio
Ambiente.....	
.....	54
9.1 Conceitos.....	
.....	54
9.2 Classificação.....	
.....	58
9.3 Conceito	
jurídico.....	
.....	60
10.	Direito Ambiental
Brasileiro.....	63

10.1	O meio ambiente como direito fundamental.....	63
10.2	Conceitos de Direito Ambiental.....	67
10.3	Princípios fundamentais.....	68
10.4	Princípios basilares do Direito Ambiental.....	69
10.4.1	Princípio da prevenção/precaução.....	70
10.4.2	Princípio do poluidor-pagador (usuário pagador).....	73
10.4.3	Princípio da cooperação.....	74
10.4.4	Princípio da publicidade.....	77
10.4.5	Princípio da participação popular.....	79

11.	Legislação	Ambiental	
Brasileira.....			81
12.	O Estudo Prévio de Impacto Ambiental -		
EPIA/EIA.....			82
12.1	Importância do EIA como etapa do licenciamento		
ambiental.....			89
12.2	Estudo de impacto ambiental e relatório de impacto		
ambiental.....			91
13.		Audiência	
Pública.....			
...			92
13.1			
Finalidade.....			
.....			93
13.2			
Convocação.....			
.....			96
13.3	Edital e recebimento do		
RIMA.....			97
13.4	Designação, data e		
local.....			98

13.5	Direção	e	
	procedimentos.....		
99		
13.6	Ata	e	juntada de
	documentação.....		
	.99		
14.	Realização	de	Audiência
	Pública.....		100
14.1	Agentes sociais envolvidos na realização de Audiências		
	Públicas:.....		
101		
14.2			
	Empreendedor.....		
102		
14.3	Equipe	multidisciplinar	de
	consultoria.....		102
14.4	Órgão	da	administração
	pública.....		104
14.5	Empresas	públicas	e
	privadas.....		105

14.6	Pessoas físicas.....			
105			
14.7	Entidades civis			–
	ONGs.....			1
	05			
14.8	Poder Legislativo.....			
105			
14.9	Comunidade científica.....			
106			
14.10	Ministério Público.....			1
	06			
15.	A decisão do órgão licenciador.....			106
16.	Procedimentos práticos para realização de audiência pública.....			107

17. Alternativas aos procedimentos atuais de realização de audiência pública.....	109
18. Sugestões para proposição de mudanças na legislação.....	111
19. O Licenciamento Ambiental.....	113
19.1. Licença prévia.....	114
19.2. Licença de instalação.....	114
19.3. Licença de operação.....	116
19.4. Como obter o licenciamento ambiental.....	117
19.5. Prazos de validade dos licenciamentos.....	117
19.6. Tipos de estudos ambientais necessários ao licenciamento.....	118

19.6.1.	Estudo de impacto ambiental – EIA e respectivo relatório – RIMA.....	118
19.6.2.	Relatório de controle ambiental – RCA.....	119
19.6.3.	Plano de controle ambiental – PCA.....	119
19.6.4.	Plano de recuperação de áreas degradadas – PRAD.....	119
19.6.5.	Instrumentos intermediários de avaliação de impacto ambiental.....	120

20.

Conclusão.....	
.....	122

21. Bibliografia.....	
.....	125

22.

Anexos.....	
.....	129
– Lei 6.938/81 – Plano Nacional do Meio Ambiente – PNMA.....	129
– Lei 9.709/98 – Regulamenta a execução do disposto nos inc. I, II, III do art.14 da CF.....	138
– Decreto 88.351/83.....	141
– Decreto 99.274/90.....	152
– Decreto 2.120/97.....	163
– Resolução 001/86 – CONAMA -.....	165
– Resolução 009/97 – CONAMA -.....	170
– Resolução 237/97 – CONAMA -.....	171

Introdução

Nossa Constituição Federal de 1988, quando faz alusão ao meio ambiente, qualifica-o como um bem de uso comum do povo, atribuindo ao Poder Público e à coletividade o dever de defesa e preservação do mesmo para as presentes e futuras gerações.

Ressalta o *caput* do 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”.

E, no inc.IV do §1º :

“*exigir na forma da lei*, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, *estudo prévio de impacto ambiental*, a que se dará publicidade”.

Para que o meio ambiente possa ser desfrutado pelo maior número de pessoas possíveis, temos a incumbência de defendê-lo e resguardá-lo das agressões que possa sofrer.

Nosso ordenamento jurídico encerra um conjunto de elementos judiciais e administrativos para a proteção do meio ambiente. Isso não significa, entretanto, que estes

instrumentos tenham eficácia concreta, pois está faltando algo essencial: a participação da sociedade neste processo de defesa e proteção ao meio ambiente.

Para garantir a inserção da sociedade, publicou-se a Lei nº 6.938/81, que regulamentou a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de expressão e aplicação. A partir de então, o processo de defesa ambiental evoluiu em progressão ascendente.

Distingue-se, nessa regra de direito ambiental, um essencial e indispensável recurso para a execução da Política Nacional do Meio Ambiente, que é o EIA - Estudo de Impacto Ambiental, que deve ser exigido tanto nos projetos públicos quanto nos privados, industriais e não industriais, urbanos e rurais e em áreas consideradas críticas de poluição ou não poluídas, conforme art.225, §1º inciso IV, da Constituição Federal de 1988, que determina sua publicação.

Como fator necessário do princípio da publicidade deve ser salientado o princípio da participação pública, que consiste em um dos problemas jungidos à questão ambiental, já que não é uma das características do povo brasileiro sindicarem os atos da Administração Pública, perquirir informações sobre atividades que lhe dizem respeito, como no que pertine ao meio ambiente. A indagação que se faz é: quais os motivos que levam o povo brasileiro a deixar de ter preocupação em exercer seus direitos, na negativa de participação no processo que pertine à questão ambiental, e até do mais lúdico direito que é o da cidadania, todos assegurados pela Constituição Federal?

Por isso despertou-me o interesse pelo presente tema que se destinou a abordar a participação pública no Brasil, no que diz respeito à preservação ambiental, dentro do procedimento que envolve a elaboração e discussão do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, previsto em nossa Lei Maior, para fins de licenciamento de atividade que possa poluir ou degradar o meio ambiente.

O trabalho foi desenvolvido com o escopo dos seguintes objetivos:

- Contribuir com a discussão sobre a forma de participação pública nos processos decisórios concernentes à questão ambiental, principalmente naqueles que dizem respeito ao procedimento do Estudo de Impacto Ambiental;
- **esquadrinhar a legislação ambiental a respeito do direito de participação popular no procedimento do estudo de impacto ambiental;**
- **estudar os mecanismos constitucionais que estão amparando a participação popular nos processos decisórios da Administração Pública a partir do direito à informação dentro das questões ambientais;**
- **apresentar propostas para o aperfeiçoamento da participação nas audiências públicas.**

O meio ambiente é considerado hodiernamente patrimônio da humanidade. Por este motivo, a importância deste estudo consiste no fato de que a garantia da vida humana, enquanto parte integrante desse patrimônio, está reclamando um processo de conscientização e de participação da sociedade civil organizada para articular uma Política consagrada à sua proteção, preservação e, quiçá, à sua própria sobrevivência, neste momento que já convive com a poluição do solo, do ar, dos rios e dos mares, dentre outras calamidades provocadas por consideráveis impactos transformadores, negativos e positivos, causados ao meio ambiente em virtude do uso indiscriminado e irrefreável de seus recursos sob o manto do desenvolvimento econômico necessário à satisfação do descontrolado consumismo do homem atual.

Se no Brasil, por exemplo, onde a participação pública está constitucionalmente garantida, conseguirmos avançar no processo de conscientização e de participação política dos cidadãos, a defesa e proteção do meio ambiente estarão asseguradas de maneira mais efetiva.

1. A Importância do tema

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar a importância da participação popular no Estudo de Impacto Ambiental – EIA, através da audiência pública, podendo esta audiência vir a ser um instrumento importante e imprescindível dentro da questão ambiental brasileira.

Desde o alvorecer da década de 70 já havia indícios de inquietação proveniente da preocupação com a defesa e proteção do meio ambiente, em face dos avanços tecnológicos e de um desenvolvimento não planejado. Entretanto, foi apenas com a promulgação da Constituição de 1988 que o Estudo de Impacto Ambiental – EIA – ,até então um instrumento de Política Nacional do Meio Ambiente previsto na Lei nº 6.938/81, tornou-se um importante instrumento de tutela administrativa na defesa do meio ambiente, o que antes não se via nem mesmo no texto das nossas Constituições anteriores.

De modo análogo, a participação popular, cuja objetivação é permitir a expressão de opiniões e sentimentos do cidadão e das comunidades a serem atingidas diretamente pela atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental dentro do Estudo de Impacto Ambiental – EIA - quando da realização de Audiência Pública, ainda está agatinhante. Isso acontece devido à falta de maior divulgação dos atos da Administração Pública e de educação ambiental, como também à falta de interesse do Estado em alterar este *status quo*. Os nossos legisladores, de conformidade com o texto constitucional, já cuidaram da regulamentação dos mecanismos dispostos dessa participação popular, (através da Lei nº 9.709 de 18.11.98), constantes da Constituição Federal de 1988 (art.14, I, II e III), e que são imprescindíveis à consolidação da democracia no país.

A participação popular, através da Audiência Pública, deve ser um meio transformador da realidade existente, na questão pertinente ao meio ambiente. No entanto, ainda é preciso solidificá-la, torná-la mais forte, com decisões a serem tomadas com maior participação e firmeza. Assim, cada sociedade há de revelar os valores representativos que deverão assentar-se na estrutura de uma democracia. Atente-se, então, que a participação configura-se como um dos mais significativos elementos a caracterizar o regime de natureza democrático.

Mesmo diante dos princípios reputados essenciais à democracia, neles se vislumbra a presença da participação pública, dado de inegável e indispensável valor.

Seria importante, portanto, destacar a participação popular na caracterização da democracia. E, com certeza, a Audiência Pública é um dos instrumentos de participação da comunidade no processo democrático, não só em estudos de impactos ambientais, mas também de todos assuntos inerentes ao bem estar social do povo brasileiro.

As Audiências Públicas revelam-se mecanismos eficientes de equacionamento de problemas ligados a direitos e interesses difusos e coletivos de modo geral, como àqueles relacionados ao Meio Ambiente, ao consumidor, etc.

Não restam dúvidas que a Audiência Pública produz os mais variados efeitos junto à comunidade. Dentre eles, o mais relevante é, sem dúvida, a participação comunitária, que informa quais os verdadeiros problemas enfrentados, aponta as irregularidades, indica sua insatisfação, manifesta seu inconformismo e reivindica seus direitos, procurando chegar à solução para os conflitos sociais e ambientais.

A participação em audiência pública é um importante exercício de cidadania, pois não é destinada exclusivamente a debates acadêmico-tecnistas, e também não pode ser realizada com vícios ou manipulações que somente serão evitados com uma diligente participação popular no processo. Essa participação é imprescindível para que sejam alcançados todos os resultados positivos desejados pelos nossos legisladores.

A Audiência Pública, em tese, tem um poder enorme, pois sua finalidade é a exposição aos cidadãos do conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do seu Relatório de Impacto do Meio Ambiente (RIMA), com o propósito de dirimir dúvidas e recolher críticas e sugestões da comunidade envolvida.

Esperamos que o tema venha concorrer para maior esclarecimento frente à sociedade sobre a aplicabilidade e função das Audiências Públicas, ou seja, a importância que ela tem, ou que deveria ter, objetivando colaborar para uma contrapartida de medidas compensatórias junto à comunidade que irá sofrer os impactos diretos ou indiretos do empreendimento visado. Dá mesma forma, tem por fim cooperar para melhor esclarecimento do assunto, fazer com que ele chegue ao alcance de todos interessados e de toda a sociedade, bem como tornar evidente que a Audiência Pública é um instrumento que veio como contributo para evitar futuros problemas, para viabilizar pequenos e grandes projetos que irão atingir às comunidades.

Importante o tema porque a Audiência Pública deve ser mais difundida, com esclarecimentos para toda sociedade. O presente trabalho procurará divulgar seus resultados para que a

sociedade interessada possa aplicá-los sem nenhum receio, e na certeza de que é um verdadeiro instrumento de participação popular na discussão do estudo de impacto ambiental.

Posto isto, vemos a Audiência Pública como um instrumento formal importante de participação pública. Por isso, incontestável sua legitimidade!

2. Manifestações populares na Grécia antiga

Èpístion, palavra grega que significa aquilo que está junto de um lar, designava o significado de família. "A família era assim um grupo de pessoas a quem a religião permitia invocar o mesmo lar e oferecer a refeição fúnebre aos mesmos antepassados".¹

“Certo número destas famílias formavam um grupo social, ao qual a língua grega deu o nome de *fratria* e a latina, de *cúria*. Na *fáttria*, cada um dos grupos que se subdividiam as tribos atenienses e doutras cidades da Ática, tinha suas assembléias, as suas deliberações e podia promulgar decretos.”²

"A tribo, tanto como família e a *fratria*, constitui-se um corpo independente, com culto especial de onde se exclui o estrangeiro. Quando formada, nenhuma nova família podia nela ser admitida. Duas tribos de modo algum podiam fundir-se em uma só, porque a sua religião a isso se opunha. Mas, assim como muitas *fratrias* estavam reunidas em uma tribo, muitas tribos puderam associar-se, sob condição de o culto de cada uma delas ser respeitado. No dia que nasceu essa aliança nasceu a cidade."³

Assim, a cidade não é um agregado de indivíduos, mas uma confederação de muitos grupos já anteriormente constituídos. Ela deixa então de subsistir simplesmente como cidade e se transforma em associação religiosa e política das famílias e das tribos. A partir desse momento, a Grécia antiga faz brotar o sustentáculo, faz nascer as bases do conjunto de caracteres próprios da vida social, política e cultural do mundo ocidental.

¹ FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. *A Cidade Antiga*. 3.ed., São Paulo: Martins Fontes, 1995, p.45.

² Ibidem, p.122-124.

Os antigos gregos acreditavam que eram diferentes de quaisquer outros povos que conheciam. Eles dividiam o mundo em dois grupos: os helênicos, como chamavam a si próprios, e os bárbaros, que incluíam todos os que não eram gregos. Isso porque se sentiam livres, enquanto o resto do mundo vivia escravizado.

"Ao contrário de todas as sociedades do seu tempo, os gregos regiam-se por uma lei que defendia a justiça e que era conhecida de todo o povo. Cada grego sentia-se como membro do Estado e não súdito, cujo destino estava nas mãos de um déspota. O conceito de democracia, na qual todos os cidadãos podem pronunciar-se sobre o modo de governar o Estado, nasceu na Antiga Grécia".⁴

A Grécia localiza-se numa região de relevo interno bastante montanhoso, já o seu litoral, ao contrário do interior, era muito recortado e entremeado de pequenas ilhas, o que favoreceu a criação de excelentes portos, facilitando assim as comunicações marítimas. Na Antigüidade, esse relevo constituía um grande obstáculo às comunicações terrestres. Essa dificuldade de contatos internos contribuiu para impedir a unidade política do país, ao mesmo tempo que favoreceu a formação das cidades-estados, separadas umas das outras por maciços montanhosos.

A origem destas cidades-estados se deu porque os gregos não se consideravam parte integrante de uma nação, mas membros de uma cidade-estado. Essas cidades nasceram do desejo de proteção dos camponeses. Foi construída, então, uma fortaleza numa colina central do vale e, quando o inimigo atacava, buscavam refúgio com os animais dentro das suas muralhas de madeira. Com o tempo as populações foram abandonando as aldeias e instalando-se perto das muralhas. Por volta de 600 a.C., quase toda população da região morava em cidades construídas em volta dessas fortalezas, onde passaram a erguer uma segunda muralha. Surgiu assim a *pólis*, a cidade-estado grega, onde cada uma tinha suas leis, seu governo e sua própria moeda.

Resumindo: A civilização grega, a mais rica e fecunda de toda a antigüidade, legou uma preciosa herança não somente aos povos que estiveram em contato

³ Ibidem, p.132-133.

⁴ CASELLI, Giovanni. *As Primeiras Civilizações*. São Paulo: Melhoramentos, 1983, p.44.

direto com todos os aspectos desta civilização, mas também ao mundo contemporâneo, que ainda usufrui do prodígio legado da Grécia Antiga.

"Um dos principais legados está na política já que o ideal democrático contemporâneo visa a participação consciente de todos os cidadãos no destino das nações através do voto, inspira-se, de certo modo e guardadas as devidas proporções, na democracia ateniense. Claro que existe um profundo abismo entre a democracia como a concebemos hoje e como a idealizaram ou praticaram os cidadãos de Atenas. Mas inegavelmente encontramos na Grécia Clássica as raízes do ideal democrático hodierno."⁵

Ainda hoje, em pleno século XXI, o mundo ocidental com todos os seus progressos tecnológicos e científicos ainda se curva com humildade diante o esplendor da civilização da Grécia Antiga.

2.1. As cidades-estados e as formas de governo

No Egito e na Mesopotâmia, nas grandes regiões banhadas pelo rio Nilo e pelo rio Eufrates, era fácil sujeitar uma população a um governante único. Na Grécia, porém, onde cada cidade era separada das outras pelas montanhas ou pelo mar, era quase impossível manter um controle centralizado. Assim, os gregos foram os primeiros a experimentar diferentes formas de governo e a refletir sobre elas. Eles experimentaram as seguintes formas de governo:

- “Monarquia: forma de governo em que o rei governa sozinho ou com um conselho de nobres. O rei era o sumo sacerdote, comandava o exército e distribuía justiça.
- Aristocracia: sistema em que os nobres assumiam o poder dos reis. Quando morriam, os filhos os substituíam no poder.
- Oligarquia: governo de poucos, geralmente dos que eram donos de terras. Os atenienses chamavam este governo de o "governo dos gordos".
- Tirania: governo de um homem que assumia o poder pela força, freqüentemente era apoiado pelo povo contra a aristocracia.

- Democracia: sistema no qual todos os cidadãos homens tomavam parte na elaboração das leis. A cidadania era direta e não representativa, abrangia apenas a classe dos cidadãos, mulheres, crianças, estrangeiros e escravos não eram considerados cidadãos."⁶

Os imigrantes estrangeiros que se instalaram na Grécia, eram chamados *metecos*. Esses estrangeiros "... careciam dos direitos dos cidadãos atenienses, como desempenhar cargos públicos, participar das assembléias do povo, e possuir bens imóveis, etc. Só podiam pertencer à classe de artesãos e dedicar-se ao comércio; deviam pagar impostos especiais e terem "protetores" entre os cidadãos que gozavam de plenos direitos, por intermédio dos quais eles podiam dirigir-se aos órgãos do governo."⁷

2.1.1. Períodos da história da participação popular grega

- Período 1700 a.C. – 800 a.C. – período Homérico:

Nessa época, a vida na Grécia tinha por base a grande família ou clã, e havia pouca diferenciação entre classes. Todos colaboravam de alguma forma nos trabalhos da comunidade, tanto os mais ricos como os mais pobres. "As populações da Grécia, desde a mais remota antigüidade, sempre conheceram e praticaram a propriedade privada. Nenhuma recordação histórica nos chegou, e de época alguma, que nos revele a terra ter estado em comum; e nada tampouco se encontra que se assemelhe à partilha anual dos campos. Em algumas cidades os cidadãos são obrigados a ter em comum a colheita, ou pelo menos, a maior parte delas e devendo gastá-la em sociedade; portanto, o indivíduo não nos parece como absoluto senhor do trigo por ele colhido, mas mercê de notável contradição, já que tem propriedade absoluta do solo. A terra era mais dele do que a colheita."⁸

⁵ GIORDANI, Mário Curtis. *História da Grécia, Antigüidade Clássica I*, 3.ed., Petrópolis: Vozes, 1984, p.492.

⁶ PILETTI, Nelson. *História e Vida, da Pré-História à Idade Média*, 9.ed., São Paulo: Ática, v.3, p.78.

⁷ ENGELS, F. *El Orígen de la familia, la propiedad privada e el Estado*. Moscou: Progreso, 1976, p.189. Tradução livre pelo autor.

⁸ FUSTEL DE COULANGES, *A Cidade Antiga*. 3.ed., São Paulo: Martins Fontes, 1995, p.63-64.

No final deste período, o crescimento demográfico e a falta de terras férteis provocaram uma crise cuja conseqüência foi a desagregação das comunidades baseadas no parentesco. As terras coletivas foram desigualmente divididas, dando origem à propriedade privada e uma maior diferenciação entre as classes sociais. Com a desagregação das comunidades baseadas no parentesco, surgiram as cidades-estados. Cada cidade-estado era governada por um rei, por sua vez era assistido por um conselho de nobres e por uma assembléia de guerreiros. Os estrangeiros e escravos não tinham direitos civis ou políticos. Atenas, Tebas, Mégara, Corinto, Argos e Mileto foram as principais cidades-estados da Grécia

O período entre 800 a 500 a.C., caracterizou-se pelo desenvolvimento das cidades-estados e pela expansão colonizadora. Essa expansão favoreceu mais as cidades do litoral, que dispunham de portos e boa frota mercante. As cidades do interior, que dependiam da agricultura, mantiveram-se praticamente isoladas. A concorrência dos produtos importados contribuiu para arruinar os pequenos agricultores e para aumentar mais ainda a concentração de terras nas mãos da aristocracia. Isso desencadeou a luta entre o povo (*demos*) e a aristocracia.

Nas cidades-estados onde a vitória coube à nobreza, consolidou-se o regime aristocrático. Naquelas em que o *demos* foi vitorioso, as reformas conduziram, pouco a pouco, ao regime democrático. Neste período deu-se também o nascimento da Filosofia, outra grande e uma das maiores contribuições da Grécia para a civilização ocidental.

Conforme Engels, Sólon dividiu os cidadãos em quatro classes, de acordo com as extensões de suas propriedades e das produções destas. Os rendimentos mínimos fixados para as três primeiras classes foram de quinhentos, trezentos e cento e cinquenta *medimnos* de grãos respectivamente (um medimno equivalia a quarenta e um litros de grãos secos). Formaram a quarta classe os que possuíam menos terra ou careciam totalmente dela. Só poderiam se ocupar dos ofícios públicos os indivíduos das três primeiras classes, e os mais importantes da primeira classe. A quarta classe tinha somente o direito de tomar a palavra, votar nas assembléias – os chamados poderes de voz e voto. Mas, nessas assembléias era onde eram eleitos todos os funcionários, e todos esses funcionários teriam

que prestar contas de suas gestões, ali era onde se elaboravam todas as leis, e ali a maioria estava nas mãos da quarta classe. Os privilégios aristocráticos se renovaram, em parte, em forma de privilégios da riqueza, mas o povo obteve o poder supremo.⁹

Vernant comenta que Sólon, 594 antes da nossa era, foi considerado um dos Sete Sábios que inventaram as virtudes próprias do cidadão. Ele era poeta elegíaco, árbitro das lutas políticas atenienses, e recusava a tirania.¹⁰

No século de Péricles, de 500 a 338 a.C., período clássico, como também ficou conhecido esse período, Atenas tornou-se a cidade mais importante da Grécia e a civilização grega atingiu seu maior esplendor. Foi nessa época, em Atenas, que se consolidou a idéia de que todos os homens adultos nascidos livres podiam opinar sobre a administração do Estado. Foi ainda nessa época que "Clístenes, considerado o "Pai da Democracia", fez as seguintes reformas de interesse popular: estabeleceu a unidade governamental; concedeu direitos aos cidadãos, sem distinção de classe; estabeleceu o *ostracismo*, exílio honroso por dez anos."¹¹

A democracia grega chegou ao apogeu com Péricles, e a democracia participativa teve também em Péricles um de seus maiores expoentes. Os atenienses, induzidos pelo notável homem público, adotaram vigorosos métodos que os levaram à supremacia. Segundo Tucídides, Péricles, em um de seus discursos, disse: "Cada um de nossos cidadãos em todos os múltiplos aspectos da vida, está capacitado a demonstrar que é legítimo senhor e dono de sua própria pessoa, e, mais que isso, a fazê-lo com uma versatilidade e graça excepcionais."¹²

Por ser suficientemente pequena, a comunidade de Atenas pôde permitir que cada cidadão fizesse ouvir sua voz. Pescadores, comerciantes, joalheiros, oleiros e proprietários encontravam-se em pé de igualdade na Assembléia, que era a reunião dos cidadãos para tomar as decisões sobre os assuntos da cidade, e tinham igual direito de voto

⁹ ENGELS, F. *El Orígen de la familia, la propiedad privada e el Estado*. Moscou: Progreso, 1976, p.114. Tradução livre pelo autor.

¹⁰ VERNANT, Jean-Pierre. *As Origens do pensamento grego*. 5.ed., São Paulo: DIFEL Editoras, 1986, p.48.

¹¹ SOUSA, Osvaldo Rodrigues. *História Geral*. 15.ed., São Paulo: Ática, 1977, p.82-84.

nas discussões. Não demonstrar interesse pelos assuntos públicos e pelos negócios do Estado era uma atitude considerada tão estúpida, que a palavra "idiota" deriva de um termo grego que significava "cidadão particular", isto é, aquele que apenas se interessava pelos assuntos particulares e não se preocupava com aquilo que dizia respeito à cidade.

Atenas era uma democracia: Todos os cidadãos podiam votar e assim participar do governo da cidade. E todos os homens livres eram cidadãos. Às vezes, o direito de cidadania era estendido também aos estrangeiros. Em decorrência disso, a classe dos cidadãos naquela cidade era formada por pessoas de diferentes níveis sociais.

Vale ainda ressaltar a importante organização política e social de Atenas:

Eclésia era a assembléia. Dela participavam todos os cidadãos com mais de 18 anos. Era onde se faziam as leis, vigiavam-se os juizes e resolviam-se todos os negócios da cidade. Segundo Auguste Jardé, “os negócios do Estado eram dirigidos soberanamente pela Assembléia do Povo. Teoricamente, todos os cidadãos com vinte anos completo que não tivessem sofrido perda de direitos políticos e civis (*atimia*) tinham a obrigação de assistir as reuniões da *ekklésia*. Para certas decisões importante, como, por exemplo, o ostracismo ou a concessão do direito de cidadania, a proposição devia reunir pelo menos 6.000 votos. Cada projeto era submetido a uma votação preliminar, que decidia se devia ou não passar à discussão. Qualquer cidadão podia pedir a palavra, quando se encerrava a discussão, o presidente submetia a proposta à votação, que se fazia com as mãos erguidas. A assembléia estendia sua competência a todas às questões da política interna e externa.”¹³

A *Bulé*, Senado ou Conselho dos Quinhentos preparava os projetos de leis a serem votados pela *Eclésia*. Seus membros eram escolhidos por sorteio e tinham um mandato de um ano. “A *Bulé* compreendia quinhentos cidadãos maiores de trinta anos de idade, designados por sorteio, na razão de cinqüenta para cada tribo. Dividia-se em dez comissões, que compreendiam, cada uma, os cinqüenta bulentos de uma mesma tribo. Seu

¹² TUCÍDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*. 3.ed., Brasília: UNB, 1987, p.99.

¹³ JARDE, Auguste. *A Grécia Antiga e a vida grega*. São Paulo: Ed. Pedagógica Universitária, EPU – EDUSP, 1977, p. 171 – 173.

presidente era escolhido por sorteio, que exercia as suas funções apenas por um dia, não podendo desempenhar esse cargo mais de uma vez.”¹⁴

A *Heléia*, o principal órgão judiciário, era uma espécie de tribunal popular. Seus integrantes eram escolhidos por sorteio entre os cidadãos.

“Eram eleitos ou sorteados, muito numerosos eram renovados anualmente, não podendo ser reeleitos. As eleições eram feitas pelos cidadãos reunidos em assembleia extraordinária. Exigiam-se dos candidatos certas condições de idade ou de fortuna: era preciso ter a idade mínima de trinta anos, passavam por um exame prévio(*dokmásia*) que decidia sobre as condições de elegibilidade e honorabilidade dos candidatos.”¹⁵

A idéia de Péricles sobre a democracia ateniense, este "governo do povo", é magistralmente reproduzida por Tucídides:

“A constituição que nos rege nada tem de invejar à dos outros povos; não imita nenhuma; ao contrário, serve-lhes de modelo. Seu nome é democracia, porque não funciona no interesse duma minoria, mas em benefício do maior número. Tem por princípio fundamental a igualdade. Na vida privada, a lei não faz diferença alguma entre cidadãos. Na vida pública, a consideração não se ganha pelo nascimento ou pela fortuna, mas unicamente pelo mérito; e não são as distinções sociais, mas a competência e o talento que abrem o caminho das honrarias. Em Atenas, todos entendem de política e se preocupam com ela; e aquele que se mantém afastado dos negócios públicos é considerado um ser inútil. Reunidos em Assembleia, os cidadãos sabem julgar corretamente quais são as melhores soluções, porque não acreditam que a palavra prejudique a ação e, pelo contrário, desejam que a luz surja da discussão. Nosso governo chama-se democracia porque a administração da República não pertence nem está em poder de poucos, mas sim de muitos. O nosso povo reconhece a superioridade do talento e, quando um cidadão se distingue dos outros, é designado para os cargos públicos, não por direito de classe, mas como

¹⁴ Ibidem, p.171 – 173.

¹⁵ Ibidem, p.171 – 173.

recompensa pelo seu mérito...Em suma, nossa cidade é totalmente uma escola de doutrina, uma regra para toda a Grécia".¹⁶

Para preservar a democracia, os democratas estabeleceram o controle sobre seus dirigentes, limitando inclusive a duração do exercício das funções públicas, para que nenhum magistrado se apegasse ao poder e nele quisesse se perpetuar. Por isso as funções duravam apenas um ano, com exceção das ocupadas pelos comandantes militares e os cargos financeiros.

Consoante Auguste Jardé, as instituições políticas e sociais de Esparta eram diferentes das outras cidades-Estados. Instalados no meio de populações numericamente superiores, os espartanos, que constituíam uma minoria privilegiada, deviam manter a preponderância pela força. Nessas condições, Esparta não podia deixar de ser uma cidade militarista e aristocrática. A sociedade espartana baseava-se na desigualdade das pessoas, os espartanos eram descendentes de conquistadores da Lacônia. Eram os únicos que podiam gozar de todos os direitos de cidadãos e participar do governo: chamavam-se os iguais(*hómoioi*). O espartano devia consagrar ao Estado todo o seu tempo, todas as atividades, não tinha outra ocupação além de preparar-se para a guerra ou cuidar dos negócios públicos.

Os espartanos eram donos das melhores terras nos arredores da cidade e da maior parte das terras da Messênia. As terras dos cidadãos espartanos eram cultivadas pelos hilotas, que eram servos presos à gleba, obrigados ao pagamento de um foro ao proprietário, e eram obrigados a cultivar as terras dos espartanos, geração após geração.

Os verdadeiros chefes do governo eram os éforos(*éphoroi*), cinco membros, eleitos anualmente pela assembléia do povo. Tinham o poder de fiscalização geral sobre toda a cidade, sobre os funcionários que eles podiam suspender de suas funções e sobre os reis a quem podiam acusar. Já o senado(*gerousia*), era a assembléia dirigente, conselho de vinte e oito anciãos com mais de sessenta anos de idade e nomeados pelo povo em caráter vitalício. O senado opinava sobre questões importantes, propunha leis, julgava causas criminais. E, por fim, a assembléia do povo(*apellá*) compreendia todos os cidadãos

¹⁶ TUCÍDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*. 3.ed., UNB, 1987, p.98-102.

com trinta anos completo. Reunia-se uma vez por mês, na lua nova. Elegia, por aclamação, os éforos e os membros do senado. Votava, sem emendas e sem discussão, as proposições que o senado submetia à sua apreciação.¹⁷

2.1.2. A cidade grega - *pólis*

Os gregos conceberam a *pólis* como uma comunidade; como uma coisa ativa e formativa que educava a mente e o caráter dos cidadãos. Isto é, uma organização cujos assuntos eram de interesse coletivo. Um dos fatores que contribuíram para que os gregos concebessem suas cidades como comunidades, foi seu reduzido tamanho.

"Qualquer grego conhecia a *pólis*, pois ela estava ali, inteira, diante de seus olhos. Ele podia ver os campos que lhe forneciam o alimento, ou que não o fornecia se as colheitas não eram boas; podia ver a agricultura, o comércio, conhecia a fronteira, seus pontos mais seguros e os mais fracos; se existissem conspiradores que planejavam ações subversivas, logo o sabia, pois era muito difícil ocultá-lo. A vida toda da *pólis* e a relação entre suas partes eram muito mais fáceis de abranger, em virtude, justamente, dessa pequena escala. Em conseqüência, dizer que cada um tinha o dever de ajudar a *pólis* não era uma afirmação que exprimia um sentimento belo, e sim um princípio enunciado de acordo com o mais simples, evidente e urgente sentido imediato e concreto que para nós, hoje, é estranho."¹⁸

Conforme explanação de Tiago Adão Lara, o grego vivia na cidade, pela cidade e para a cidade. A cidade representava, aos olhos do grego comum e, principalmente, aos olhos do grego aristocrata, o valor maior da existência. Nela sentia-se realizado, pois nela sentia-se livre das agressões da natureza rebelde, dos conflitos sociais incontroláveis, livre da tirania dos reis que dominavam outros povos, e, de certa maneira, livre também dos deuses, tornando-os seus concidadãos. A cidade era a realização mais perfeita da vida, a única realmente humana, aquela que traçava uma distinção nítida entre o

¹⁷ JARDE, Auguste. *A Grécia Antiga e a vida grega*. São Paulo: Ed. Pedagógica Universitária, EPU – EDUSP, 1977, p.161-165.

¹⁸ KITTO, H. O. *A Cultura da Civilização Grega*. Apud Eduardo Kalina e Santiago Kovadloff. *As Cidades da Cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1978, p.30-31.

grego civilizado e os demais povos bárbaros. Era por isso que o grego vivia para sua cidade, aceitando dedicar-se totalmente a ela.¹⁹

Como podemos notar, no Estado Grego o indivíduo tem uma posição peculiar. Há uma elite, que compõe a classe política, com intensa participação nas decisões do Estado, a respeito dos assuntos de caráter público. Entretanto, nas relações de caráter privado a autonomia da vontade individual é bastante restrita.

"Assim, pois, mesmo quando o governo era tido como democrático, isto significava que uma faixa restrita da população, os cidadãos, é que participava das decisões políticas, o que também influenciou para a manutenção das características de cidade-estado, pois a ampliação excessiva tornaria inviável a manutenção do controle por um pequeno número."²⁰

A *pólis* é marco social característico da história da formação grega, visto que a exaltação dos valores de luta, de concorrência, de rivalidade associa-se ao sentimento de dependência para com uma só e mesma comunidade, para com uma exigência de unidade e de unificação sociais; o espírito comunitário domina a formação dos cidadãos para que a socialização se manifeste em todos os domínios. Uma das características mais marcantes da *pólis* grega foi implantar, pela primeira vez na história, a instauração de uma experiência democrática de governo exercida diretamente pelo povo. Esse modelo de vivência participativa permitiu o desenvolvimento de uma intensa vida cultural.

3. Manifestações populares na Roma Antiga

Período entre 509 a 27 a.C. "Toda a política da guerra e da conquista romana fundamentava-se, de resto, como a própria constituição, na base da propriedade; como somente o proprietário tinha uma situação no Estado, o propósito das guerras do Estado era

¹⁹ LARA, Tiago Adão. *Caminhos da razão no ocidente. A filosofia nas suas origens gregas*. 2.ed., Rio de Janeiro: Vozes, 1992, p.164.

²⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 17.ed., São Paulo: Saraiva, 1993, p.54.

aumentar o número de proprietários. Apropriavam-se do solo conquistado assegurando pelo sulco da charrua o que haviam ganho pela lança. O que é conquistado pela guerra pode ser retomado pela guerra; mas tal não acontece com as conquistas feitas pelo arado. Os romanos perderam muitas batalhas, mas quase nunca cederam sua terra quando dos acordos de paz. A força do homem e do Estado depende de seu domínio sobre o solo; a grandeza de Roma foi edificada sobre a mais extensa e a mais direita propriedade de terra pelos habitantes, e sobre a unidade compacta de um corpo tão solidamente estabelecido."²¹

Mommsen afirma que "nos primeiros tempos a terra lavrável era cultivada em comum, provavelmente pelas diferentes clãs: cada um deles tratava de sua própria terra, e distribuía em seguida o produto entre os diferentes lares que dele faziam parte. Há uma relação estreita entre o sistema da cultura em comum e a forma da sociedade em clãs. As tradições da lei romana nos mostram que a riqueza consistia primitivamente no gado e no direito de uso da terra, e que o solo só mais tarde foi dividido em propriedades particulares."²² A agricultura era sem dúvida, a ocupação principal e a mais seguida pelos romanos.

A contribuição do povo romano no que pertine à participação popular foi muito insignificante se comparado com o povo grego. Com a passagem da Monarquia para a República, ocorreu a transferência do poder dos etruscos para os patrícios romanos, que se transformaram na camada dominante de Roma. República é uma palavra de origem latina que significa "coisa do povo". Sob nova organização da República, o corpo dos antigos cidadãos havia atingido, por meios legais, a plena posse do poder político.

"A abolição dos privilégios, a reforma social, a igualdade civil: eis as três grandes idéias que nasciam. Em vão os patrícios esgotaram seus meios de resistência contra estas propostas. De uma maneira ou de outra, um sangue novo penetrou na classe reinante de Roma, mas o governo continuou aristocrático. Nas matérias de administração interna, não se pode esconder que a aristocracia financeira e proprietária, que era especialmente

²¹ MOMMSEN, Theodor. *História de Roma*. Rio de Janeiro: Ed. Opera Mundi, 1973, p.76-77.

²² *Ibidem*, p.77.

representada no Senado, agia com parcialidade nos negócios que diziam respeito a seus interesses particulares."²³

Assim o Senado conservou-se durante muito tempo na República formada pelos chefes das principais famílias romanas. Como se vê, as instituições políticas republicanas eram controladas pelos patrícios. Por isso a república romana era aristocrática.

"Os patrícios concentravam em suas mãos o poder religioso, político e judiciário. Os plebeus só tinham deveres como: pagar impostos, servir o exército, etc., além disso, os plebeus eram julgados por um tribunal composto unicamente por patrícios e segundo leis não escritas."²⁴

Quando Roma se tornou república, o poder do rei foi partilhado entre dois cônsules, que exerciam o poder por um ano. Um conselho de trezentos cidadãos de origem patrícia, o Senado, auxiliava os cônsules em seu governo e era responsável pelas finanças e pelos assuntos externos. Competia também ao Senado promulgar as leis da cidade. A República foi proclamada e a Assembléia do povo elegeu os dois Cônsules ou Magistrados, que possuíam amplos poderes civis, militares e religiosos. Mesmo o povo elegendo os Cônsules quando havia uma ameaça externa, nomeava-se um Ditador, com poderes absolutos, que governava a República por um período de seis meses no máximo.

"O Senado continuava, na República, a ser o mais importante poder de Roma e os principais Magistrados eleitos pela Assembléia eram os censores, que zelavam pelos bons costumes e faziam o recenseamento; os questores, que administravam o tesouro e cobravam os impostos; os pretores, responsáveis pela aplicação da justiça; os edis, encarregados do policiamento, da conservação dos edifícios públicos, organizavam os jogos da cidade e cuidavam do abastecimento; os pontífices, que cuidavam das questões religiosas e os tribunos da plebe, magistrados que surgiram em consequência das lutas plebéias por reformas sociais."²⁵

²³ Ibidem, p.93-95

²⁴ PILETTI, Nelson. *História e Vida, da Pré-História à Idade Média*. 9.ed., São Paulo: Ática, v.3, p.78.

²⁵ ARAÚJO, Antoracy Tortolero. *História Antiga e Medieval*. São Paulo: Ed. do Brasil, 1985, p.83-84.

A crescente marginalização política, social e econômica da plebe desencadeou uma luta entre patrícios e plebeus que se estendeu por cerca de dois séculos, V a.C. e IV a.C. Esses dois séculos foram marcados pelas lutas de classe entre patrícios e plebeus. Havia profundas diferenças entre as duas classes. Os Patrícios queriam defender os seus privilégios políticos e os seus interesses econômicos. Por outro lado, os plebeus enriquecidos reivindicavam igualdade de direitos políticos com os patrícios; queriam eleger representantes para a magistratura e obter ascensão social, através do casamento entre patrícios e plebeus. Mas, a questão mais importante dessas lutas estava no uso das terras públicas que pertenciam ao Estado. Essas terras eram arrendadas e loteadas pelo Estado Romano aos pequenos lavradores. Os patrícios, com a expansão de Roma, foram então se apoderando das melhores terras, provocando, assim, o aumento de uma população agrícola sem terra.

Os plebeus serviam nos exércitos romanos à sua própria custa, e muitas vezes se arruinavam e se viam endividados e na miséria. Esse empobrecimento era ocasionado porque tinham de abandonar suas terras para cumprir com as obrigações militares sem nada receberem do Estado. Essa situação acabou por ocasionar a explosão das lutas de classe em Roma. Somente dois séculos depois os plebeus puderam ter suas reivindicações aprovadas.

"O Aventino, bairro portuário de Roma, era o local onde os plebeus se concentravam, porque ali estava o templo da deusa Ceres, protetora da agricultura. Foi em 494 a.C., que ocorreu a primeira revolta dos plebeus, quando dirigiram-se para o Monte Sagrado e se recusaram a voltar para Roma, pretendendo fundar uma cidade."²⁶ Para Roma isso significava um perigo, pois a cidade se encontrava cercada de inimigos e enfraquecida militarmente. Os patrícios cederam e permitiram a eleição dos Tribunos da Plebe, cuja função era representar os plebeus e lutar pelos seus direitos. Então, "por volta de 471 a.C., foi instalada a Assembléia da Plebe, cujas decisões tomadas deviam ser seguidas obrigatoriamente pela plebe, o plebiscito, que quer dizer: "aquilo que a plebe aceita."²⁷

²⁶ Ibidem, p.84.85.

²⁷ Ibidem, p.84-85.

"Por meio dessa luta os plebeus conseguiram certa igualdade de direitos. Conseguiram, por exemplo, o direito de eleger seus próprios representantes, denominados *tribunos da plebe*. Esses tribunos tinham o poder de suspender a aplicação das decisões do Senado que pudessem prejudicar os interesses dos plebeus. Estes conquistaram, também, novos direitos com a Lei das Doze Tábuas, que definia, por escrito, seus direitos e deveres. Mais tarde conseguiram a igualdade civil, com a autorização do casamento entre patrícios e plebeus; a igualdade política, com a conquista do direito de eleger representantes para as diversas magistraturas, e a igualdade religiosa, com a conquista do direito de exercerem cargos sacerdotais."²⁸

A vida em uma cidade como Roma não era como a vida nas pequenas cidades gregas. Não podia ser de outra maneira, pois Roma foi a cidade que atingiu maior concentração demográfica em toda antigüidade. No século III, Roma contava com um milhão de habitantes. Segundo Piletti, "O grupo de profissionais que vivia mais ocupado em Roma eram os estucadores, que tinham a tarefa de fazer o acabamento das paredes e forros das casas e, sobretudo, de pintar periodicamente de branco as paredes externas. Tinham bastante trabalho, porque um dos costumes mais freqüentes em Roma, como em outras cidades do império, era fazer grafites, inscrições ou desenhos feitos nos muros e paredes. As pessoas escreviam o que queriam, na maioria das vezes com a finalidade de dar aos concidadãos as informações que achavam necessárias." ²⁹ Era essa uma via de participação muito importante na época.

Uma das peculiaridades mais importantes do Estado Romano é a base familiar da organização, havendo mesmo quem sustente que o primitivo Estado, a *civitas*, resultou da união de grupos familiares, razão pela qual sempre se concederam privilégios especiais aos membros das famílias patrícias, compostas pelos descendentes dos fundadores do Estado.

"Assim, como no Estado Grego, também no Estado Romano, durante muitos séculos, o povo participava diretamente do governo, mas a noção de povo era muito restrita compreendendo apenas uma faixa estreita da população. Como governantes

²⁸ PILETTI, Nelson. *História e Vida, da Pré-História a Idade Média*. 9.ed., São Paulo: Ática, v.3, p.78.

²⁹ *Ibidem*, p.89-91.

supremos havia os magistrados, sendo certo que durante muito tempo as principais magistraturas foram reservados às famílias patricias. Gradativamente, em longa e lenta evolução, outras camadas sociais foram adquirindo e ampliando direitos, sem que, até o final, desaparecessem a base familiar e a ascendência de uma nobreza tradicional." ³⁰

4. Participação popular como instrumento na formulação da democracia moderna

4.1. A Sociedade e o homem

Devido ao aspecto social do homem, desponta a sociedade, resultado da convivência entre os indivíduos. Ela se destaca do próprio homem e se caracteriza por um emaranhado de relações das quais participamos, mas que se identifica como algo suscetível de se apresentar com imagem própria que se destaca dos indivíduos que a compõem. Analisando esta relação, temos o conceito que sociedade é "... um complexo de relações pelos quais vários indivíduos vivem e operam conjuntamente, de modo a formarem uma nova e superior unidade". ³¹

O instinto de agregação fez desabrochar a sociedade desde os mais remotos tempos da História. É quase certo que as primeiras formas de sociedade caracterizavam-se pelo comando de um chefe mais forte, em razão das necessidades de todos se aglutinarem sob sua liderança, para que assim pudessem derrotar os inimigos. Esta necessidade de defesa, de resistência aos empecilhos da natureza constitui o elemento inicial e essencial para a formação da sociedade.

Em seguida, surge a família, e, com ela, todo um sistema de normas que mais tarde tornariam peculiar as instituições familiares. Observa-se que a sociedade engendrada pelo homem adquire as mais variadas formas de acordo com as necessidades de cada um, revelando os mais distintos sentidos dados à vida pelo homem.

A sociedade é "... feita de poderes e vigências, toda vida social é vida social situada. Situada, é óbvio, no tempo e no espaço, mas com isso culturalmente situada. Ela se realiza nas agrupações concretas, nos processos e nas instituições; possui fundamentações e manifestações cuja índole varia segundo os padrões históricos. Como é

³⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 17 ed., São Paulo: Saraiva, 1993, p.55.

sabido que a sociedade é um conjunto global de elementos, onde entram o cultural, o psicológico, o econômico, o político, então as instituições podem ser vistas como distribuídas por estes vários campos".³²

A sociedade é formada por vontades particulares emanadas de diversos grupos que a compõem. Neste caso, forma-se na sociedade uma vontade geral que não é a mesma vontade de todos."

"Conclui-se que a vontade geral é sempre certa e tende sempre à utilidade pública; donde não se segue, contudo, que as deliberações do povo tenham sempre a mesma exatidão. Há comumente muita diferença entre a vontade de todos e a vontade geral. Esta se prende somente ao interesse comum; a outra, ao interesse privado e não passa de uma soma de vontades particulares".³³

Verifica-se que a sociedade deve ser vista como uma arena onde se entrecrocaram as opiniões, os interesses, os valores. O homem participa de diversos agrupamentos sociais, de acordo com suas necessidades e interesses. O homem, em razão de sua natureza social, edificou em cada passo de sua existência a sociedade com todas as suas complexas variações. Despontou a sociedade em virtude da própria necessidade de sobrevivência da raça humana.

4.1.2. A Sociedade atual: participação das elites e o desenvolvimento do Estado

Ao analisarmos o Estado nos dias atuais, indispensável é o entendimento de que sua atuação se faz através das elites.

A sociedade não pode ser governada indistintamente por todos, daí ser natural que pequena parcela de uma mesma coletividade se sobressaia o suficiente para integrar as chamadas elites, a quem é entregue o comando diretivo do Estado.

Desde o abandono da prática do governo exercido em praças públicas, (Ágoras na Grécia e os Cantões Suíços), iniciou-se, posteriormente, o conceito de representação política, pondo em prática o exercício das atividades governamentais por

³¹ DEL VECCHIO, Giorgio. *Lições de Filosofia do Direito*. 5.ed., Coimbra: Almedina, 1979, p.460.

³² SALDANHA, Nelson Nogueira. *Sociologia do Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980, p.64-65.

aqueles que representavam uma pequena parcela da sociedade, mas que recebiam o ônus de governar em nome de todos. Somente um pequeno grupo recebeu a incumbência ou o bastão do poder e a autoridade inerentes, dinamizando-se, dessa forma, a ação do Estado. Privado então dessa minoria dotada de poder e autoridade, jamais o Estado, como ente ficto ou abstrato, atingiria suas finalidades, emperrando a evolução do homem e da sociedade.

A existência desses grupos, as elites, representam um perigo para o Estado atual. Na corrida para o desenvolvimento, nos deparamos com elite de políticos ou governantes, com a elite religiosa e a elite intelectual, de acordo com os vários aspectos da realidade em que atuam. Entendemos que é a participação popular, e não a destas elites, que deve conferir legitimidade à investidura no poder e conformidade aos requisitos estatuídos pela ordem jurídica vigente, com competências que não pertencem propriamente ao eventual ocupante do cargo de direção, mas à instituição ocupada eventualmente.

O poder, a autoridade e a competência resultam da instituição em si, de acordo com o preestabelecido. O governante simplesmente chega à posição de ocupante daquele cargo e se investe nas prerrogativas dele decorrentes. A utilização do termo elite no sentido político tem origem com Platão, discípulo de Sócrates, quando buscava uma camada mais culta de filósofos a quem seria entregue o encargo de administrar a pólis grega. Essa elite iria compor a classe política, iria ter intensa participação nas decisões do Estado a respeito dos assuntos de caráter público. Posteriormente, porém, segundo Friedrich, o conceito de elite ficou atrelado à ascendência sangüínea, à fortuna e às façanhas militares.³⁴

Hoje, entendimento de Bottomore, se fala na existência de uma verdadeira elite do poder, no sentido de grupos de pessoas que exercem diretamente o poder político, ou que estão em condições de influir sobre seu exercício.³⁵ Procura-se ainda encontrar uma maneira de tornar compatível e viável a existência de uma elite política na democracia. "A formulação efetiva da política governamental está nas mãos de elites. Porém isso não significa que a sociedade não seja democrática, pois é suficiente para

³³ ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social*. 5.ed., São Paulo: Nova Cultural, Os Pensadores, 1991, p.46-47.

³⁴ FRIEDRICH, Carl J. *Uma Introdução à Teoria Política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p.13-14.

caracterizar a democracia que os cidadãos como indivíduos, embora impossibilitados de participar diretamente do governo o tempo todo, tenham ao menos a possibilidade de fazer com que suas aspirações sejam sentidas em intervalos regulares".³⁵

Além do mais, pode-se argumentar igualmente bem que, mesmo sendo a democracia encarada como algo que abrange mais de um sistema político, ainda é compatível com teorias de elites, pois a idéia de igualdade, que na democracia como uma forma de sociedade é possível considerar implícita, pode facilmente ser reinterpretada como igualdade de oportunidades.

Entretanto, nos dias de hoje, há que se atentar para as elites nos países ditos de Terceiro Mundo, os subdesenvolvidos. Estes países lutam no sentido de se organizarem de uma maneira que possam efetivamente abandonar a pobreza que as encobre e adquirir condições de desenvolvidas. Nesse processo, não raramente são afetadas suas instituições, predispondo à uma instabilidade do regime político vigente no momento. Esses países buscam nas elites o ponto de apoio para a estabilidade de suas instituições. Existe ainda uma associação entre as mudanças nas estruturas sociais e a ascensão e queda destas mesmas elites. Mudanças econômicas, políticas e qualquer outra, provocam modificações no prestígio e poder de diferentes grupos sociais, e os grupos que estão ampliando seu poder procuram assumir o controle destas mudanças e levá-los à frente.

Mesmo com a existência das elites numa sociedade que se diz democrática, não se pode permitir que esses grupos minoritários conduzindo o coletivo, fechem-se em redomas intransponíveis, a impedir o acesso de novos valores e novas idéias representativas de outras tendências do resto da coletividade, a quem também seria entregue a direção política do Estado. Isso, daria um atestado de falência à democracia e a elevação das oligarquias e das aristocracias como formas indesejáveis de regimes políticos a serem adotados, o que deve ser repudiado.

Não obstante, há, é claro, a necessidade do surgimento de lideranças que reúnam em torno de si e de suas idéias, a anuência do todo coletivo, formando um conjunto

³⁵ BOTTOMORE, T.B. *As Elites e a Sociedade*. 2.ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1974, p.86.

³⁶ *Ibidem*, p.101-102.

harmônico e patriótico, que vise a conduzir o Estado ao desenvolvimento e que possa satisfazer os reclamos sociais mais urgentes.

A verdadeira democracia está na presença de várias tendências de pensamentos, representativas da sociedade, majoritárias e minoritárias, interagindo, disputando dentro de um livre e legítimo processo eleitoral, a preferência dos cidadãos. Dessa forma, todos, principalmente as elites, contribuirão para a formação de uma sociedade desenvolvida com uma qualidade de vida mais justa e bem melhor.

4.2. A Participação popular como traço identificador da democracia

A democracia surge na Grécia como sendo o governo do povo, realizado por ele próprio em seu nome. "A democracia é hoje uma filosofia, um modo de viver, uma religião e, quase acessoriamente uma forma de governo".³⁷

Burdeau acrescenta ainda que: "um significado tão rico advém-lhe tanto do que ela efetivamente é, como da idéia que dela fazem os homens, quando nela depositam suas esperanças de uma vida melhor. Dissociar o que nela é realidade do que é crença conduziria a tornar incompreensíveis não apenas o dinamismo que a anima, mas até as suas instituições positivas, pois estas só têm sentido em função da mística que a encarnam".

Rousseau, ao tentar vislumbrar o semblante efetivo tomado pela democracia pura, afirma: "Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Governo tão perfeito que não convém aos homens."³⁸ E acrescenta ainda: que somente um governo de deuses seria compatível com a democracia pura, integral."

Afirma Verdu que "democracia é um regime político que institucionaliza a participação de todo povo na organização e no exercício do poder político, mediante a

³⁷ BURDEAU, Georges. *A Democracia*. 3.ed., Coimbra: Coleção Saber, 1975, p.6.

³⁸ ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social*. 5.ed., São Paulo: Nova Cultural, Os Pensadores, 1991, p.86.

intercomunicação e o diálogo permanente entre governantes e governados e o respeito aos direitos e liberdades fundamentais dentro de uma justa estrutura sócio-econômica.”³⁹

Deve-se ainda entender por democracia o regime político no qual estão destacados os princípios majoritários de igualdade e de liberdade, no qual o homem tem assegurado a plena realização de suas potencialidades. A democracia caracteriza-se pelo respaldo popular. Um governo democrático há de contar com a aprovação e com a anuência expressa da maioria dos cidadãos que compõem a coletividade.

"De todas essas referências analisadas resulta um conceito de democracia fundamentada no voto popular, na soberania nacional, no poder de decisão de última instância conferido ao próprio povo. Um sentido tal de democracia se contrapõe àqueles outros da soberania adstrita a uma só pessoa, ou a uma classe, isto é, contradistinguindo-se dos conceitos de monarquia ou aristocracia, e nele insistir seria debater o clássico problema das formas de governo".⁴⁰

Pelo princípio da igualdade, a estrutura de governo deve ser ordenada para que a todos sejam oferecidas oportunidades idênticas de participação e realização na sociedade. Isso significa a inexistência de privilégios em detrimento da capacidade de cada um de demonstrar efetivamente aptidões para receber em troca do esforço pessoal, a retribuição a ele equivalente. Somente assim os co-participantes da sociedade trabalharão com vigor na certeza de que seus méritos pessoais serão o bastante para realização individual, e por conseguinte, elevando-se o padrão de satisfação daqueles que convivem na mesma ordem social. No entanto, deve-se destacar as desigualdades de cultura, de capacidade individual e desigualdade econômica encontradas na sociedade e exigir que o princípio da igualdade a ele se adeqüe.

Quanto ao princípio da liberdade, há de se entender que o homem não pode nem deve rotular como democrático apenas aquele regime em que ao indivíduo são concedidas todas as franquias liberais. Este quadro levaria a sociedade ao desmoronamento de suas instituições, em razão da anarquia gerada pela ausência das sanções limitativas e

³⁹ VERDU, Pablo Lucas. *Curso de Derecho Político*. Madri: Editorial Tecnos, v.2, 1977, p.242.

⁴⁰ PINTO FERREIRA. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. 5.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, v.1, 1971, p.186.

proibitivas dos excessos e as que zelam pelos direitos de cada um. O propósito verdadeiramente democrático deve voltar-se para concretização de uma ordem sem excessos ou carências de liberdade.

Segundo Lipson, "a liberdade opõe-se ao despotismo numa ponta e à anarquia, na outra. A igualdade rejeita o privilégio que trata o povo desigualmente, sem consideração por seus méritos, assim como repudia a uniformidade absoluta que trataria o povo identicamente, em todos os aspectos, formulada como uma equação filosófica, a democracia é igual à liberdade, multiplicada pela igualdade. A igualdade e a liberdade fundem-se e interpenetram-se".⁴¹ E enfatiza o que considera elementos fundamentais para um Estado democrático, dizendo: "a igualdade proporcional requer um padrão autoritário, mas a liberdade política opõe-se a uma administração autoritária. Eis onde as liberdades de discussão, reunião e votação são cruciais. Todo indivíduo pode, de direito, e deve, como obrigação participar na formulação dos valores que predominam na comunidade, na organização de grupos que promovam o interesse comum, na escolha de pessoas a quem será confiado o desempenho de funções públicas e na aprovação de diretrizes dos seus programas".

E conclui: "... o dever do Governo numa democracia é incumbir-se dessa tarefa realmente criadora de harmonizar, continuamente, as relações entre os indivíduos num complexo dinâmico de liberdade e igualdade".

Atente-se que a participação popular configura-se como um dos mais significativos elementos a caracterizar o regime de natureza democrática. Mesmo diante dos princípios reputados essenciais à democracia, neles se vislumbra a presença da participação, dado inegável e de indispensável valor. O homem, como integrante de uma sociedade, como ser dotado de inteligência, pode e deve participar na construção da sociedade que o abriga, em busca de seus anseios e de seus valores. Deve-se atentar para a enorme necessidade da participação popular, imprescindível à democracia. Essa participação há de ocorrer tanto no plano político como no civil.

No plano civil o homem deverá contribuir com uma parcela de si mesmo na formação da sociedade em que participa. No aspecto político, encontramos a

⁴¹ LIPSON, Leslie. *A Civilização Democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966, v.2, p.186.

Participação Popular na formação da vontade do Estado, que se traduz pelo consentimento a ensejar a legitimidade do poder quanto à investidura e ao exercício.

Ao se destacar a Participação Popular na caracterização da democracia, temos que reajustá-la à realidade social dos dias de hoje, redefinindo as formas de participação para que se forme uma democracia social de acordo com os novos tempos, notadamente quando se tem para enfrentar os desafios do desenvolvimento e de toda problemática que se vê emergir diante de nós.

4.3. Participação comunitária: uma necessidade básica humana

A sociedade humana é um conjunto de pessoas ligadas pela necessidade de se ajudarem umas às outras, a fim de que possam garantir a continuidade da vida e satisfazer seus interesses e desejos. Sem a vida em comunidade os seres humanos não conseguiriam sobreviver, pois o homem necessita dos outros seres humanos para conseguir alimentos e abrigo. E no mundo moderno estamos precisando dos outros muitas vezes por dia. Todos precisam de todos, uns produzindo, outros consumindo.

Estas necessidades não são apenas de ordem material, elas são também de ordem espiritual, emocional e psicológica. Toda pessoa precisa de afeto, precisa de atenção e que todos a respeitem, e ainda, todo ser humano tem sua crença, sua fé e sua ideologia, em qualquer coisa que lhe sirva de base para suas esperanças. A vida em sociedade é uma necessidade da natureza humana já dizia Aristóteles quando afirmava que o “homem é um animal político.”⁴²

É vivendo em sociedade que a pessoa pode satisfazer suas necessidades, e é preciso que a sociedade seja muito organizada para atender a esse fim. Não basta que a vida em comuna permita apenas a satisfação de algumas necessidades da pessoa humana ou de todas as necessidades de apenas algumas pessoas. A sociedade deve ser organizada com justiça, e para isso tem que procurar fazer com que todas as pessoas possam satisfazer todas as suas necessidades; fazer com que todos, desde o momento em que nasçam tenham as mesmas oportunidades; e repartir os benefícios e encargos igualmente entre todos.

⁴² ARISTÓTELES. *Política*. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 2000, p.146.

Para que essa repartição se faça com justiça, é preciso que todos conheçam seus direitos e exijam que eles sejam respeitados. Também devem conhecer e cumprir seus deveres e responsabilidades sociais.

5. O Estado Democrático de Direito

O Estado, segundo as clássicas teorias, constitui-se pela conjugação de seus elementos: povo, território e governo; forma-se pela aglutinação natural de um determinado povo, num dado território, sob o comando de um certo governo, com a finalidade própria de alcançar o bem comum.

De acordo com Nelson Oscar Souza, "O bem comum: consiste no conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana"⁴³

Sobre o Estado de Direito, José Afonso da Silva afirma que ele "... surge como forma de oposição ao Estado Polícia. Na origem era decorrência de idéias e conceitos tipicamente liberais, que pretendiam assegurar a observância do princípio da legalidade e da generalidade da lei."⁴⁴

Vale ainda ressaltar a visão de democracia de Pinto Ferreira, quando afirma que "A democracia representa na vastidão dos séculos um sonho acalentado pela humanidade, transmitido de geração em geração através dos tempos, e assinalando a marcha para a liberdade, a tolerância e a justiça social. O homem, livre e entusiasta, constrói a felicidade e a vida, no esplendor da convivência democrática, com um sentimento de liberdade e de alegre confiança no futuro"⁴⁵

A democracia, por outro lado, quer significar a efetiva participação do povo nas decisões e destinos do Estado, seja através da formação das instituições representativas, seja através do controle da atividade estatal. Em síntese, traduz-se na idéia

⁴³ SOUZA, Nelson Oscar. *Manual de Direito Constitucional*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 12.

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. *O Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Revista Forense 305/45, Jan/89.

⁴⁵ PINTO FERREIRA. *Curso de Direito Constitucional*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 76.

de que o povo é o verdadeiro titular do poder, mesmo que este seja exercido através de representantes eleitos. Nela os representantes devem se submeter à vontade popular, bem como à fiscalização de sua atividade.

A expressão Estado Democrático de Direito, por certo, decorre da união destes conceitos. Todavia, significa algo mais do que essa mera conjugação: ela representa algo novo, que incorpora essas idéias, mas as supera, na medida em que introduz um componente revolucionário e transformador do Estado tradicional. A intenção do legislador constituinte, ao cunhar a expressão Estado Democrático de Direito, no art.1^o da nossa Constituição, foi evidenciar que se pretendia que o país fosse governado e administrado por poderes legítimos, poderes submissos à lei e obedientes aos princípios democráticos fundamentais. A adjetivação do Estado de democrático objetivou alcançar-lhe legitimação, fortalecimento e condições de sustentação

6. Cidadania: direito de participação

Cidadania é a qualidade ou estado de cidadão. E cidadão é o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, ou no desempenho de seus deveres para com este.

O termo cidadania teve sua origem das cidades-estados gregas. Nestas cidades, apenas uma pequena parcela da população era formada por homens livres e por proprietários que não tinham problema com a sobrevivência. Eis o motivo porque essa pequena parcela podia dedicar-se à vida pública. Por isso, esta pequena parcela destas cidades tinham condição de dedicar-se à vida pública. Assim, com base no critério da riqueza e da renda, havia naquela época, duas categorias de cidadãos: a primeira delas era formada por pessoas passivas, excluídas dos direitos políticos e que não participavam da vida pública e nem tomavam decisões do interesse público. Somavam-se a esta mesma categoria os estrangeiros (metecos), os escravos e as mulheres. A segunda categoria era formada por pessoas ativas que participavam e decidiam tudo que dizia respeito à vida pública. Essas pessoas tinham fortuna e renda suficientes para se dedicarem à comunidade em que viviam. Tornaram-se, pois, cidadãos ativos, já que viviam da atividade política, e eram os co-responsáveis diretos

pela gestão da cidade, entendida como coisa pública, sem representantes ou qualquer outro tipo de intermediário, como temos nos dias de hoje, por exemplo, os vereadores, deputados, senadores, os governadores e o Presidente da República.

O termo que os gregos utilizavam para se referirem à cidade era *pólis*. E, como fazer política era cuidar da coisa pública ou cuidar da cidade, dessa referência à cidade originou-se o termo *política*, que procurava indicar as atividades voltadas para gerir os destinos da coisa pública, da cidade, sua administração e seu funcionamento.

O termo política não se referia à cidade apenas como espaço geográfico ou local, mas sim no sentido de uma organização social formada por homens iguais entre si e que tinham os mesmos direitos perante a lei, o que não era o caso dos cidadãos passivos, estrangeiros, escravos e mulheres. Política dizia respeito às ações dos cidadãos que dirigiam os rumos da cidade.

Enquanto para os gregos o termo que definia cidade era *pólis*, para os romanos era *civitas*. A *civitas* tinha o mesmo sentido, não se reduzia a um local, mas à coletividade formada pelos conjuntos dos cidadãos.

As cidades-estados tinham características comuns: a participação direta dos cidadãos que tomavam decisões coletivas em benefício de todo o povo no processo político. Essas decisões eram discutidas e depois votadas nas assembleias ou nos conselhos. Portanto, em suas relações, os indivíduos procuram associar-se com os demais em busca das modificações pretendidas e foi isso que fez deles sujeitos de seu destino histórico.

É nesse convívio com os outros que o homem constrói o mundo, projeta o amanhã e forja a sociedade em todas as suas dimensões. Daqui se tira a primeira definição de que ser cidadão é ser um sujeito político, que coletivamente faz política, isto é, sujeito que cuida da cidade, das coisas públicas, da saúde, da educação, da economia, do meio ambiente, enfim, cuida da vida e de sua qualidade.

Cidadania é uma palavra derivada de cidade. Não indica somente a qualidade daquele que habita a cidade, mas é fundamentalmente qualidade de cidadão. Ela identifica a qualidade da pessoa que, estando na posse da plena capacidade civil, também se encontra investida no uso de gozo de seus direitos políticos. Contudo, no Brasil, de maneira equivocada, a população tem entendido a participação popular como sinônimo de politicalha, no sentido ruybarbosiano, já que tem uma consciência crítica muito limitada, por ser desorganizada politicamente, e também por sofrer manipulação de interesses apenas dos indivíduos que têm condições econômicas e financeiras privilegiadas, resultando isto tudo num imobilismo quase que total ante os desafios apresentados pela realidade.

O que o povo não sabe é que justamente através da mobilização e da participação é que ele acabará com o jogo de intriga, corrupção e incapacidade dentro da política, para então construir um mundo de transformações, pois somente a luta com a participação de todos é que trará uma consciência crítica para a transformação da realidade que o afeta o cidadão e a sua comunidade.

“Cidadania é uma prática, não é simplesmente a compreensão passiva da realidade. Como prática a cidadania deverá estar sempre sujeita a reformulações teóricas que lhe reorientem, ou melhor, deve ser prática que construa permanentemente a convivência humana, sempre ampliando e conquistando os direitos que garantem a posse dos bens materiais, simbólicos e sociais, mediante a luta pelos direitos civis, políticos e sociais, é a busca da igualdade em todos os campos que compõem a realidade humana, em oposição à sociedade que discrimina, divide, distorce e tolhe os valores, que nega direitos, que concentra poder, riqueza e renda, deixando a maioria a depender de favores, de migalhas e compaixão alheia. A própria participação vai sofrendo mudanças na medida em que a luta pela efetivação dos direitos for sendo ampliada.”⁴⁶

⁴⁶ MARTINS, Marcos Francisco. *Ensino técnico e globalização, cidadania ou submissão?*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000, p.68.

A cidadania garante a participação de todos e de cada um, sem exceção, na construção da vida em sociedade e na organização do mundo, das riquezas produzidas e na sua justa distribuição. Desse modo, cada indivíduo tem igual possibilidade de participar na definição dos rumos de seu próprio destino, do destino da escola, de sua localidade, do destino do seu município, do seu Estado, do seu país e de todo planeta Terra. A cidadania assegura, pois, de forma extensiva a todos os indivíduos, que os direitos civis, sociais e políticos sejam de todos os homens e não apenas de alguns poucos. E são esses direitos que prevêm, principalmente, a manutenção da vida e de todas as condições adequadas a uma sobrevivência digna, isto é, a uma sobrevivência sem carências dos meios materiais como saúde, educação, moradia, trabalho, transporte, alimentação, lazer, tempo livre para pensar e para criar e recriar, e um meio ambiente equilibrado, sem poluição, sem desmatamento, sem lixo, sem violência e sem extinção das espécies

“A cidadania é um conceito conquistado historicamente. Ela é uma superação da posição de súdito. O súdito é um objeto das decisões do Poder. O cidadão é o sujeito das normas e ações do Poder. Se o estado dispõe de instrumentos para controlar os cidadãos, estes têm em suas mãos os instrumentos de sobrevivência ou não desse Estado... Assim, a cidadania é um exercício tenso de seres humanos que não dispõem nem das armas, nem da burocracia para fazer valer seus desígnios. Seu campo de ação está na luta política no campo do Direito, dentro de uma ordem minimamente estável. Nas ordens instáveis e exasperadamente desiguais, as alternativas serão outras. O exercício democrático da cidadania é fundamentalmente ético. É uma opção valorativa no sentido de entendimento e práticas de transformação em busca de uma sociedade mais

justa, mais livre e mais feliz. Estas pautas éticas são o inverso do conformismo e estabelecem bases para a constituição de novos direitos”.⁴⁷

Mas cada pessoa tem seus valores, seu modo de ser e seus interesses. Faz-se necessário, então, para que todos possam viver em harmonia, respeitando-se uns aos outros, a existência de regras de convivência que estabeleçam os direitos e deveres de cada um. Essas regras estão na Constituição e nas leis.

Uma questão importante é definir quem estabelece estas regras que todos são obrigados a obedecer. Ora, se todos são iguais, não é justificável que só algumas pessoas possam estabelecer tais regras e que os demais só fiquem com a obrigação de obedecê-las. Existe aí uma dificuldade de ordem prática, pois não há como reunir todas as pessoas num só lugar todas as vezes que for preciso estabelecer novas regras ou então mudar ou anular as já existentes. Para contornar estas dificuldades foi criado o sistema representativo. De acordo com esse sistema, em cada país, estado ou cidade as pessoas escolhem um pequeno número de representantes, para, em nome de todos, estabelecer o conjunto de regras cuja obediência passará a ser obrigatória.

Num sistema democrático, é preciso que o maior número possível de pessoas tenha o direito e a possibilidade de escolher seus representantes. No entanto, como todos serão obrigados a respeitar as regras e como estas sempre influem sobre direitos e deveres de todos, só em casos excepcionais é que se pode admitir que alguém não participe dessa escolha. Assim, por exemplo, é razoável que as crianças, os loucos e os deficientes mentais não tenham o direito de participar do processo eletivo. As crianças, por ainda não terem a experiência de vida necessária para isso, e os deficientes mentais e os loucos, por não terem consciência, nem saberem das conseqüências de seus atos.

No entanto, não podemos afirmar que a exclusão dos adultos analfabetos no processo de escolha seja justa, já que, mesmo sem saber ler, eles recebem informações através da televisão, do rádio e de outras pessoas e, além disso, têm uma experiência de vida que assegura sua capacidade de participação.

⁴⁷ AGUIAR, Roberto Armando Ramos. *Direito do Meio Ambiente e participação popular*. Brasília: IBAMA, 1996, p.41-43.

Do mesmo modo que o maior número de pessoas deve participar da escolha de seus representantes, é necessário que quase todos tenham o direito e a possibilidade de serem escolhidos. Somente em casos excepcionais, quando por incapacidade física e mental ou por ser claramente inconveniente para a sociedade que uma pessoa seja escolhida, é que ela deve ser impedida.

Escolher representantes e representar o povo são formas de participação no governo. E, assim, através dessas atividades participativas, as pessoas influem sobre o modo de organização de uma sociedade; influem sobre a escolha dos objetivos que são de interesse de todos e sobre a maneira de realizá-los; influem na definição dos direitos e deveres de cada um e nas leis que todos terão que obedecer. Tudo isso faz parte do governo de uma sociedade.

Uma vez estabelecidas essas regras, restam outras tarefas que são também atividades de governo: É preciso que haja pessoas incumbidas de garantir a aplicação das regras estabelecidas, como também é necessário que outras, mais especializadas, sejam responsáveis pelo esclarecimento delas ou por sua aplicação nos casos concretos. Por exemplo, para a tomada de decisões e o fornecimento de bens e serviços, o governo necessita de pessoas muito bem dotadas e preparadas para assumirem as posições de chefia e de liderança.

Num sistema democrático, o povo é que deve escolher livremente esses representantes, e é indispensável que o maior número possível de pessoas tenham esse direito e essa possibilidade de participar da escolha dos que devam ocupar esses cargos. É o povo que deve escolher o Presidente da República, os Governadores dos seus Estados e os Prefeitos das suas cidades. Para alguns outros cargos, os membros do Poder Legislativo têm o poder de fazer as escolhas. Faz-se necessário que ninguém possa ocupar uma posição importante do governo, se isso for contra a vontade do povo. Participam também do governo todos os que ocupam cargos públicos ou exercem funções públicas. Como é menor a influência das atividades dessas pessoas nos atos do governo, é admitido que elas sejam escolhidas sem a participação popular, através dos concursos públicos que assegurem ao maior número possível de concorrentes os cargos e funções a serem ocupadas. Por fim, é imprescindível que haja condições para que o povo participe e exerça constante influência

sobre o governo e seus governantes, já que estes agem sempre em nome do povo e de seu interesse.

Assim, é necessário que existam meios para que as pessoas do povo sejam bem informadas sobre os objetivos e decisões do governo. Somente em alguns casos excepcionais, expressamente enumerados em lei, é que se deve admitir que um ato do governo seja sigiloso. A falta de informação e esclarecimentos para o cidadão impossibilitando uma escolha livre de suas parte é uma supressão de liberdade.

Além de ter liberdade para receber e transmitir informações, é preciso que todos sejam livres para manifestar opiniões e críticas sobre os atos e comportamento do governo. Não basta estar nas leis e na Constituição para que essas liberdades existam. É preciso que existam realmente meios reais e concretos ao alcance de todo o povo para obtenção e divulgação das informações, e que, por esses meios, o povo participe constantemente do governo, que existe para realizar a vontade do povo, satisfazer suas necessidades e promover a melhoria da qualidade e de suas condições de vida. Se não tiver assegurada a possibilidade de participação direta e indireta do povo no governo, não existe democracia, o governo é ilegítimo.

Aquele que participa se sente senhor de seus atos, da sua cidadania, de seus objetivos e de seu destino. Há então a esperança de termos nossos direitos garantidos de fato, e não somente de direito.

No exato momento em que todos do povo, através de um mínimo de educação e de maior informação, titulares do poder constituinte do Estado, tiverem a consciência de que aqueles legisladores e governadores são representantes seus, e tiverem o conhecimento de que as normas e leis deverão ser, além de legais, legítimas, traduzindo a vontade popular como um todo, teremos um país melhor, onde sobressairá o respeito à democracia, à cidadania e ao bem-estar social. E a partir de então, não permitiremos mais a usurpação do poder por aqueles detentores do mesmo e asseguraremos uma maior efetividade do texto constitucional, garantindo que todos os direitos por ele previstos não sejam simples letra morta.

Diante do exposto, podemos afirmar que cidadania não é um estado relativo ao simples

conhecimento dos direitos e deveres. Pelo contrário, participar com igualdade no debate e nas resoluções sobre os rumos da comunidade, compartilhar dos bens materiais necessários à existência física, compartilhar dos bens simbólicos necessários para o acesso aos valores culturais, e compartilhar dos bens sociais necessários à participação na co-gestão das coisas públicas e participação no poder, isto sim, é verdadeira cidadania .

Ser cidadão é exercer o governo da sociedade, tendo que, para isso, preparar-se adequadamente. O cidadão deve ser formado para governar com participação os destinos da cidade e das coisas públicas. Cidadania não é simples jogo de palavras, cidadania é ação.

Houve uma significativa evolução sobre o entendimento do que deve ser compreendido por cidadania. De mero objeto das decisões do poder, o cidadão avança para a qualidade de sujeito capaz de exercitar seus direitos, renovar e construir o Direito, transformando-o no reflexo da sociedade em constante evolução. O cidadão partiu dos limites das pequenas comunidades humanas para o país e hoje, para a cidadania internacionalizada. Hoje já há uma busca da cidadania numa dimensão globalizada, pois houve uma ampliação do entendimento de cidadania.

Tomando esta ampliação como base, o cidadão deve construir o Direito, através da participação

popular, quer individual ou coletivamente, na defesa de uma boa qualidade de vida, utilizando e criando os mecanismos legais que proporcionem sua participação. Passividade, portanto, nos dias de hoje, não combina com cidadania, pois leva a uma indiferença política permitindo que somente uma minoria privilegiada participe dos destinos da sociedade. Ao apresentar-se indiferente à participação, a maioria do povo reforça a idéia de que é incapaz de gerir seus próprios destinos, a idéia de cada um por si, e de que o fracasso na vida é culpa da pessoa que fracassou e não da forma como foi organizada pela minoria dos privilegiados. Cidadania é uma prática, não uma simples compreensão passiva da realidade, cidadania é o canal de transformação de uma realidade.

Cidadania é fundamento do nosso Estado (art.1º, II CF), é o conceito que tem origem no próprio Princípio do Estado Democrático de Direito. Vale ressaltar que a importância da cidadania nunca é demais, pois o exercício dessa prerrogativa é fundamental. Sem ela, sem a participação política do indivíduo nos negócios do próprio Estado e mesmo em outra área de interesse público, não há que se falar em democracia.

A recuperação do sentimento cívico é um fenômeno marcante no Brasil atual. As recentes mobilizações em torno de alguns episódios

constituem notável demonstração de amadurecimento político dos brasileiros.

6.1. A Constituição de 1988 – Mecanismos de participação no exercício da cidadania

A Constituição, como diploma que institui, organiza e delimita os poderes do Estado, é a fonte da qual provêm as garantias e liberdades individuais, bem como os meios de organização e sustentação do Estado. Essas são as metas fundamentais que devem estar presentes num texto constitucional.

Nossa Carta Magna pode ser considerada uma das mais modernas e democráticas, já que determina que o Brasil será uma República; qualifica o Estado como Democrático de Direito e textualiza outros princípios presentes em todos os Estados contemporâneos. Dentre estes princípios estão presentes o da separação de poderes, da legalidade e da moralidade administrativa, da inafastabilidade do controle judicial, da motivação, do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório e tantos outros. E vai além disso, prevendo mecanismos de participação ativa não só através do voto, mas também do controle aos poderes instituídos.

É certo, porém, que o Estado Democrático de Direito somente se aperfeiçoa na proporção em que o povo nele ativamente possa se inserir, na medida em que os representantes reflitam em seus atos os verdadeiros anseios populares. E os mecanismos constitucionais para tal foram previstos sem dúvida. A cidadania foi erigida no fundamento da construção de uma sociedade livre, justa e solidária que deve ser o objetivo a ser alcançado pelos representantes populares. Mas somente esses valores não seriam suficientes se não tivessem sido também incorporadas algumas instituições fundamentais à sua realização.

"A democracia não se identifica unicamente com um sistema de valores, mas se traduz igualmente em mecanismos e instituições. Quais mecanismos e instituições asseguram finalmente a legitimidade democrática do poder? Não somente quanto à sua

origem, mas também quanto ao seu exercício, já que a democracia é, não apenas uma forma de chegar ao poder, mas ainda uma forma de exercê-lo" ⁴⁸ Em todas elas, o ponto fundamental é sempre a participação popular.

A legitimação popular, sem dúvida, decorre lógica e diretamente da forma de governo, República, do tipo de Estado, Democrático de Direito, eleitos pelo constituinte, além, é claro, da titularidade do poder que lhe foi conferida. Mas não apenas disso. A cidadania, parece-nos, é o grande fator de legitimação do povo, permitindo que haja em defesa das instituições democráticas.

Nossa Constituição foi chamada de Carta Cidadã exatamente pelo fato de estarem nela presentes os mecanismos de expressão das vontades populares. "A cidadania está aqui num sentido mais amplo do que o de titular de direitos políticos. Qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento dos indivíduos como pessoa integrada na sociedade estatal (art.5º, LXXVII). Significa aí, também, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular..." ⁴⁹

O texto constitucional é claro: a cidadania representa muito mais do que a mera participação no processo eleitoral. Cidadão, no caso, não é sinônimo de eleitor, mas sim de indivíduo participante e controlador da atividade estatal. O povo está apto a fiscalizar e participar da elaboração e da concreção dos programas públicos. Somente assim será possível dar plena eficácia aos postulados democráticos insertos em nossa Constituição. Por isso, temos meios conferidos à efetivação da participação popular da prática democrática.

6.2. Mecanismos de participação

Diversas naturezas possuem os instrumentos entregues ao povo para que ele se torne membro efetivo e participante da sociedade em que vive. Políticos, sociais ou

⁴⁸ CARRION, Eduardo Kroeff Machado. *Apontamentos de Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p.82.

⁴⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9.ed., São Paulo: Malheiros, 1992, p.96.

jurisdicionais, todos eles se destinam à mesma finalidade de submeter o administrador ao controle e à aprovação do administrado, como afirma Carrion em seus Apontamentos de Direito Constitucional:

“Quando se fala em controle social da administração pública, procura-se sugerir a idéia de um controle ao mesmo tempo político e social, a exemplo dos últimos referidos. Não apenas um controle de legalidade, mas principalmente um controle de mérito, de eficácia, de conveniência e de oportunidade do ato administrativo”.⁵⁰

Nosso país é uma democracia semidireta, na qual o povo é titular do poder e o exerce pelos seus representantes ou diretamente, nos termos previstos na Constituição. Baseado nessa forma de democracia, o nosso constituinte escolheu certos instrumentos para aproximar o cidadão das decisões políticas, seja através de democracia representativa através do sufrágio universal, seja pelo caminho da democracia participativa com o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

6.2.1. Sufrágio universal

O Sufrágio universal é um mecanismo de controle de índole eminentemente política. Ele está previsto na nossa Constituição em seu art.14, que assegura ainda o voto direto e secreto, de igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. “Constitui-se no direito de escolha dos representantes, e de ser escolhido pelos seus pares. De um modo geral, os direitos políticos são os que asseguram a participação do indivíduo no governo de seu país, seja votando ou sendo votado.”⁵¹ Este mecanismo visa a escolha de pessoas para atuar em seu nome, através de mandatos com períodos determinados. Daí a importância fundamental deste, que é o momento máximo de uma democracia.

⁵⁰ CARRION, Eduardo Kroef Machado. *Apontamentos de Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p.83-84.

⁵¹ *Ibidem*, p.83-84.

Faz-se necessária sempre a distinção entre sufrágio, voto e eleição. Sufrágio é o direito de escolha, como já se disse; voto é o ato que o assegura e a eleição é o processo dessa escolha”.⁵²

O sufrágio é um direito público, subjetivo e democrático cujo exercício cabe ao povo face ao princípio da universalidade, da igualdade de voto e elegibilidade (art.14, CF); fundamentando-se no princípio da soberania popular e no seu exercício por meio de representantes, contido no art.1^o, parágrafo único da nossa Constituição Federal. Em síntese, sufrágio é um direito de que o voto seja a sua manifestação no plano prático. O sufrágio se dá através do voto, que se manifesta também como ato de alguma função participativa, no caso o plebiscito e o referendo.

Costuma-se dizer que a forma de sufrágio denuncia, em princípio, o regime político de uma determinada sociedade. Isto é, quanto mais democrática esta for, maior será a amplitude do sufrágio e maior ressonância terá a sua caracterização como universal. Mas, se isso é verdade, não se pode negar também que não é totalmente absoluta.

Um sistema eleitoral pode prever condições legítimas a serem preenchidas para que alguém se torne eleitor, sem que isso importe em desconsideração do princípio, desde que não sejam discriminatórias ou em consideração a valores pessoais. "Considera-se, pois, universal o sufrágio quando se outorga o direito de votar a todos os nacionais de um país, sem restrições derivadas de condições de nascimento, de fortuna ou de capacidade especial.”⁵³

No Brasil, só é considerado eleitor quem preencher os requisitos da nacionalidade, idade e capacidade, além do requisito formal do alistamento eleitoral. Todos requisitos legítimos e que não descaracterizam ou diminuem o adjetivo universal. Nem mesmo a restrição a elegibilidade do analfabeto: "Os analfabetos que alcançaram o status de eleitores facultativo, não alcançaram a possibilidade de serem eleitos, portanto, não têm

⁵² SOUZA, Nelson Oscar de. *Manual de Direito Constitucional*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 45

⁵³ SILVA, José Afonso da. *Curso Direito Constitucional Positivo*. 9.ed., São Paulo: Malheiros, 1992, p.311.

direitos políticos passivos (art.14, §4^o da CF)",⁵⁴ pode ser considerada atentadora aos princípios, pois lhes tira a condição para exercer um mandato.

6.2.2. Plebiscito

O Plebiscito é o primeiro dos instrumentos de democracia participativa postos à disposição do povo, art.14, inciso I, da CF/88. Consiste na possibilidade de o eleitorado decidir uma determinada questão de relevo para os destinos da sociedade, com efeito vinculante para as autoridades públicas atingidas. No plebiscito há a manifestação popular na qual o eleitorado decide ou toma posição de uma determinada questão. Ou seja, é feita uma inquirição e o eleitor dá uma resposta sobre o consultado. Apesar de alguns autores o considerarem de democracia semidireta, a participação se dá de forma direta: o povo decide diretamente, sem intermediários ou representantes.

É bom que se diga que a eventual interferência dos representantes populares na realização de atos posteriores não retira o caráter direto da medida, tendo em vista a natureza vinculativa da decisão plebiscitária. Disciplina a Constituição (art.14, *caput*) que ela se dará nos termos da lei (Lei n^o 9.709/98). Deduz-se, então, que lei ordinária poderá convocar o plebiscito, sem que haja qualquer limitação temática. No entanto, é preciso que haja um fundado relevo e interesse no assunto a ser submetido à vontade popular, não podendo ser utilizado tal mecanismo para decisões ordinárias, para as quais a lei preveja meios próprios como por exemplo procedimentos legislativos ordinários.

Recentemente, no ano de 1993, tivemos um plebiscito para decidir a forma de governo – República ou Monarquia – e o sistema de governo – Presidencialismo ou Parlamentarismo – o que já estava previsto desde a promulgação da Constituição, no art. 2^o das Disposições Transitórias. A vontade popular optou pela manutenção da forma de governo republicana e o sistema presidencialista.

6.2.3. Referendo

⁵⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*, 19 ed., Saraiva, 1998, p. 274.

O Referendo também importa na participação do povo, mediante voto, mas com o fim específico de confirmar ou não um ato governamental. Ocorre quando há manifestação popular na qual o eleitor aprova ou rejeita uma atitude governamental. A decisão do referendo, assim como a do plebiscito, tem eficácia vinculativa, não podendo ser desrespeitada pelo administrador. É procedimento formal regulado em lei, pois a Constituição assim determina.

No Referendo a participação se dá de forma semidireta, pois o ato já existe e deve apenas ser confirmado. Logo, a participação popular não é direta como ocorre no plebiscito, quando o próprio povo decidirá sobre a realização ou não do ato. Depois da Constituição de 88, o Referendo não foi utilizado nenhuma vez.

6.2.4. Iniciativa popular

Este procedimento consiste no desencadeamento do processo legiferante pelo povo, mediante proposição de determinado projeto de lei por certo número de eleitores que têm o direito de apresentar ao Poder Legislativo um projeto de lei que deverá ser examinado e votado. Novamente há vinculação do órgão para com o projeto apresentado. Contudo, isso não significa que sua aprovação seja obrigatória, o que, com certeza, não teria sentido. Diz respeito, isto sim, ao dever de apreciação por parte do Congresso. Entretanto, não há como negar a legitimidade ao projeto, que chega no Congresso Nacional com o respaldo daqueles eleitores que o subscrevem. Este mecanismo está contido no art. 61, §2º, da Constituição Federal que estabelece as premissas básicas da iniciativa popular no plano federal.

O poder de iniciativa compete aos órgãos do Estado, mas somente ao órgão do qual emana o ato, ou a um certo número de cidadãos, que é a iniciativa popular.

Essa prerrogativa foi utilizada pela população brasileira bem recentemente, em 1999, na luta por uma eleição sem fraudes e sem abuso do poder econômico. Foram reunidas mais de um milhão de assinaturas dos eleitores para apresentar um projeto de iniciativa popular contra a corrupção eleitoral. Esse projeto foi aprovado pelo Congresso em prazo recorde, como primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular. Hoje

dispomos de um novo instrumento de luta para acabar com a impunidade do crime da compra de votos, a Lei nº 9.840 de setembro de 1999.

6.2.5. Outros mecanismos de participação popular

Existem ainda outros instrumentos de participação popular nos atos governamentais, diferentes destes adotados em nosso sistema constitucional. O veto é um exemplo deles. Ele consiste num instrumento político, através do qual se permite aos cidadãos exigir que um dado projeto de lei seja submetido ao veto popular. A rejeição do projeto importará em se considera-lo como se nunca tivesse existido. Difere aí do veto tradicional, que ainda possibilita ao Parlamento derrubá-lo, com um certo número de votos. Embora esse instrumento seja interessante, parece ser de pouca eficiência. Ainda mais no Brasil, que sequer conseguiu aprimorar e efetivar os instrumentos já existentes.

Optou o legislador constituinte, na linha que inspirou toda a elaboração da Constituição, pelo caminho da democratização dos procedimentos. Isso acarretou na ampliação da legitimidade *ad causam* para a propositura de ADINs, alcançando, além de cunho eminentemente político, o Presidente da República, as Mesas Legislativas e os Governados de Estado, bem como outras representativas de vários seguimentos da sociedade, partido político com representação no Congresso e entidade de classe de âmbito nacional, com ênfase para o representante da comunidade jurídica o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Entretanto, mais democracia teria se estendido ao cidadão se o constituinte o tivesse autorizado também a propô-la. Afinal, se é possível fiscalizar o administrador através da ação popular, seria possível também fazê-lo em relação ao legislador.

Importantíssimo, um princípio que vem contemplado no *caput* do art.225 da Constituição Federal, que é o Princípio da Participação Comunitária, quando prescreve ao Poder Público e à *coletividade* o dever de defender e preservar o meio ambiente para presentes e futuras gerações.

O Princípio da Participação relaciona-se também ao direito do cidadão de assegurar o acesso às ações judiciais e administrativas, visando a imposição de sanções e a obtenção de reparações dos danos causados ao ambiente.

No Direito Ambiental temos exemplo bem concreto deste Princípio de Participação Popular que são as *Audiências Públicas* no processo de avaliação do Estudo de Impacto Ambiental.

7. Cidadania e Meio Ambiente

Como ressaltado anteriormente na questão da cidadania, o cidadão era um habitante da pequena comunidade, da cidade. Hoje, com a expansão da presença do Estado, o cidadão transformou-se em partícipe de uma ordem de dimensão internacional de cidadania, uma internacionalização do exercício da cidadania.

Com esta internacionalização o cidadão tem, na questão ambiental, um dos problemas mais sérios e complexos da época contemporânea: o homem chegou ao ponto de ter o poder de se destruir e também destruir as outras espécies. Por tudo isto, a questão do meio ambiente tornou-se mais do que nunca para o cidadão uma questão de cidadania, e sua sobrevivência depende de sua interação com o meio em que vive. Neste caso a questão assume também uma dimensão política e passa a fazer parte do exercício da cidadania.

As agressões ao meio ambiente nos trouxe sérios e graves problemas que nos levam a refletir e a considerar as relações entre democracia e meio ambiente, pobreza e meio ambiente, fome e meio

ambiente, trabalho e meio ambiente, desigualdades internacionais e meio ambiente, produção industrial e meio ambiente, parcelamento do solo e meio ambiente, não se pode separar estas questões, elas estão ligadas aos poderes e às relações de força entre os grupos sociais.

Pela importância e amplidão globalizada destes temas, não resta dúvidas de que as lutas passam hoje pela relação entre os homens e meio ambiente, o mundo não é somente antropológico é a natureza também, e o meio ambiente não é fonte inesgotável de recursos.

O conceito de meio ambiente hoje, também envolve os aspectos sociais e naturais, o homem depende da natureza e a natureza do homem. A questão ambiental é inerente à condição humana, por isso da existência de uma cidadania ambiental que luta pela realização dos direitos ambientais por vias de ações políticas organizadas que hoje integra o conceito de cidadania ambiental.

Algumas áreas de atuação do exercício desta nova cidadania ambiental se dá junto aos poderes legislativo, executivo e judiciário. As mais importantes conquistas da legislação ambiental brasileira partem ou partiram das iniciativas e das lutas de entidades ambientalistas, como exemplo temos a obrigatoriedade da prévia análise do Estudo de Impacto Ambiental – EIA, inicialmente prevista na Lei nº 6.803/80, para ampliar-se na Lei

n^o 6.938/81 e guindar-se a preceito constitucional, art.225, inc.IV e, seguido por várias constituições estaduais.

Os movimentos ambientalistas têm atuado na elaboração e propositura de normas legais, tem efetuado verdadeiros lobbies com muitos êxitos, têm acompanhado os trabalhos e desempenho dos parlamentares nas esferas municipais, estaduais e federal. Como exemplo temos a Lei n^o 9.605/98, o Estatuto da Cidade e ultimamente o debate sobre o novo Código Florestal, transposição das águas do São Francisco, etc.

Deve ser ressaltada a possibilidade da participação direta da cidadania no campo político, que pode dar-se consoante previsão constitucional, art.14, pelo plebiscito, pelo referendo e pela iniciativa popular.

8. Ecologia no Brasil

8.1. Definições

É a ciência que estuda a estrutura dinâmica dos organismos vivos e sua relação com o meio abiótico. Definições mais teóricas sugerem que Ecologia é a ciência que estuda a distribuição e abundância dos organismos; outros a definem como uma ciência experimental: é a parte da biologia que estuda as relações entre os seres vivos e o ambiente em que vivem. Qualquer que seja sua definição devemos estar cientes de que

Ecologia é uma ciência recente que surgiu baseada nas necessidades do homem de entender o ambiente vivo que o cerca.

Ecologia representa, então, a relação, interação e a dialogação que todos os seres, vivos e não vivos, guardam entre si e com tudo o mais que existe. É a ciência do real e, como tal, ela é gerada numa determinada conjuntura e traz ainda em seu bojo a potencialidade de transformação dessa mesma conjuntura.

“É a ciência que estuda as relações dos seres vivos entre si e com o seu meio. Este, por sua vez, deve ser entendido no contexto da definição, como o cenário natural em que aqueles se desenvolvem, notadamente no que toca a seus elementos abióticos, como solo, relevo, recursos hídricos, ar e clima. Ecologia é assim, o estudo da casa compreendida em sentido *latu* como o local da existência, o entorno, o meio. É na verdade um ramo da moderna biologia, com foros de ciência, e dado como sinônimo de Mesologia”.⁵⁵

8.2. Origem

A origem da ecologia é tão remota quanto as necessidades humanas. O lavrador, quando escolhe uma terra apropriada para o cultivo de um produto agrícola de sobrevivência ou outro qualquer, e o índio, quando determina um dado local como apropriado para a caça e pesca,

⁵⁵ MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p.51.

demonstram o domínio do saber ecológico. Aliás, desde tempos remotos que os povos indígenas detêm um conhecimento quase que preciso referente aos animais e plantas das florestas que rodeiam suas aldeias. Tudo que eles faziam era graças às observações da natureza, através de várias gerações. Portanto, em termos de conhecimento especializado e compartilhado socialmente, assim como de respeito à natureza, os indígenas partiram na frente da sociedade dita civilizada.

O domínio do conhecimento ecológico já existia no homem primitivo. Ele o adquirira e o utilizava na procura da caça, das plantas adequadas à alimentação e terapêutica, (já que uma infinidade destas plantas tinham propriedade de medicamentos), e dos locais com condições apropriadas que lhes servissem de morada e abrigo. Como o processo do conhecimento prático de aquisição implica na tentativa e erro e, como num ambiente adverso o erro pode redundar até mesmo na morte, ou, numa hipótese menos gravosa, o erro pode ter como conseqüência o trabalho feito em dobro.

“O conhecimento ecológico é encontrado nas obras de inumeráveis sábios da antigüidade, inclusive nas de Aristóteles, que organizou o conhecimento sobre os animais existentes na época. Teofrasto, no século IV a.C., já se interessava pelos animais e plantas que vivem em

comunidade. Entre os sábios europeus, o romano Gaius Plinius Secundus, “O Velho”, cognominado de “O Naturalista”, merece destaque pois deixou uma considerável obra de História Natural, com 37 livros que foi o resultado da compilação de numerosos trabalhos anteriores. Este sábio morreu no ano 79 d.C., durante a erupção do Vesúvio, tentando recolher informações sobre tal fenômeno. Nos séculos XV e XVII há vários outros destacados naturalistas, mas dentre estes, se sobressaem os franceses Reaumur e Buffon.”⁵⁶

A Ecologia só começou a ser considerada embrião de uma ciência propriamente dita, depois do primeiro volume da obra *Morfologia Geral dos Organismos*, de autoria do alemão Ernest Haeckel, publicada em 1866, onde o termo Ecologia é citado pela primeira vez. Sua definição apareceu pela primeira vez no volume dois da citada obra. Segundo Haeckel, ecologia “é o estudo da interdependência e da interação entre os organismos vivos(animais e plantas), e o seu meio ambiente(seres inorgânicos)”.⁵⁷

8.3. Ecologia no Brasil - histórico

No Brasil é necessário não esquecer dois pesquisadores que têm seus nomes ligados aos primórdios da ecologia em nosso país. O primeiro é Johan Friedrich Theodor Mueller (Fritz Mueller), alemão que se estabeleceu em

⁵⁶ LAROCA, Sebastião. *Ecologia: Princípios e métodos*, Petrópolis, RJ: Vozes, 1995, p.17.

⁵⁷ *Ibidem*, p.17.

Blumenau - Santa Catarina de 1852 até a data que morreu com 75 anos de idade, 21 de maio de 1897.

Durante toda sua vida no Brasil, Mueller dedicou-se aos estudos e pesquisas da fauna e flora nacionais, e de suas interações com o meio ambiente, quer como naturalista, professor ou agricultor. Manteve intensa correspondência com os mais expressivos nomes da ciência daquela época, inclusive com Darwin que o denominava: Príncipe dos Observadores.

O segundo é Eugênio Warming, pesquisador dinamarquês, que veio para o Brasil ainda com a idade de 21 anos. Warming permaneceu em Minas Gerais por três anos(1863-1866) coletando plantas e estudando seus hábitos e distribuição. Descreveu com detalhes a sucessão ecológica desta região, que é o processo de mudanças, em grande parte controlado pelos próprios componentes da comunidade biótica, até atingir um estágio final, de relativo equilíbrio, denominado clímax.

Dentre outros ecólogos nacionais, destaca-se o pernambucano Dárdano Andrade Lima, estudioso da flora brasileira. Andrade Lima dedicou-se à pesquisa da vegetação do semi-árido, com vários trabalhos publicados na década de 1970. O que obteve maior destaque foi um trabalho feito em 1975: *Considerações a respeito das mudanças*

*paleoambientais na distribuição de algumas espécies vegetais e animais no Brasil.*⁵⁸

Para destacar outros grandes pesquisadores em ecologia básica, lembremo-nos de Oswaldo Cruz, que dedicou sua vida ao estudo da ecologia das doenças; e de Henrique Aragão, que teve grande contribuição em áreas como ecologia das transmissões de viroses, epidemiologia da febre amarela, insetos vetores e controle biológico; Lauro Travassos, um dos maiores especialistas de helmintos do mundo; Carlos Chagas, estudioso e pesquisador da doença que leva o seu nome; e finalmente Adolfo Lutz, com grandes contribuições para a ecologia, através de seus estudos sobre tabanídeos (mutucas) e anfíbios; dentre outros tantos nomes ilustres estudiosos nesta área.⁵⁹

Após a Constituição Federal de 1988, abriu-se um novo panorama, uma nova visão no que pertine à preservação do meio ambiente. A sua defesa foi consagrada, na Ordem Econômica, como princípio geral da atividade econômica (art.170, VI). Já no capítulo IV da Ciência e Tecnologia, artigo 218, §1^o, está escrito: “A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências”. E ainda, na Ordem Social, um capítulo inteiro (VI) sobre meio ambiente, artigo 225 com seus incisos e parágrafos.

⁵⁸ Ibidem, p.25.

⁵⁹ Ibidem, p.23-26.

Cabe, portanto, a todos nós, enquanto cidadãos, zelar pelo cumprimento desses dispositivos constitucionais, que são fundamentais, e que abrem uma perspectiva histórica para o desenvolvimento da ecologia como ciência básica da preservação do meio ambiente em nosso país.

Na linguagem hodierna, o termo ecologia tem a propriedade de designar vários ângulos de visão sobre a natureza, a fauna, a flora e o paisagismo como movimentos que vão desde a crítica séria a uma ideologia radical; da visão romântica e suave do mundo a movimentos ativistas bem estruturados em prol da proteção ambiental. No Brasil, a moda ecológica chegou na década de 80 com a abertura política, e hoje, temas como meio ambiente e ecologia são expressões em moda, inclusive nos meios de comunicação de massa.

A palavra ecologia tem uma raiz grega “oikos = eco ” que quer dizer “casa” ou “ambiente onde se vive.” E, a palavra “logos = logia” significa “estudo de”. O termo Ecologia foi criado em 1866 por um biólogo alemão chamado Ernst Haeckel (1834-1919), e em sua definição quer dizer: “o estudo da interdependência e da interação entre os organismos vivos (animais e plantas) e o seu meio ambiente (seres inorgânicos).⁶⁰ Assim sendo, Ecologia significa o estudo que se faz acerca das condições e relações que formam o *habitat* tanto do conjunto e de cada um dos seres da natureza. Estuda os organismos em seu ambiente natural, procura interpretar e entender as relações de interdependência entre os segmentos vivos e não vivos da natureza. É relação e dialogação de todas as coisas existentes, viventes ou não, entre si e com tudo que existe.

⁶⁰ BOFF, Leonardo. *Ecologia, Mundialização, Espiritualidade*. 3 ed., São Paulo: Ática, 1999, p.17

Como muitos pensam, essa ciência não tem a ver apenas com as coisas da natureza, mas, sim, também com o homem, a sociedade e a cultura, que são a Ecologia humana e Ecologia social. Tudo é relação neste planeta e nada existe fora desta relação. A Ecologia exige uma visão de totalidade, uma interação total de tudo com tudo, resultante de uma interdependência universal.

Ecologia é o estudo da natureza. E o meio ambiente está ligado a ela. É, pois, a característica para se viver de determinado ambiente.

O pensamento ocidental prevalecente desde os primórdios tempos, foi e é o antropocentrismo, isto é, o ser humano “dono” da natureza, centro das atenções, e aquele que tudo pode fazer da natureza. E mesmo os antigos filósofos não impuseram nenhum limite ético a este pensamento. A nossa Constituição Federal tem uma visão antropocentrista, quando coloca em seu artigo 225 que:

“Todos tem 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*”.

Subtende-se, portanto que o meio ambiente é essencial à sadia qualidade de vida para o ser humano.

9. Meio Ambiente –

9.1. Conceitos:

“A expressão meio ambiente (milieu ambient) foi, ao que parece utilizada pela primeira vez pelo naturalista francês Geoffroy de Saint-Hilaire na obra *Études*

progressives d'un naturaliste, datada de 1835, tendo sido perfilhada por Auguste Conte em seu Curso de Filosofia Positiva”.⁶¹

“O ambiente como um todo é formado por componentes abióticos, o ar, a água, o solo, a radiação solar, relevo, clima e, por componentes bióticos, os seres vivos. Numa linguagem mais técnica, “meio ambiente é a combinação de todas as coisas e fatores externos ao indivíduo ou população de indivíduos em questão, é constituído por seres bióticos e abióticos e suas relações e interações. Não é mero espaço, é realidade complexa.”⁶²

Meio ambiente é o universo natural que efetiva ou, potencialmente, exerce influência sobre os seres vivos. A palavra ambiente tem o significado de lugar, sítio, recinto, o espaço que envolve os seres vivos ou as coisas. Numa linguagem meio técnica, meio ambiente é a combinação de todas as coisas e fatores externos ao indivíduo ou à população de indivíduos em questão. Verificando a própria terminologia, meio ambiente, deduzimos que é tudo que se relaciona e tudo aquilo que nos circunda e com isso conclui-se que a definição do termo é muito ampla e observa-se que o legislador optou por trazer um conceito jurídico indeterminado, com o fito de criar um espaço positivo de incidência da norma.

No conceito jurídico tem-se uma visão estrita na qual o meio ambiente nada mais é do que uma expressão do patrimônio natural e suas relações com e entre os seres vivos. Esta noção despreza tudo aquilo que não seja relacionado com os recursos naturais. Numa visão mais ampla, porém, meio ambiente abrange toda a natureza natural e artificial, assim como também os bens culturais correlatos. Nessa perspectiva ampla, o meio ambiente seria “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.⁶³ E vai mais longe José Afonso da Silva quando diz sobre meio ambiente: “toda natureza original e

⁶¹ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: RT, 2000, p.52

⁶² MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p.52.

⁶³ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2.ed., São Paulo: Malheiros, 1995, p.2

artificial, bem como os bens correlatos compreendidos, portanto, o solo, a água, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico”.⁶⁴

Ainda sobre a ótica do Direito, meio ambiente pode ser conceituado como uma instituição jurídica, considerando que as normas ambientais nada mais fazem do que organizar a utilização dos bens ambientais pelo homem. A partir da proteção dada pelo direito objetivo, constitui direito subjetivo do indivíduo obter um ambiente sadio, livre da poluição e da degradação. Nesta visão jurídica o ambiente tem como característica a indivisibilidade e a indefinição da sua propriedade ou titularidade do direito a ele.

O legislador ordinário, no entanto, considera apenas os seus elementos naturais, já que a Lei nº 6.938/81 dispõe em seu art.3º, ser 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. Harmonizando com ele, o art.5º, inciso LXXIII da Constituição Federal de 88, trata separadamente o meio ambiente e o Patrimônio Histórico e Cultural.

O vocábulo natureza também abrange indistintamente o reino vegetal, animal e mineral, mas ainda ficam excluídos do seu alcance as ações humanas. Mas a tendência é que a questão ambiental englobe também os seus aspectos artificiais, sociais, culturais, econômicos e políticos, denominados meio ambiente artificial.

A Constituição Federal, ao dar tratamento jurídico ao meio ambiente como bem de uso comum do povo, ao lado do uso de bens de uso especial e dos bens dominiais, criou um novo conceito jurídico, porque, até então, tinha-se como integrantes do conceito de bem de uso comum os rios, mares, praias, estradas, praças e ruas.

O meio ambiente deixou, então, de ser uma coisa abstrata, sem dono, para ser bem de uso comum do povo, protegido pela Constituição, o que reforçou a atuação do Poder Público sobre a atmosfera, até então excluída desse conceito. “Mas a principal

⁶⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: RT, 1981, p.435.

conseqüência da adoção de uma qualidade pública de uso comum para o bem ambiental é a sua indisponibilidade”.⁶⁵

Qualquer que seja o conceito que se adotar, o meio ambiente engloba, sem dúvida, o homem e a natureza com todos os seus elementos. Se ocorrer uma danosidade ao meio ambiente, esta, com certeza, estender-se-á à toda coletividade humana ou não, considerando tratar-se de um bem difuso interdependente, demonstrando uma característica, de indeterminabilidade dos sujeitos, ou seja, é de fato um direito de interesse anônimo.

Todo e qualquer contexto ambiental é visto como um sistema de inter-relações ou de interdependência entre os vários componentes físicos e humanos, que participam daquele contexto. Esta característica de interdependência implica em influências recíprocas entre os vários componentes, não envolvendo portanto, uma seqüência direta e sim uma realimentação recíproca de maneira circular.

O ser humano depende dessas relações de troca com seu ambiente para a sua existência. Trata-se de um sistema aberto de trocas, sistema de interdependência e bidirecionalidade entre comportamento do homem e o ambiente físico. O estudo do meio ambiente, portanto, não pode deixar de ser tratado numa visão antropocêntrica, já que a defesa da natureza está nas mãos da raça humana. É preciso, no entanto, que se tenha uma visão diferenciada do modelo antropocêntrico tradicional no qual o homem é visto como o senhor todo poderoso que pode usufruir de todos os recursos da natureza sem qualquer limitação como se eles fossem inesgotáveis, numa visão meramente economicista. O homem deve ser considerado parte integrante e defensor da natureza, já que a solução para uma melhor qualidade de vida depende de suas ações.

Podemos deduzir que meio ambiente é um conjunto de ligações que, se relacionando entre o mundo natural e os seres vivos, influencia na vida e no comportamento dos mesmos.

⁶⁵ BENJAMIN, Antônio Herman. *Dano Ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: RT, 1993, p.80.

9.2. Classificação

O meio ambiente classifica-se em natural, artificial cultural e do trabalho.

O meio ambiente natural ou físico é constituído por solo, água, ar atmosférico, flora e fauna. Concentra o fenômeno da homeostase, que é o processo de auto regulação através do qual os sistemas biológicos que tentam manter um equilíbrio ou estabilidade, enquanto se ajustam às mudanças de condições ambientais para uma ótima sobrevivência, consistente no equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e o meio em que vivem. É mediamente tutelado pelo *caput* do art.225 da Constituição Federal e imediatamente, por exemplo, pelo §1º, I e VII do mesmo artigo.

O meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, e consubstanciado no conjunto de edificações, chamado de espaço urbano fechado, e pelos equipamentos públicos, espaço urbano aberto. Está diretamente ligado ao conceito de cidade. O meio ambiente artificial recebe tratamento constitucional no art.225, no art.182, ao iniciar o capítulo referente à política urbana e art.21, inc.XX que prevê a competência material da União Federal de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, e ainda art.5º, inc.XXIII, entre outros. Portanto, não podemos desvincular o meio ambiente artificial do conceito de direito à sadia qualidade de vida, bem como aos valores da dignidade humana e da própria vida. Os artigos 182 e 183 da CF foram regulamentados pela Lei nº 10.257/01 – entre outras providências, estabelece as diretrizes gerais da política urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.(art.1º Parágrafo Único). Contempla a realização de audiências públicas, em três momentos: no art.2º, XIII, no art.40, §4º, I e no art.43, II.

O meio ambiente cultural está previsto no art.216 da Constituição Federal. É integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do natural, pelo sentido de valor especial. O bem que compõe o chamado patrimônio cultural “traduz a história de um povo, a sua formação, cultura e, portanto, os próprios elementos

identificadores de sua cidadania, que constituem princípio fundamental da República”.⁶⁶ A falta de proteção a um bem cultural destrói as raízes formadoras de uma nação e extermina não somente a dignidade humana, como aniquila sua própria identidade personificadora e do meio em que vive.

A nossa Constituição não se limitou somente à proteção da cultura popular brasileira, mas à proteção de toda cultura nativa e alienígena, bem como a indigenista, a afro-brasileira e de outros grupos étnicos formadores de nossa sociedade. O meio ambiente do trabalho, dentro da nossa atual Constituição Federal, também foi agraciado de forma imediata, sendo inclusive de modo expresso, conforme o artigo 200, inc.VIII:

“Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei [...]: VIII – colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.”

A proteção do meio ambiente do trabalho se faz presente de forma mediata por conta do art.225 e em outros dispositivos como o art.196 que trata da tutela da saúde e do art.7^o, XXXIII da remuneração das atividades penosas, insalubres ou perigosas, possuindo dispositivos relativos à tutela da saúde no meio ambiente do trabalho especificamente. A tutela mediata do meio ambiente do trabalho concentra-se no *caput* do art.225 da Constituição Federal. O trabalho tutelado na Lei Maior, o trabalho humano, está atrelado a um aspecto econômico, na medida que é passível de valoração social. Não o trabalho em si que é tutelado, mas sim os seus efeitos criadores de direitos decorrentes da situação de se trabalhar, no sentido de que ele estaria ligado a esta necessidade de valoração, como a proteção da saúde, lazer, segurança, etc.

O objeto jurídico tutelado é a saúde e segurança do trabalhador e da sua vida, na medida em que ele, como povo, é titular do direito ao meio ambiente e, conseqüentemente, possui direito que procura lhe resguardar, enquanto ser vivo, de todas as formas de degradação e de poluição do meio ambiente onde ele exerce seu labor como

⁶⁶ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, e RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual do Direito Ambiental e legislação aplicável*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p.57.

coisa essencial sua à sadia qualidade de vida garantida pela Constituição, tratando-se de direito difuso.

9.3. Conceito Jurídico de meio ambiente

A preocupação jurídica do ser humano com a qualidade de vida e a proteção ao meio ambiente como um bem difuso é assunto que tem pouco tempo de existência. Só se deu quando o homem constatou uma alteração que arruinava sua qualidade de vida e vislumbrou que os recursos naturais não eram inesgotáveis. Nos dias atuais, a visão é de integração e interação de várias áreas dos conhecimentos das ciências. “O tema meio ambiente designa não tanto um objeto específico (natureza, espaço natural, paisagens, assentamentos), mas uma relação de interdependência”.⁶⁷ A relação humana com a natureza mostra de maneira clara esta interdependência, já que é impossível separar o homem da natureza, sua sobrevivência é totalmente dependente da natureza.

Qualquer conceito que se dê ao meio ambiente, ele não poderá ser isolado do homem. Obrigatoriamente teremos que fazer essa associação com todos os seus elementos. Se ocorrer qualquer dano ao meio, este fatalmente atingirá à coletividade humana, pois se trata de um bem difuso interdependente.

A nossa Constituição dedica um capítulo inteiro ao meio ambiente, os nossos constituintes se inspiraram na Declaração do Meio Ambiente adotada pela

⁶⁷ VIEIRA, Paulo Freire. *Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 1995, p.49.

Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, em julho de 1972, está evidenciado e demonstrado pelo Princípio nº 01 da referida Declaração, que esta elevou o meio ambiente de qualidade à condição de direito fundamental do ser humano.

Princípio nº 01 – “O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio, cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras”.

Do ponto de vista internacional, significou um reconhecimento do direito do ser humano a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e a qualidade de vida, e um comprometimento de todos a preservar o meio ambiente para as gerações atuais e futuras. Baseado neste reconhecimento, foi estabelecido no *caput do art.225 da Constituição Federal*, que:

“todos tem direito ao meio ambiente 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 ou preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Deprendemos que no âmbito do Direito Constitucional Brasileiro, esta disposição constitucional faz com que o Direito Ambiental Brasileiro adquira uma dimensão infinita em todas as áreas do Direito Pátrio, qual seja, a partir da previsão expressa constitucionalmente em seus parágrafos e incisos, o meio ambiente ganha relevância e proteção do Estado.

De acordo com o art.3º, inc.I, da lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente:

“Para 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”.

Sobre esse artigo, Paulo Affonso Machado afirma que “Se verifica, no caso em tela, que o legislador brasileiro optou por uma conceituação que realça a interação e a interdependência entre o homem e a natureza, adotou uma definição ampla, pois vai atingir tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e rege”.⁶⁸

Vale ressaltar que o legislador brasileiro foi bem mais além em comparação com a posição doutrinária, colocando a vida animal e vegetal no mesmo patamar de importância da vida humana, protegendo, assim, a vida em todas as suas formas. Entendemos que agindo assim, o nosso legislador pátrio optou por uma conceituação e o fez de modo acertado, já que firmou uma conceituação mais atualizada, englobando vários fatores culturais do ser humano, que não poderiam ser excluídos da definição.

Desta forma, entende-se que o legislador brasileiro acertou, acoplado na sua definição de meio ambiente, uma concepção mais atual e vasta, que aceita vários elementos, em oposição ao conceito restrito de proteção somente aos recursos naturais. O legislador observou a tendência conceitual, e considerou o meio ambiente numa visão globalizada, unitária e integrada.

O meio ambiente, bem de uso comum do povo, vem se revestindo de caráter extraordinário para a vida de todos. Desde de Estocolmo, sua importância é cada vez mais acentuada. Estamos diante de um direito fundamental de terceira geração, “com efeito, um novo pólo jurídico de alforria do homem se acrescenta aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos de terceira geração... têm primeiro por destinação o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta.

Os publicistas e juristas já os enumeraram com familiaridade, assinalando-lhe o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade”.⁶⁹

“A Declaração de Estocolmo abriu caminho para que as constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental entre os direitos sociais do homem, com sua característica de direitos a serem realizados e direitos a não serem perturbados... A proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana”.⁷⁰

O pior inimigo do meio ambiente no nosso país é a miséria. Sem se resolver a questão da miséria não se resolverá os problemas que afligem o meio ambiente.

A pobreza e a degradação do ambiente andam juntas, pois há que gastar-se todos os recursos naturais para a sobrevivência daqueles que a compõem. A luta pela proteção do meio ambiente alinha-se lado a lado com a luta pelos direitos humanos e pela ética, pois ambos buscam a melhoria das condições sociais e da qualidade de vida dos seres humanos. Meio ambiente não é, decididamente, apenas um assunto da moda, é uma preocupação fundamental das forças vivas de qualquer sociedade.

10. Direito Ambiental Brasileiro

10.1. O Meio Ambiente como direito fundamental

Caracterizada a Constituição Federal como um sistema aberto de regras e princípios, é conveniente salientar a opção política fundamental do legislador

⁶⁸ MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 8.ed., São Paulo: Malheiros, 2000, p.123

⁶⁹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7.ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p.523.

constituente de 1988 de aclamar no art.1^o da nossa Lei Maior, a fórmula de um Estado Democrático de Direito para a República Federativa do Brasil.

Por Estado de Direito não se deve imaginar a simples atuação em conformidade com a lei. Do contrário seríamos compelidos a reconhecer num Estado totalitário, um Estado de Direito, já que os atos praticados por suas autoridades eram firmados em lei. Faz-se necessário ligar a noção de Estado de Direito a um conteúdo material. Este conteúdo se manifesta nos princípios da juridicidade, da constitucionalidade da atuação estatal, da legalidade da administração, no princípio da segurança jurídica, da proporcionalidade, da confiança e da divisão de poderes.

O reconhecimento de direitos fundamentais é também um sinal diferenciador de um Estado de Direito. É oriundo do reconhecimento de um interesse intocável do homem cuja dignidade deve ser tutelada a qualquer preço. A existência de garantias processuais e de proteção jurídica contra as lesões a tais direitos também decorre do princípio do Estado de Direito.

Já o princípio democrático liga-se à idéia de participação dos governados na formação da vontade do Estado. Manifesta-se pela necessidade de reconhecimento de um processo permanente de participação, já que a democracia não se faz apenas no período eleitoral. Os direitos fundamentais têm uma dimensão jurídico-positiva. Não se trata de esperanças, idéias ou simples discurso político. Eles são expressos através de normas jurídicas, decorrendo deles conseqüências jurídicas.

Conforme Canotilho,⁷¹ os direitos fundamentais seriam “os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente...seriam os objetivamente vigentes em uma ordem jurídica concreta”. E, ainda que evoluíram a partir de categorias diversas das quais se distinguem:

- a) **direitos do homem: derivados da natureza humana de dimensão jusnaturalista e universal;**

⁷⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2.ed., São Paulo: Malheiros, 1995, p.36

⁷¹ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. 5.ed. Coimbra: Almedina, 1992, p.529-534.

- b) direitos do cidadão: expressão oriunda da Declaração dos Direitos do Homem e do cidadão, da Revolução Francesa, relacionada com o homem enquanto membro de uma comunidade política;**
- c) direitos naturais e direitos civis: os primeiros seriam anteriores a qualquer participação do homem em sociedade, inerentes à sua natureza; já os direitos civis, expressão decorrente da experiência norte-americana, dizem respeito ao homem enquanto cidadão;**
- d) direitos civis e liberdades: distinção oriunda da publicística francesa, segundo a qual os primeiros seriam os direitos políticos, de participação; os segundos seriam os direitos individuais, exercidos contra e em face do Estado;**
- e) direitos e garantias: estas últimas tem um caráter instrumental, sendo também direitos, manifestando-se na possibilidade de exigir dos poderes públicos a proteção aos direitos e na existência de meios processuais adequados a essa finalidade;**
- f) direitos fundamentais e garantias institucionais: as garantias institucionais compreendem as garantias jurídico-públicas e as garantias jurídico-privadas que, muito embora previstas na Constituição e nas leis, alcançam as instituições, tendo objeto e sujeito diferentes dos direitos dos cidadãos. Assim, a proteção da família, da administração e da magistratura, bem como a autonomia universitária, são protegidas objetivamente e só indiretamente alcançam a tutela de direitos individuais. Os direitos fundamentais têm uma dupla dimensão: individual e institucional, autorizando afirmar que pode haver uma disposição entre eles, muito embora as garantias institucionais não garantam aos particulares posições jurídicas autônomas.**

Os direitos fundamentais são veiculados por normas jurídicas situados em grau superior da ordem jurídica, devendo ficar fora da possibilidade de disposição do legislador ordinário e do constituinte derivado. Os direitos e garantias individuais e sociais estão distribuídos por toda nossa Constituição Federal e não apenas no art.5^o do Texto que determina que os direitos e garantias expressos na Constituição Federal não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por

ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

As normas e garantias definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicabilidade imediata, segundo art.5^o, §1^o da nossa Carta. A compreensão dos direitos fundamentais se submete à influência de diversas teorias e concepções acerca do homem e da sociedade, que se refletiram na afirmação de diferentes gerações de direitos fundamentais, cujos traços principais são os seguintes:

- a) “Direitos fundamentais de primeira geração: influenciados pelo liberalismo e pelo individualismo e pela idéia de separação entre Estado e sociedade. São direitos de defesa, de proteção do indivíduo diante do Estado, como liberdade, propriedade, direitos civis e políticos, etc.;
- b) Direitos fundamentais de segunda geração: decorrentes do influxo de idéias antiliberais, socialistas ou não, que ressaltaram a existência de uma dimensão social do homem. São os direitos sociais, culturais, econômicos e os direitos coletivos. Tais direitos exigem do Estado o fornecimento de prestações aos cidadãos, educação, saúde, seguridade social, etc. Os direitos de segunda geração ressaltam o aspecto objetivo dos direitos fundamentais;
- c) Direitos fundamentais de terceira geração: dotados de maior grau de universalidade, tendo por destinatário o gênero humano, compreendendo o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito de comunicação, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o DIREITO AO MEIO AMBIENTE SAUDÁVEL.”⁷²

São os chamados direitos de solidariedade ou fraternidade que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, conforme afirmou o STF “... direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a consagração constitucional de

⁷² BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7.ed., São Paulo: Malheiros, 1997, p.523.

um típico direito de terceira geração”.(RTJ 155/206); uma saudável qualidade de vida, ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos e a outros direitos difusos.⁷³

d) “direitos de quarta geração: são os direitos de participação efetiva dos indivíduos e de grupos na coletividade e no Estado, direito à *Democracia Participativa*”⁷⁴

Não se pode negar que estamos diante de um novo tipo de direito fundamental, reconhecido na doutrina constitucionalista deste final de século, como de terceira geração: o Direito Ambiental. No nosso País, os direitos fundamentais protegem tanto as pessoas naturais, brasileiras quanto os estrangeiros no território nacional, residentes ou em trânsito, e as pessoas jurídicas.

10.2. Conceitos de Direito Ambiental

Segundo William Freire, “Direito Ambiental é uma especialização do Direito Administrativo que estuda as normas que tratam as relações do homem com o espaço que o envolve. É o conjunto de normas que rege as relações do homem com o meio ambiente”.⁷⁵

Já Toshio Mukai, prefere conceituá-lo como “... um conjunto de normas e institutos jurídicos pertencentes a vários ramos do Direito, reunidos na sua função instrumental para a disciplina do comportamento humano em relação ao meio ambiente”.⁷⁶ Junte-se a estes, o conceito elaborado por Carlos G. de Carvalho, que afirma que “Direito Ambiental: é o conjunto de princípios e regras destinados à proteção do meio ambiente, compreendendo medidas administrativas e judiciais, com a reparação econômica e financeira dos danos causados ao ambiente e aos ecossistemas de maneira geral.”⁷⁷

Não podemos deixar de citar a definição de Milaré, que afirma que Direito do Ambiente “... é o complexo de princípios e normas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua

⁷³ MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999, p.56-57.

⁷⁴ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Malheiros, 1997, p.523.

⁷⁵ FREIRE, William. *Direito Ambiental Brasileiro*. Rio de Janeiro. Aidê Editora, 1998, p.23.

⁷⁶ MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p.10

⁷⁷ CARVALHO, Carlos Gomes de. *Introdução ao Direito Ambiental*. 2.ed. São Paulo: Letras, 1991, p.140.

dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações”.⁷⁸ Para finalizar, vale à pena citar a definição de Paulo Bessa Antunes, quando diz que “Direito ambiental é um direito que se desdobra em três vertentes fundamentais que são constituídas pelo direito ao meio ambiente, direito sobre o meio ambiente e direito do meio ambiente. Tais vertentes existem, na medida em que o Direito Ambiental é um direito humano fundamental que cumpre a função de integrar os direitos à saudável qualidade de vida, ao desenvolvimento econômico e à proteção dos recursos naturais. O Direito Ambiental tem uma dimensão humana, uma dimensão ecológica e uma dimensão econômica que se devem harmonizar sob o conceito de desenvolvimento sustentado”.⁷⁹

Direito Ambiental é, pois, um direito de proteção à natureza e à vida, dotado de instrumentos peculiares que se projetam em diversas áreas do direito, sobretudo no Direito Administrativo.

10.3. Princípios fundamentais

“A palavra princípio, em sua raiz latina, significa: aquilo que se torna primeiro (*primum capere*), designando início, começo, ponto de partida”.⁸⁰

Cretella Jr. afirma que: “Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência”.⁸¹

Assevera Bandeira de Mello que “Princípio é o mandamento nuclear de um determinado sistema; é o alicerce do sistema jurídico; é aquela disposição fundamental que influencia e repercute sobre todas as demais normas do sistema.”⁸²

⁷⁸ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: RT, 2000, p.93.

⁷⁹ ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito Ambiental*. 2.ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris Ltda, 1998, p.9.

⁸⁰ MILARÉ, Édis. *Direito Ambiental: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2000, p.95.

⁸¹ CRETELLA JÚNIOR, José. *Revista de Informação Legislativa*. .97, p.7, apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 13.ed., São Paulo: Atlas, 2001, p.66.

⁸² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos do Direito Administrativo*. 2.ed., São Paulo: RT, 1991, p.50.

Os princípios exercem também profunda influência na interpretação do Direito. Isso porque, de acordo com a doutrina solidificada, o princípio é uma norma de hierarquia superior às demais regras jurídicas do sistema jurídico.

Entende o brilhante constitucionalista Paulo Bonavides que: “não há distinção entre princípios e normas, os princípios são dotados de normatividade, as normas compreendem regras e princípios, a distinção relevante não é, como nos primórdios da doutrina, entre princípios e normas, mas entre regras e princípios, sendo as normas o gênero, e as regras e os princípios a espécie”.⁸³

Afirma ainda o ilustre estudioso que: “uma vez constitucionalizados, se fazem chave de todo o sistema normativo”. Parte-se daí para a dedução dos princípios como a expressão mais alta da normatividade que fundamenta a organização do poder, da superioridade e hegemonia dois princípios na pirâmide normativa, e enquanto valores fundamentais, governam a Constituição, o regime e a ordem jurídica.⁸⁴

10.4. Os Princípios basilares do Direito Ambiental

Como vimos no item anterior, as regras que constituem o Direito Ambiental, em sua maioria, são de natureza pública, mais precisamente manifestações do Poder de Polícia do Estado, que estão submetidas a Princípios de Direito Público e Administrativo. Vimos ainda que essas regras condicionam o exercício do Estado na preservação direta do meio ambiente.

Princípios são normas de grau de abstração maior que os das regras e se encontram presentes no nosso Texto Constitucional, informando a ação do Estado de forma a assegurar alguns direitos específicos. O Direito, como outras ciências, apoia-se em princípios que lhe dão sustentação. E o Direito Ambiental, igualmente a outros ramos do Direito, também tem os seus princípios.

Entendemos por princípio ambiental aquela norma que desempenha um papel singular dentro da normas que protegem o meio ambiente. São como vigas

⁸³ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7.ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p.259.

⁸⁴ *Ibidem*. p.260.

mestras de um edifício, são aqueles nortes, aqueles vetores que dão conformação fundamental, isto é, são os valores fundamentais do Direito Ambiental. Estas normas têm por papel funcionar como instrumento de ligação entre todas as demais regras, pois se não fossem essas normas principiológicas elas ficariam como que esparsas, avulsas, sem que as pessoas entendessem a significação fundamental que reside no Direito Ambiental. É, pois, em função desses princípios que as regras do Direito Ambiental devem ser interpretadas.

Os princípios fornecem a significação final em função da qual as demais normas devem ser interpretadas.

É fundamental, no nosso estudo, dedicar uma sucinta análise dos princípios do Direito Ambiental, pois são eles, que permitem compreender a autonomia do Direito Ambiental diante das outras ramificações do Direito.

Importante ressaltar o pensamento de Antônio Benjamim sobre o assunto:

“São os princípios que auxiliam no entendimento e identificação da unidade e coerência existentes entre todas as normas jurídicas que compõem o sistema legislativo ambiental, é destes princípios que se tiram as diretrizes básicas que permitem compreender a forma pela qual a proteção do meio ambiente é vista na sociedade, e ainda, são os princípios que servem de discernimento básico para a interpretação das normas que compõem o sistema jurídico nacional, condição indispensável para a boa aplicação do direito nessa área.”⁸⁵

No presente trabalho, no entanto, interessa destacarmos não todos, mas os princípios básicos, aqueles que refletem melhor as estruturas, o espírito e fundamentos das normas do Direito Ambiental. Dar-se-á, então maior destaque aos seguintes princípios da Prevenção (Precaução), Cooperação, Poluidor-Pagador (Usuário-pagador), Publicidade e Participação Popular.

10.4.1. Princípio da Prevenção/Precaução

⁸⁵ BENJAMIM, Antônio Herman. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa, in Revista Forense, v.317, Rio de Janeiro: 1992.

Foi na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 92 que se definiu em maior ênfase as linhas orientadoras do Princípio da Precaução, através dos Princípios 15 e 17.

Pode e deve ser visto como um quadro orientador de qualquer política moderna do ambiente, dando-se prioridade à medidas que evitem o nascimento de atentados ao meio ambiente.

No Direito Ambiental não há como escapar deste preceito fundamental da preservação. Esta é e deve ser a palavra de ordem, já que os danos ambientais, tecnicamente falando, são irreversíveis e irreparáveis. No entanto, diante da impotência do sistema e face à impossibilidade lógico-jurídica de fazer voltar a uma situação igual a que teria sido criada pela própria natureza, adota-se, com inteligência e absoluta necessidade, o Princípio da Prevenção do dano ao meio ambiente como verdadeira chave-mestra, pilar e sustentáculo da disciplina ambiental, dado o objetivo fundamentalmente preventivo do Direito Ambiental.

Nossa Constituição Federal se posicionou muito bem, quando expressamente adotou o princípio da prevenção como fundamento do Direito Ambiental. Isso porque diz o art. 225, caput, que cabe ao Poder Público e à coletividade o dever de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações”.⁸⁶

Dentre os instrumentos de tutela ambiental, os mais afetos ao Princípio da Prevenção são o EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental/ Relatório Impacto do Meio Ambiente), o manejo ecológico, o tombamento, as liminares, as sanções administrativas, as licenças e autorizações ambientais, zoneamento, ação civil pública, ação penal pública, ação popular, etc.

O princípio da precaução tem como escopo prevenir danos e degradações ao meio ambiente e decorre do entendimento de que as agressões a ele são, em regra, difíceis ou impossíveis de serem reparadas. Se há riscos de não se conseguir restabelecer o estado anterior à degradação, deve-se trabalhar preventivamente.

⁸⁶ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco e ABELHA, Rodrigues Marcelo. Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável. Max Limonad, São Paulo, 1997, p.141.

Esse posicionamento preventivo tem por fundamento a responsabilidade no causar perigo ao meio ambiente. É um aspecto da responsabilidade negligenciado por aqueles que se acostumaram a somente visualizar a responsabilidade pelos danos causados. Da responsabilidade jurídica de prevenir decorrem obrigações de fazer e não fazer.

Está materializado no Princípio 15 e 17 da Declaração do Rio nos seguintes termos respectivamente:

“De modo a proteger a meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaças sérias ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.

“ A avaliação de impacto ambiental, como instrumento internacional, deve ser empreendida para as atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de autoridade nacional competente.”

Desse princípio, decorre uma consequência importante: mesmo não havendo certeza científica absoluta de que uma conduta poderá causar danos, mas sendo este grave ou irreversível, deve-se atuar no intuito de prevenir ou de evitar. A ausência dessa certeza científica absoluta não é motivo para abstenção da adoção de medidas que possam evitar danos. A dúvida científica, posta com argumentos e fundamentos razoáveis, não dispensa a prevenção. Na dúvida pró ambiente.

Destaca-se aqui a prevalência da incerteza científica em favor do meio ambiente, cabendo ao interessado o ônus de provar que as intervenções pretendidas não trarão consequências degradantes ao ambiente.

“O motivo para a adoção de um posicionamento dessa natureza é simples: antes de qualquer empreendimento que possa causar significativo impacto ambiental, deve-se proceder à elaboração de um estudo de impacto ambiental, para avaliar os efeitos de que este possa vir a gerar no meio ambiente. Em muitas situações, torna-se verdadeiramente imperativa a cessação de atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, mesmo diante de controvérsias científicas em relação aos seus efeitos nocivos. Isso porque, segundo se entende, nessas hipóteses, o dia em que se puder ter certeza absoluta dos efeitos prejudiciais das atividades questionadas, os danos por elas provocados no meio ambiente e na saúde e segurança da população terão atingido tamanha amplitude e dimensão que não poderão mais ser revertidos ou reparados, serão já nessa ocasião irreversíveis.”⁸⁷

O dano ao meio ambiente deve, pois, ser prevenido e evitado, diante da impotência do sistema jurídico, incapaz de restabelecer, em igualdades de condições, uma situação idêntica à anterior. Adota-se, então, o princípio da prevenção do dano ao ambiente como amparo do Direito Ambiental consolidando-se como seu objetivo fundamental.

10.4.2. Princípio do Poluidor-Pagador (Usuário Pagador)

O Princípio do Poluidor-Pagador ou da Responsabilização destaca a obrigação, por parte do poluidor, em corrigir ou recuperar o ambiente suportando os encargos daí resultantes e proibindo a continuação da ação poluente. Esse princípio se exterioriza na responsabilidade civil objetiva do poluidor, e determina que existe obrigação de indenizar, independente de culpa, sempre que o agente tenha causado dano significativo ao ambiente em virtude de uma ação especialmente perigosa.

No Brasil, este princípio está previsto no inciso VII do artigo 4^o da Lei 6.938/81 e no art.14 da mesma Lei. Uma boa definição dele nos foi dada pela Comunidade Econômica Européia quando diz que as pessoas naturais ou jurídicas, sejam regidas pelo direito público ou privado, devem pagar os custos das medidas que sejam necessárias para

⁸⁷ **ÁLVARO, Luiz Valery Mirra. *Princípios do Direito Ambiental*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: RT, n.2., 1996, p.62.**

eliminar a contaminação ou para reduzi-la ao limite fixado pelos padrões ou medidas equivalentes que assegurem a qualidade de vida, inclusive os fixados pelo Poder Público competente. “Este princípio afasta a hipocrisia de afirmar que em se taxando o poluidor, ele estaria ganhando o direito de poluir. Quem causa a deterioração paga os custos exigidos para prevenir ou corrigir. A equidade dessa alternativa reside em que não pagam aqueles que não contribuíram para a deterioração ou não se beneficiaram desta deterioração.”⁸⁸

“Este princípio tão importante foi abraçado na nossa Constituição/88 no art.225, mais precisamente no §3^o deste artigo quando determinou a sujeição dos poluidores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”⁸⁹

O poluidor deve assumir o custo da poluição tendo em vista o interesse público, sem desvirtuar o comércio e os investimentos internacionais. Mesmo sendo o proprietário, estará sujeito às normas reguladoras e protetoras do meio ambiente, inclusive com a obrigação de recuperar ou pagar indenização pelos danos causados a ele. No entanto, o fato de pagar o preço da poluição causada não significa dizer que ele esteja obtendo o direito de poluir, mas tão somente de reparar a lesão, muitas vezes irreversíveis, ocorrida pelo desenvolvimento da atividades econômicas inadequadas ou por falta de zelo necessário.

10.4.3. Princípio da Cooperação

O Princípio de Cooperação expressa a idéia de que para a resolução dos problemas do ambiente deve ser dada especial ênfase à cooperação entre o Estado e a sociedade, através da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e execução da política do ambiente. Este princípio confirma uma ação conjunta do Estado com a sociedade nas decisões que tenham prioridade e nos processos decisórios. Em *Direito Ambiental Econômico*, Derani afirma que:

⁸⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Estudos de Direito Ambiental. Malheiros. São Paulo. 1994.p.41-42.

⁸⁹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco e ABELHA, Rodrigues Marcelo. **Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável**. Max Limonad. São Paulo. 1997.p. 121.

“Este princípio não é exclusividade do Direito Ambiental, ele faz parte da estrutura do Estado Social. Ele orienta a realização de outras políticas relativas ao objetivo de bem-comum, inerente à razão constituidora deste Estado. É um princípio de orientação do desenvolvimento político, por meio do qual se pretende uma maior composição das forças sociais”.⁹⁰

Sendo a proteção ao meio ambiente uma das áreas de interdependência entre as nações, já que uma agressão infligida ao ambiente de uma nação poderá não ficar restrita aos limites de seu território, torna este princípio um dos mais importantes a nortear o direito ambiental internacional. Como exemplo citamos o caso Chernobyl; a emissão de poluentes atmosféricos da indústria dos países desenvolvidos principalmente a norte-americana, que estão afetando todo o planeta com o efeito estufa e chuvas ácidas; e o desastre de vazamento de petróleo na Baía de Guanabara, que afetou toda uma cadeia reprodutiva de vida marinha. Não existem fronteiras para o meio ambiente e as atividades degradadoras e poluidoras. Sua proteção é verdadeiramente global, ultrapassando todos os limites e fronteiras.

Cabe aqui uma ligeira explanação do que é a Agenda 21 global: Trata-se de uma carta contendo 27 princípios que visam estabelecer um novo estilo de vida, um novo tipo de presença do homem na Terra, através da Proteção dos recursos naturais e da busca do desenvolvimento sustentável e de melhores condições de vida para todos os povos.

Durante a Rio-92 - a Comunidade Internacional acordou a aprovação de um documento - Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - contendo os 27 compromissos para uma mudança do padrão de desenvolvimento no próximo século, denominando-o Agenda 21. Resgatava, assim, o termo 'Agenda' no seu sentido de intenções,

⁹⁰ DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p.157.

desígnio, desejo de mudanças para um modelo de civilização em que predominasse o equilíbrio ambiental e a justiça social entre as nações.

Mais do que um documento, a Agenda 21 é um processo de planejamento participativo que analisa a situação atual de um país, estado, município e/ou região, e planeja o futuro de forma sustentável. Esse processo de planejamento deve envolver todos os atores sociais na discussão dos principais problemas e na formação de parcerias e compromissos para a sua solução a curto, médio e longo prazos. A análise e o encaminhamento das propostas para o futuro, devem ser feitas dentro de uma abordagem integrada e sistêmica das dimensões econômica, social, ambiental e político-institucional. Em outras palavras, o esforço de planejar o futuro, com base nos princípios de Agenda 21, gera produtos concretos, exequíveis e mensuráveis derivados de compromissos pactuados entre todos os atores, fator esse, que garante a sustentabilidade dos resultados.

Importante ressaltar o disposto no princípio 2 desta Declaração:

“De conformidade com a Carta das Nações Unidas e os princípios do Direito Internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas ambientais de desenvolvimento, e a responsabilidade de velar para que as atividades realizadas dentro de sua jurisdição ou sob seu controle não

causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de zonas que estejam fora dos limites da jurisdição nacional.”

No entendimento de Milaré, observa-se que a implementação do princípio “não importa em renúncia à soberania do Estado ou à autodeterminação dos povos, como está alinhado no princípio, mas, por outro lado, um país signatário de acordos bilaterais ou multilaterais, por força do Direito Internacional, passa a ser sujeito de obrigações contraídas nos termos estipulados. Na atual conjuntura planetária, a corporação internacional poderá ser exigível, e isto poderá criar direitos e obrigações *ad intra*.”⁹¹

Igualmente na Lei nº 9.605/98, o assunto foi matéria de preocupação, nos dois artigos 77 e 78 do Capítulo VII, dedicados inteiramente à Cooperação Internacional para a preservação do meio ambiente. Conforme o art.77, o Brasil cooperará com outro país, quando solicitado, sempre que se tratar de preservação do meio ambiente, quando houver necessidade de produzir prova, exame de objetos e lugares, informações sobre pessoas e coisas, prisão temporária de pessoas cujas declarações tenham importância para decisão de causa ambiental e quaisquer outras formas de assistências legais ou estabelecidas em tratados de que o Brasil seja signatário. E, com a atual conjuntura de internacionalização, “dentro dessa ordem de idéias, a globalização seria o aspecto econômico, as atividades de produção e distribuição de bens em escala mundial; a mundialização, a diminuição das distâncias entre os homens, resultante da evolução tecnológica das comunicações; e a planetização, a visão da necessidade de soluções planetárias para os problemas que envolvem a humanidade inteira”.⁹²

O mundo vive a era da globalização, da mundialização e planetização, seja lá como se queira denominar, e nesse aspecto o nosso legislador foi feliz ao positivar uma realidade: a do fenômeno da globalização, que diminuiu fronteiras, encurtou distâncias e, com a evolução constante da tecnologia e das comunicações. Dentro desta visão planetizada outro princípio da Declaração do Rio que deve ser destacado é o de nº 19, princípio de cooperação internacional:

⁹¹ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p.109.

⁹² PENTEADO, J. Roberto Whitaker. *A Terra continua Azul*. in *Jornal do Comércio*, Rio de Janeiro, 07/08/1998.

“Os Estados devem prover oportunamente, a Estados que possam ser afetados, notificação prévia e informações relevantes sobre atividades potencialmente causadoras de considerável impacto transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente, e devem consultar-se com estes tão logo quanto possível e de boa fé”.

Este princípio marca a intenção de cooperação entre Estados e reflete a política ambiental deste final de século. As agressões ao meio ambiente podem acarretar danos, não apenas àquele Estado que as pratica ou as tolera, mas também a outros países. E, dele resulta que os Estados se vinculam a certos deveres, como não praticar atos que possam causar prejuízos além de suas fronteiras, dar informações importantes sobre os riscos de tal prejuízo, reciprocidade de auxílio nas necessidades inerentes aos problemas ambientais e, por fim, impedir a exportação de poluição, em todas as suas formas, para outros Estados.

10.4.4. Princípio da Publicidade

O Princípio da Publicidade é aquele segundo o qual deve-se dar publicidade aos atos administrativos. É a divulgação oficial do ato para dar início aos seus efeitos externos através do conhecimento público. Em princípio, todo ato administrativo deve ser publicado, uma vez que a administração que o realiza é público.

No Direito, a publicidade do ato propicia o seu conhecimento e seu controle por parte dos interessados diretos e o povo em geral, e no Direito Ambiental este princípio é de vital importância pelos motivos aqui expostos. O referido princípio, que vem inserido no art.37 da Constituição Federal, exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstos em lei. Segundo Di Prieto, existem na própria Constituição Federal, art.5^o, outros preceitos que ou confirmam ou restringem o princípio da publicidade:

“O inciso LX determina que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social assim o exigirem.

Como a Administração Pública tutela interesses públicos, não se justifica o sigilo de seus atos processuais, a não ser que o próprio interesse público assim determine.

O inciso XIV assegura a todos acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

O inciso XXXIII estabelece que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo em geral, que serão prestados no prazo da lei...O que é importante assinalar é que o dispositivo assegura o direito à informação não só para assuntos de interesse particular, mas também de interesse coletivo ou geral, com o que se amplia a possibilidade de controle popular da Administração Pública.⁹³

Importante destacar que a Administração Pública está adstrita a conferir publicidade a seus atos, princípio este previsto expressamente pelo art.37 da Constituição Federal. Mais do que um requisito formal de validade dos atos administrativos, constitui uma garantia da transparência da Administração Pública que deve assim, lançar mão de todos os meios aptos a possibilitar a participação dos administrados.

“Consagra-se nisto o dever de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art.1^o, Parágrafo Único da CF), ocultando aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida”.⁹⁴

A publicidade prévia da instauração do licenciamento ambiental, a transparência de todos os seus atos e o acesso a todas as informações a ele concernentes são condições absolutamente necessárias para que a coletividade possa intervir qualitativamente no processo licenciatório. A ausência dessa exigência legal implica limitação indevida no direito de participar do processo de tomada de decisões relativas ao meio ambiente.

⁹³ DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13.ed., São Paulo: Atlas, 2001, p.75.

⁹⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 9.ed., São Paulo: Malheiros, 1995, p.71.

O sistema jurídico ambiental prevê ampla publicidade dos estudos de impactos ambientais. Entretanto, fica resguardado o sigilo industrial, pois os documentos sigilosos deverão ficar autuados em processo apensado, excluída a condição sigilosa do RIMA. Este ficará disponível e com fácil acesso ao público, devendo suas cópias ficarem à disposição de quem por elas se interessarem, a fim de consulta-las livremente, sem nenhum obstáculo por parte de quem quer que seja. (art.11 da Resolução nº 001/86 do CONAMA)

10.4.5. Princípio da Participação Popular

O Princípio da Participação significa atuação presente da coletividade na proteção e preservação do meio ambiente. No Brasil, a participação popular está fundamentada genericamente no art.1º Parágrafo Único da atual Constituição da República que instituiu no nosso país um regime de democracia indireta e especificamente no art. 225, caput, da nossa Lei Maior, está expresso que é dever de toda a coletividade e do Poder Público atuar na defesa e proteção do meio ambiente. Este princípio se expressa, basicamente, em dois prismas de atuação, que além de não excluírem, possuem uma relação de complementaridade: educação e informação ambiental.

Consta do princípio nº 10 da Declaração do Rio de Janeiro/92: “trata-se mais adequadamente das questões ambientais assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, em nível pertinente.”⁹⁵

É da própria natureza da democracia a participação popular em todas as instâncias de decisões, especialmente quando dimanadas do Estado. Em vários momentos pode se dar a participação popular na luta pela proteção e preservação do meio ambiente: na fase de elaboração de normas jurídicas, na ocasião da aplicação das normas jurídicas, e na provocação da função jurisdicional, o que é feito através dos mecanismos que o Estado põe à disposição das pessoas pertencentes ao grupo social.

“Na legislação ambiental brasileira vemos, atualmente, pelo menos três vertentes da participação:

⁹⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Estudos de Direito Ambiental*. Malheiros. São Paulo. 1994.p.39-40.

- 1ª – participação das pessoas, através das ONGs, nos conselhos ambientais;
- 2ª – participação das pessoas e entidades na fase de comentários e na fase de *audiência pública no procedimento de estudo de impacto ambiental*; e
- 3ª – participação em ações judiciais”.⁹⁶

A luta ambiental, além de um direito dos cidadãos, é um dever constitucional. Os movimentos sociais organizados, que expressam os problemas e valores das comunidades, são instrumentos hábeis para fazer valer direitos, ampliar sem entendimento e aplicação e criar novos direitos. No *caput* do art.225 da nossa Constituição Federal, está consagrado, para a defesa do meio ambiente, a atuação do Estado e da Sociedade Civil na sua proteção e preservação, ao impor à coletividade e ao Poder Público tais deveres. Daí, conclui-se como consequência lógica, uma atuação conjunta entre organizações ambientalistas, sindicatos, indústrias, comércio, agricultura e tantos outros segmentos as sociedades e entidades sociais empenhadas na defesa e preservação do meio ambiente.

“O princípio da participação implica não num aconselhamento, mas num dever da coletividade, justamente porque o que resulta dessa omissão participativa é um prejuízo a ser suportado pela própria coletividade. Há que se lembrar que o direito ao meio ambiente possui uma natureza difusa e o fato de sua administração ficar sob a custódia do Poder Público não elide o dever do povo atuar na conservação e preservação do direito do qual é titular”.⁹⁷

Este princípio é um dos guardiões dos direitos sociais e democráticos, porque são a estrutura essencial de uma salutar qualidade de vida, uma das pilastras da tutela ambiental e, sendo o meio ambiente equilibrado bem de uso comum do povo, no rol dos direitos difusos, constitui direito da sociedade a participação no licenciamento ambiental. A presença da comunidade no processo de licenciamento estabelece-se como uma das formas da sociedade cumprir o seu dever de defender e preservar o meio ambiente.

A participação na luta em defesa do ambiente, um dever constitucional, pode ser exercida no sentido de obrigar os órgãos federais, estaduais e municipais

⁹⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Estudos de Direito Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 1994, p.39.

⁹⁷ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; ABELHA RODRIGUES, Marcelo. *Direito Ambiental e Legislação Aplicável*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p.143-144.

competentes a tomarem medidas no sentido de coibir agressões ao ambiente, e isso só acontecerá se a sociedade mobilizada forçar esses órgãos a tomarem atitudes legalmente previstas. A participação popular é expressão de cidadania ativa, na qual os objetivos maiores são uma conquista de uma melhor qualidade de vida e a busca de um ambiente equilibrado e justo. Tem um papel fundamental: o de trazer a justiça e a dignidade para toda a humanidade, e o fortalecimento dos movimentos sociais. Esta tarefa é uma obrigação de todos nós, uma luta transformadora para o ensejo de uma qualidade de vida melhor e relaciona-se ao de ver-se assegurado o acesso às ações judiciais e administrativas visando a imposição de sanções e a obtenção de reparações.

11. Legislação Ambiental Brasileira

Nossa legislação é uma das mais avançadas do mundo no que pertine à questões ambientais. A legislação ambiental brasileira é composta por um conjunto de normas jurídicas: Constituição Federal, Leis, Decretos, Decretos-Leis, Constituições Estaduais, Resoluções, etc., que garantem e regulamentam a proteção e defesa do nosso ambiente. É um poderoso recurso posto à disposição da sociedade com o objetivo de se buscar o direito de todo cidadão brasileiro que é o de viver num ambiente ecologicamente equilibrado e com uma qualidade de vida melhor. Este conjunto de normas jurídicas contém os meios legais para informar aos cidadãos os seus direitos e deveres para com o meio ambiente e são dispositivos definidores das responsabilidades do Poder Público no trato do assunto.

Como cidadãos temos que procurar conhecer a legislação que pertine ao ambiente para que possamos entender sua importância, e participar de propostas para aperfeiçoá-las de maneira que seu conteúdo se materialize em atitudes transformadoras para uma melhor qualidade de vida de nossa população, e ainda, fazer com que estes avançados instrumentos legais não resultem somente nas intenções, pois a defesa e preservação do meio ambiente constituem responsabilidade e dever não só dos poderes públicos mas igualmente do cidadão brasileiro, tanto individual como coletivamente.

12. O Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA / EPIA

Inicialmente, para melhor entendermos o Estudo Prévio de Impacto Ambiental ou Estudo de Impacto Ambiental – EPIA/EIA, vamos colocar duas definições: uma sobre Avaliação de Impacto Ambiental e outra sobre Impacto Ambiental:

Avaliação de Impacto Ambiental – AIA:

Instrumento de política ambiental, formado por um conjunto de procedimentos capazes de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles considerados. Além disso, os procedimentos devem garantir a adoção de medidas de proteção ao meio ambiente determinadas, no caso de decisão sobre a implantação do projeto”.⁹⁸

A Avaliação de Impacto ambiental – AIA aplica-se a todo e qualquer tipo de ação que possa causar alterações significativas no meio ambiente. O emprego corrente mais usual é a aplicação a projetos de empreendimentos isolados, indústrias, vias de transporte, etc., e aos planos de desenvolvimento, em que o estudo agrega os impactos ambientais das obras de infra-estrutura

aos impactos dos empreendimentos que se quer implantar. Considera a previsão dos impactos ainda na fase de planejamento, o que permite aprimorar a análise das alternativas e estabelecer diretrizes e restrições para a implantação dos projetos individuais, reduzindo os danos e os custos das medidas de controle ambiental.

O processo de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, vincula-se ao sistema de licenciamento, o que limita sua aplicação aos projetos e alguns planos. Instituída através da Lei nº 6.938/81 e regulamentada pelos Decretos 88.351/83 e 99.274/90, a efetiva aplicação da AIA teve início com a sua emissão pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, através da Resolução 001/86, que traçou os critérios básicos para a exigência do Estudo de Impacto Ambiental no licenciamento de projetos de atividades modificadoras do meio ambiente propostos por entidades públicas ou pela iniciativa privada. Essa Resolução do CONAMA apresenta uma lista de atividades cujo licenciamento depende da apresentação de Estudo e Relatório de Impacto Ambiental.

Impacto Ambiental:

"Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia

⁹⁸ OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis, *O Licenciamento Ambiental*. São Paulo: Iglu, 1999, p.145-146.

resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem estar da população; as atividades socioeconômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade dos recursos ambientais." (CONAMA, Resolução 001/86, art.10)

O Estudo de Impacto Ambiental, por ser uma figura prevista no art.225, §1º, IV da Constituição Federal de 1988, é um instrumento de extrema importância para a participação da sociedade em inúmeros projetos polêmicos e potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente. Vale salientar que a Constituição Brasileira é a primeira do mundo que prevê a obrigatoriedade do EIA, uma grande conquista da sociedade brasileira e para a defesa do meio ambiente. Esta obrigatoriedade significou um marco na evolução do Direito Ambiental Brasileiro e tem sustentáculo legal na Lei nº 6.938/81, art.9º, III, com as alterações efetuadas pelo Decreto nº 88.351/83, nas Resoluções nºs 01/86, 09/87 e a 01/88 do CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Foi a partir da Lei nº 6.938/81, que o Estudo de Impacto Ambiental foi consagrado como instrumento legal de proteção e defesa do nosso ambiente, antes mesmo da Constituição de 88.

O Estudo de Impacto Ambiental é um procedimento público. Acontece que a sociedade não tem se organizado de maneira a poder participar efetivamente desses processos, por isso não tem poder de decisão sobre os mesmos. Esse estudo é tão imprescindível, que a Constituição Federal em seu art. 225, §1º, IV ; a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei das Licitações e a Resolução do CONAMA 001/86, bem como algumas Constituições Estaduais, consagram a exigência do Estudo Prévio de Impacto Ambiental nas licitações para execução de obras e para a prestação de serviços, levando em consideração o impacto ambiental como qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas ao meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e ao bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais, segundo a Resolução 001/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

Os objetivos do estudo de impacto ambiental são:

“a – prevenção e precaução: evitar que um empreendimento se mostre *a posteriori* causador de sérios estragos para o meio ambiente;

b – transparência administrativa: alcançada no momento em que o órgão público e o proponente liberam todas as informações possíveis de que dispõem;

c – a consulta aos interessados: consiste na efetiva participação e fiscalização da atividade por parte da comunidade, de modo a exprimir suas dúvidas e preocupações. Não basta que o estudo de impacto ambiental seja transparente, tem que ter a participação popular, pois uma decisão arbitrária, mesmo sendo transparente, não atende ao interesse público;

d – motivação da decisão ambiental: consiste no princípio de que existe uma obrigação de motivar todo ato criador de situações desfavoráveis para o administrado, ou seja, a Administração deve fundamentar sua decisão, inclusive para possibilitar seu futuro questionamento pelo Poder Judiciário.”⁹⁹

Complementando, podemos dizer que o Estudo de Impacto Ambiental tem como objetivos o interesse público e a garantia da moralidade administrativa da Administração Pública.

Para isso, exige o respeito ético da Administração pela *res pública*, que não pode contratar e nem escolher com quem contratar no procedimento licitatório, sem antes saber qual o impacto ambiental, qual o custo do empreendimento e de que modo impedir ou diminuir o impacto negativo ao meio ambiente, assegurando a lei, a publicidade dos atos do Estudo de Impacto Ambiental, EIA e conseqüente RIMA, Relatório de Impacto ao Meio Ambiente, que deve conter estudo de alternativas positivas e negativas à obra potencialmente degradadora. Além disso, deverá garantir o direito a qualquer pessoa do povo de pedir ao órgão ambiental competente, Federal, Estadual ou Municipal, audiência pública para conhecimento e antecipada discussão do projeto.

⁹⁹ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p.281-282.

É um estudo das prováveis alterações nas características biofísicas e sócio-econômicas do meio ambiente que podem resultar de um projeto como se propôs. O Estudo de Impacto Ambiental, é elaborado por equipe multidisciplinar, que não poderá ser direta ou indiretamente dependente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados, (art.7^o, Resolução CONAMA 001/86), diante das verificações e análises do referido estudo, no qual contemplará todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto e terminará por um juízo de valor favorável ou desfavorável ao projeto, incluindo as alternativas (art.5^o. I, Resolução CONAMA 001/86).

Seguramente, tais estudos vinculam ao projeto tanto a equipe realizadora como o órgão público ambiental licenciante o qual poderá intervir tanto na fase inicial do estudo quanto após a conclusão do mesmo, determinando o fornecimento de esclarecimentos ou a supressão de lacunas do estudo, por força dos dispositivos legais constantes nos arts. 5^o e 6^o, em seus diversos incisos, da Resolução, fato que propicia a que a administração em resguardo do interesse público, possa exigir mais do que o rotineiro.

A Resolução 001/86 do CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, dispõe que o Estudo de Impacto ambiental, além de atender à legislação, e, em especial, os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, deverá contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto. Deverá ainda identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade; definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos a bacia hidrográfica na qual se localiza; e considerar os planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

O Estudo de Impacto Ambiental também desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas: Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando o meio físico, o subsolo, as águas, o regime hidrológico; o meio biológico e

os ecossistemas naturais, as áreas de preservação permanente; o meio sócio-econômico, o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos. Deverá ainda, desenvolver análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando os impactos positivos e negativos, benéficos e adversos, diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade, suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais e conter a caracterização perfeita do empreendimento com o maior detalhamento possível.

O Estudo de Impacto Ambiental começa com o diagnóstico ambiental, em que inicialmente se faz um comparativo entre os impactos pontuais e os indiretos, examinando os efeitos do empreendimento naquele ambiente e as suas conseqüências indiretas, sua localização e a viabilidade de sua implantação naquele local específico. Em uma explanação mais minudente, o diagnóstico ambiental se compõe de:

- a) *diagnóstico do meio físico propriamente dito*: é a parte física de geologia, geomorfologia, clima, área verde, temperatura, toda esta parte física depende de levantamento e estudos do máximo de anos possíveis dos recursos hídricos, climatologia, efeitos como el nino, outra série de fatores levantados e levados em conta para poder elaborar um diagnóstico ambiental perfeito da área física em questão;
- b) *diagnóstico do meio biótico*: depois de concluído o diagnóstico da área física parte para o diagnóstico do meio biótico. Pode até ser feito paralelamente ao diagnóstico do meio físico propriamente dito. Este diagnóstico do meio biótico é o levantamento e estudo da flora e fauna, variedades de plantas e de animais da área, que vão ser devastadas, da possibilidade de existência de uma única floresta ou mata representativa em determinado local, das espécies de animais, (e da existência de alguma delas em fase de extinção), de como a obra vai influenciar com as mudanças, entre outros estudos. Enfim, é o levantamento de toda parte biótica.

c) *diagnóstico do meio antrópico*: é a parte mais sensível da questão que está dentro do diagnóstico ambiental. Trata da comunidade, como esta comunidade vai ser afetada, como vê o projeto, quem vai ser beneficiado, quem vai ser prejudicado, se haverá necessidade de remoção, neste caso quem será removido e como deverá ser elaborada esta remoção, quais os impactos positivos e negativos sobre aquela comunidade, em que nível aquele empreendimento trará beneficiamentos e de que tipos.

Depois de concluído o diagnóstico do meio físico, do meio biótico e do meio antrópico, já conhecido o projeto, serão definidos os critérios para identificação dos impactos positivos e negativos do empreendimento. Nunca se pode deixar de lado as considerações sobre os impactos positivos, pois os impactos não são somente negativos.

A partir dos dados contidos no diagnóstico ambiental a empresa de consultoria define o projeto que deverá ser implantado naquele ambiente, seu tamanho, sua redução ou ampliação. O Decreto 88.351 de 01 de junho de 1983, que regulamenta a Lei 6.938/81 e Lei 6.902/81, que dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional de Meio Ambiente e a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, ambas recepcionadas pela Constituição Federal de 1988, em seu art.18, §1^o estabelece que “Caberá ao CONAMA fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos Estudos de Impacto Ambiental para fins de licenciamento . . .”

A Doutrina é unânime em reconhecer o Estudo de Impacto Ambiental como uma limitação à discricionariedade administrativa: “o escopo do EPIA é inserir, no atuar administrativo considerações de ordem ecológica. No licenciamento é o momento adequado que tem o Poder Público para exercer tais considerações. Sem elas toda atividade administrativa está irremediavelmente comprometida por vício essencial, vez que o administrador fugiu aos padrões jurídicos estabelecidos e obrigatórios.”¹⁰⁰

O EIA se transforma em ato que foge à discricionariedade do administrador, não podendo ele dispensá-lo, não tendo o administrado direito à licença sem o devido Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Sendo o Estudo de Impacto Ambiental, ato

¹⁰⁰ BENJAMIM Hermam, *Os Princípios do Estudo de Impacto Ambiental como limites da discricionariedade administrativa*, in: Revista Forense, v.317, Rio de Janeiro:1992, p.32.

obrigatório, caso o administrador de maneira consciente afaste sua aplicação, praticará o crime de prevaricação. Dados os termos do atual regime constitucional naquilo que se refere ao meio ambiente, o EIA é condição sem a qual não haverá possibilidade legal para a concessão de qualquer licenciamento de obra ou empreendimento de impacto ambiental. Portanto, se for concedida licença ambiental contrariando as regras constitucionais e infra-constitucionais e do estudo de impacto ambiental, este ato estará sujeito à sua invalidação. Igualmente, se a licença baseada no estudo de Impacto Ambiental estiver irregular porque não atendeu aos requisitos legais mínimos, existe a possibilidade de invalidá-la por vício decorrente de invalidade derivada, ou seja, o ato administrativo é anulado por vício em outro ato.

O Estudo de Impacto Ambiental tem como objetivo final evitar que um projeto, construção ou atividade, justificável no plano econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, venha, posteriormente, a se revelar nefasto ou catastrófico para o meio ambiente, já que “é impossível haver deliberação quanto às coisas passadas, pois é manifestamente impossível que estas sejam mudadas.”¹⁰¹

Como se vê, o EIA é um instrumento importante dentro da questão do meio ambiente por estar destinado à defesa ambiental. Trata-se, em síntese, de adaptação ao direito ambiental de um velho ditado popular: é melhor prevenir do que remediar os danos ambientais, até porque, em se tratando de danos ambientais, estes, muitas vezes, são irremediáveis e irreversíveis.

12.1. Importância do EIA como etapa do licenciamento ambiental

Por força da prescrição do art.225, §1^o, IV da Constituição Federal, para toda obra ou atividade que possa potencialmente causar significativa degradação do meio ambiente, deverá ser realizado o estudo prévio de impacto ambiental – EPIA ou como é mais conhecido Estudo de Impacto Ambiental - EIA, elaborado através de procedimento público. Esse estudo deve fornecer uma opinião muito clara sobre o projeto do

¹⁰¹ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. 2.ed., São Paulo: Abril Cultural, 1979, p.37.

empreendimento, para que a Administração Pública receba os dados técnicos necessários, e, baseada nos mesmos, possa fazer uma análise dos interesses para uma decisão final sobre a matéria.

O estudo de impacto ambiental, assim, será sempre necessário em todas as obras causadoras de impactos ao ambiente, como nos casos de: construção de estradas, ferrovias, portos e terminais de minério, aeroportos, gasodutos, oleodutos, extração de combustíveis fósseis e minérios, aterros sanitários, distritos industriais e projetos urbanísticos acima de 100 ha., etc. (Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente nº 001, de 23 de janeiro de 1986).

O procedimento para estudo de impacto ambiental se desenvolve primeiramente na fase preliminar do planejamento da atividade de cujo impacto se cogita. O momento da realização se dá antes da instalação da obra ou atividade que possa causar significativa degradação ambiental, como denominado na Constituição Estudo Prévio de Impacto Ambiental, devendo o proponente do projeto procurar o Poder Público, a saber o órgão estadual integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, juntamente com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, expondo suas intenções e obtendo diretrizes e informações complementares.

O estudo de impacto ambiental é integrante do processo do licenciamento ambiental, e se destina a auxiliar na decisão de licenciar ou não a obra. Pode-se ainda obter a denominada "Licença Prévia", que contém os requisitos básicos que devem ser atendidos nas fases de localização, instalação e operação da atividade ou obra.

Num segundo momento, passa-se à fase técnica a cargo de uma equipe multidisciplinar, constituída de especialistas das mais diversas áreas, sendo esta a etapa mais importante do estudo, já que aí será realizado o Estudo de Impacto Ambiental propriamente dito. Será então elaborado o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, que reflete as conclusões do estudo pelos técnicos da equipe multidisciplinar. O órgão estadual integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, juntamente com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA - examinarão a seguir a viabilidade ambiental do projeto e as possíveis alternativas

propostas, podendo aprová-lo ou não, conferindo-lhe ou não a Licença de Instalação – LI - para início da implantação da obra ou da atividade e, futuramente, outorgando a Licença de Operação - LO, que autorizará propriamente o início da atividade licenciada.

A aprovação da atividade e a outorga de licença, contudo, não exoneram o empreendedor pela responsabilidade por danos que venha a causar ao meio ambiente ou a terceiros, já que a responsabilidade neste campo é objetiva, independendo da intenção dolosa e da licitude da atividade, além de ser solidária entre os responsáveis. Aliás, na concessão de licença, sempre estão ressalvados os direitos de terceiros, dentre eles os interesses comunitários difusos.

O EIA é, portanto, etapa burocrática muito importante em variadas atividades e obras, cuja viabilidade e possibilidade de implantação podem dele depender. A obtenção do resultado favorável no estudo dependerá da adequação da atividade ou da obra propostas às regras materiais de proteção ao meio ambiente, constantes de legislação específica e complexa.

12.2. Estudo de Impacto Ambiental – EIA – e Relatório de Impacto Ambiental – RIMA

É bom um esclarecimento sobre a diferença entre os dois instrumentos, pois são institutos diferentes. O Estudo de Impacto Ambiental – EIA é mais completo do que o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.

“O estudo é de maior abrangência que o relatório e o engloba em si mesmo. O EIA compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório.”¹⁰²

O EIA é o todo mais complexo e com todos os detalhamentos e dados necessários, além de ser escrito numa linguagem acadêmica e cheia de tecnicismo fora do

¹⁰² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 8.ed., São Paulo: Malheiros, 2000, p.201.

alcance do povo leigo no assunto. Já o RIMA é bem mais simples no procedimento: é um texto mais resumido, mais limpo e escrito numa linguagem acessível. É o meio pelo qual se dá a comunicação mais compreensível para o administrador e o público do contido no estudo.

“O RIMA é a condensação das conclusões técnicas contidas no EIA em linguagem comum, destinado ao público leigo e devendo apresentar claramente as vantagens e desvantagens do empreendimento, tanto do ponto de vista ambiental como de suas implicações sócio-econômicas. É a síntese dos trabalhos de avaliação de impacto ambiental – AIA – realizados para a elaboração do EIA, segundo as instruções adicionais ministradas pelo órgão licenciador”.¹⁰³

Sobre o RIMA destacamos o determinado no parágrafo único do art.9º da Resolução nº 001/86 do CONAMA:

“O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada à sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as conseqüências ambientais de sua implementação”.

O RIMA apresenta os resultados dos estudos técnicos e científicos de avaliação de impacto ambiental e devem nele ser esclarecidos todos os elementos da proposta em estudo, de maneira que possam ser divulgados e analisados pelos grupos sociais interessados e por todas as instituições envolvidas na tomada de decisão.

13. As Audiências Públicas

As audiências públicas surgiram oficialmente na legislação ambiental por sua citação no §2º do art.11 da Resolução do CONAMA nº 001/86:

¹⁰³ OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *O Licenciamento Ambiental*. São Paulo: Iglu, 1999, p.216.

§2º – “Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e a apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, determinará prazo para 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”.¹⁰⁴

Depois, pela Resolução do CONAMA nº 009/87, que somente foi publicada no Diário Oficial da União datado de 05.07.1990, foram fixadas as normas gerais sobre sua realização, tendo em vista o disposto na Resolução do CONAMA nº 001/86.

Da maneira disposta na regra acima citada, o Relatório de Impacto de Meio Ambiente – RIMA, é aberto para debate público em dois momentos diversos, a consulta pública e a audiência pública. No momento da consulta pública, primeira parte do citado §2º, o RIMA ficará à disposição dos interessados em um lugar acessível ao público ou nas bibliotecas do órgão licenciador, podendo os interessados manifestarem-se de maneira expressa sobre o relatório. Esta fase é obrigatória. Neste momento, os órgãos públicos que estiverem envolvidos diretamente com o projeto, ou que nele revelarem interesse, deverão receber cópias do RIMA. Nestas suposições, os esclarecimentos recebidos serão apreciados, estudados e analisados pelos especialistas e incluídos num relatório técnico e nos considerandos que serão expostos pelo representante do órgão ambiental na audiência pública.

A ausência dessa fase, uma divulgação insuficiente dos lugares onde o RIMA ficará à disposição do público interessado, uma distribuição precária e insuficiente das cópias do RIMA aos órgãos e entidades que devem recebê-la, poderá, no caso, o Poder Judiciário, intervir para reparar as falhas e omissões. A publicidade do RIMA é um preceito constitucional contido no art.225, §1º, IV. Deste modo, a propagação e publicidade destes relatórios têm que ser levadas em conta, e os relatórios deverão ser elaborados numa

¹⁰⁴ CARVALHO, Carlos Gomes de. *Legislação Ambiental Brasileira*. São Paulo: LED – Editora de Direito Ltda, v.1, 1999, p. 117-118.

linguagem acessível a toda população interessada. Sua linguagem não poderá ser muito técnica e nem rebuscada. Somente após esta etapa, as audiências públicas, obrigatoriamente, deverão ser convocadas.

13.1. Audiência Pública – finalidade

A finalidade a ser alcançada através das audiências públicas está expressa de maneira clara no art.1^o. da Resolução 09/87 do CONAMA quando diz que audiência pública “tem como finalidade expor aos interessados o conteúdo em análise e o do RIMA , dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.” A audiência pública visa o princípio da publicidade dos atos administrativos, ou seja, o pleno acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ambientais, e às ações de proteção ecológica.

Conforme se conclui do art.225, §1^o, IV da Constituição Federal, dar-se-á publicidade ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA.

“Assim, a Resolução 009/87, votada em 87 e somente publicada em 1990, tem que ser entendida à luz da Constituição Federal vigente. Portanto, não só o RIMA, mas o próprio EPIA deve ser analisado na Audiência Pública. Na audiência pública o órgão público passa informações à Administração Pública... na Resolução 009/87 não está previsto a exposição da equipe multidisciplinar, como também do proponente do projeto ou empreendedor. Contudo, não estando formalmente proibidos de intervir, a exposição da equipe e a intervenção na discussão do segundo não poderão ser interditadas.”¹⁰⁵

Concluimos que, na audiência pública, será discutido o projeto licenciado e o seu respectivo Relatório de Impacto de Meio Ambiente – RIMA. É o momento em que serão ouvidas as críticas, as sugestões e os questionamentos propostos pelo público presente, para devidas análises posteriores quando da fase decisória do processo, ainda, depreendemos também que a audiência pública é um elemento decisivo para aprovação ou concessão da licença ambiental.

¹⁰⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 8.ed., São Paulo: Malheiros, 2000, p.226.227.

A decisão de conceder ou não a licença é uma determinação político-administrativa, e não exclusivamente técnica. Porém, “a questão técnica se constitui em importante amarra desta decisão, ela tem que levar em conta outros parâmetros, como, por exemplo, a orientação governamental consubstanciada nas políticas adotadas para o desenvolvimento sustentável”.¹⁰⁶

Sobre este assunto há um raciocínio de Antunes bem interessante:

“A audiência pública não possui caráter decisório. É uma atividade de natureza consultiva. Ela é, entretanto, um ato oficial e que, nesta condição, deve ter seus resultados levados em consideração”¹⁰⁷.

Deduz o ilustre professor que o art.5º da resolução do CONAMA nº 009/87 estabelece um dever de levar em conta as manifestações públicas, e que este dever se materializa na obrigação que tem o órgão licenciante de realizar em exame bem minudente de todos os aspectos do empreendimento que tenham sido criticados, principalmente, na audiência pública.¹⁰⁸

Como fase de licenciamento, a Audiência Pública é um instituto capaz, de pelo menos, influenciar as decisões do Poder Público, elevando a um patamar bem importante o papel da participação da comunidade nessas audiências e consolidando o disposto no art.225 da Constituição Federal, que impõe à coletividade, juntamente com o Poder Público, o dever de preservação do ambiente. Dessa forma, as dúvidas e os argumentos, principalmente os de ordem técnica, levantados tanto na fase de consulta pública, como, especialmente, nas Audiências Públicas, necessariamente deverão ser considerados no parecer final, fundamentador da decisão. “É evidente que considerar não é o mesmo de acatar, entretanto, como a decisão político-administrativa de licenciar, obrigatoriamente, deve ser fundamentada, esses argumentos devem merecer uma referência crítica.”¹⁰⁹

¹⁰⁶BENJAMIM, Antônio Herman. Os Princípios do Estudo de Impacto Ambiental como limites da discricionariedade administrativa. Publicado Revista Forense, 317, p.30-34.

¹⁰⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 2.ed., Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 1998, p.220.

¹⁰⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 2.ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1998, p.220.

¹⁰⁹ OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *O Licenciamento Ambiental*. São Paulo: Iglu, 1999, p.232.

Destaca-se que, tanto no momento da consulta pública ou no da audiência pública, o objetivo é o de levar uma análise do comportamento da comunidade local com relação ao empreendimento motivo da apreciação, proporcionando ao público envolvido a oportunidade de influenciar na gestão ambiental por tudo que foi consultado.

A audiência pública só tem sentido como uma forma de intervenção da sociedade nesta gestão ambiental, se a comunidade não manifestar interesse na discussão do projeto, a convocação de uma audiência pública perde seu mister. O motivo da existência da audiência pública é avaliar a repercussão do projeto a ser licenciado, na opinião da sociedade. Dessa maneira, as dúvidas e os argumentos, precipuamente os de ordem técnica, surgidos tanto na fase de consulta como na de audiência pública, deverão ser considerados pelo órgão licenciador no parecer final, fundamentador da decisão.

A obrigatoriedade de acatar as argumentações não existe, mas existe a obrigação de considerá-las, já que a decisão de conceder ou não a licença tem que estar compulsoriamente fundamentada, e esses argumentos merecem ser levados em conta e devem ser amplamente debatidos, estudados e criticados.

“A audiência pública é um instrumento de participação administrativo aberto à coletividade, objetivando a legitimação da ação administrativa, formalmente disciplinado em lei, pelo qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual”.¹¹⁰

13.2 . Audiência pública – convocação

A Resolução nº 009/87 do CONAMA, estabelece em seu art.2º:

“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”.

É bem claro o texto da Resolução, a audiência pública poderá ser convocada por iniciativa do órgão licenciador, quando provocada pela sociedade civil, diretamente por cinquenta ou mais cidadãos ou através de associações civis interessadas e pelo Ministério Público como defensor dos interesses difusos.

Se o órgão licenciador considerar indispensável, poderá, a seu discernimento, solicitar uma audiência pública, fixando local e data para sua realização já no próprio edital de aviso de recebimento do RIMA, respeitando o prazo entre o edital e a realização da audiência pública, para dar condições de mobilização da comunidade. Quando a convocação for solicitação do Ministério Público ou por cidadãos, direta ou indiretamente através de entidades civis, se tornará obrigatória, sob risco de ser invalidada a licença se tiver sido concedida sem a obediência desta exigência legal.

“A Resolução refere-se a cidadãos, sendo prudente que os requerentes citem o número de seus títulos de eleitor no pedido. A solicitação apresentada pelos requerentes legitimados vincula o órgão público, tanto que se a audiência regularmente pedida não for realizada, a licença concedida não terá validade. (art.2^o §2^o da Resolução 009/87).”¹¹¹

A audiência pública é obrigatória em alguns estados que previram sua obrigatoriedade. Com a Resolução 009/87, passa a ser também obrigatória a audiência pública quando requerida por entidade civil, pelo Ministério Público ou por cinquenta ou mais cidadãos. A entidade civil não precisa ter em suas finalidades estatutárias necessariamente a defesa do meio ambiente; não há exigência de prazo de existência da entidade, como não se requer que a entidade tenha sua sede na área de influência do projeto.

O Ministério Público pode ser Federal e/ou Estadual, como pode ser qualquer Comarca e/ou Instância funcional. Esta Resolução é que dá as linhas gerais que devem ser seguidas nas audiências públicas. Cada Estado, de acordo com suas

¹¹⁰ Ibidem, p.233.

¹¹¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 8.ed.,São Paulo: Malheiros, 2000, p.227.

particularidades e necessidades, obedecidas essas linhas gerais, regulamentará os procedimentos a serem seguidos em sua área territorial. E ainda, as audiências públicas serão sempre determinadas sem que seja necessário que as mesmas estejam condicionadas a nada, porque já está inserta nas mesmas o interesse público. As instalações dos projetos e as atividades propostas pelo empreendimento é que estão condicionadas à realização de um processo obrigatório – o Estudo de Impacto Ambiental e a Audiência Pública.

Como vimos, a convocação da audiência pública pelo órgão licenciador pode ter duas naturezas: a discricionariedade e a vinculação. Será de natureza discricionária quando o ato do órgão público licenciador ambiental *julgar necessário* convocar a audiência, e vinculado a ato desse órgão quando receber o pedido dos cinquenta cidadãos ou mais, das entidades civis e também do Ministério Público. Assim, o órgão não poderá recusar o pedido de uma audiência pública, que, neste caso terá que ser realizada, pois o órgão licenciador estará obrigado a atender o pedido e, sob nenhuma hipótese poderá negá-lo, sob pena de a licença concedida não ter validade. Está no art.2^o §2^o da Resolução n^o 009/87 do CONAMA.

13.3. Edital e recebimento do RIMA

O edital tem por objetivo comunicar aos interessados a possibilidade de solicitarem a audiência pública. O prazo é de 45 dias entre a publicação e o encerramento do prazo para apresentação de requerimento.(Resolução do CONAMA n^o 009/87, art.2^o, §1^o). Este prazo é previsto para aguardar possíveis manifestações externas.

Diante do silêncio da resolução é razoável que se interprete que sejam dias úteis. A norma do CONAMA não diz, mas é uma decorrência do princípio constitucional de dar publicidade, que no período indicado de 45 dias o RIMA e o EPIA estarão acessíveis ao público.

O art.2^o da Resolução 009/87 diz que o edital será veiculado pela imprensa local. Entretanto, no entendimento de muitos doutrinadores, o local não deverá ser somente o Município sede do projeto, mas também os Municípios atingidos pela área de influência do projeto. Com isso, a expressão “imprensa local” deverá atingir várias localidades

impactadas pelo projeto, devendo ser publicados os editais em todas essas localidades atingidas.

Não há razão jurídica de se fazer uma única publicação de edital, quando o escopo da Resolução e da Constituição Federal em seu art.225 §1º, IV é abrir a oportunidade de participação a todos os possíveis atingidos pelos efeitos do projeto, o que potencialmente causará significativo impacto ambiental.

13.4. Designação, data e local

Não existe outro prazo previsto na Resolução 009/87 além do prazo de 45 dias referentes à possibilidade de ser pedida a audiência pública. Regularmente feita a solicitação, nada impede que o órgão público ambiental determine de imediato a referida audiência. Para escolha do local onde ela ocorrerá, há de se considerar a localização geográfica dos seus solicitantes. A Resolução obriga o órgão público ambiental a fazer mais que uma audiência, mas o órgão tem o poder discricionário de decidir pela realização de uma ou tantas quantas audiências forem necessárias.

13.5. Direção e procedimentos

O art.3º da Resolução 009/87 do CONAMA diz que caberá ao órgão licenciador a direção da audiência, e complementa dizendo que “após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo RIMA” serão abertas as discussões.

A exposição deve ser objetiva, isto é, o expositor deverá expor as coisas sem relacioná-las com seus sentimentos pessoais. Não lhe será permitido tomar partido do projeto e muito menos se manifestar contra ele, pois a demonstração e a abordagem devem ser imparciais, sem pré-julgamentos e totalmente isenta de preconceitos.

Na Resolução não está especificado quem deve fazer a exposição. Logo, ela poderá ser feita pelos membros da equipe multidisciplinar ou membros do órgão

público ambiental. Por motivos óbvios, não deverá ser feita, por uma das partes interessadas na decisão favorável. Se a exposição fosse feita pelo proponente do projeto ou requerente do licenciamento perderia a objetividade. Cabe ainda salientar que a exposição deverá versar não somente sobre o RIMA, mas também sobre o Estudo de Impacto Ambiental.

As discussões serão abertas com os interessados presentes, e durante elas, ao contrário das convocações, não será exigida a comprovação que os participantes presentes sejam eleitores, brasileiros, moradores ou não da localidade. Enfim, todos inclusive os estrangeiros, poderão participar das discussões.

O dirigente da audiência dirige e ordena os debates, e não está prevista a hipótese de ser recusada a palavra a qualquer um dos presentes. Como se vê, parece-nos que a intenção é bastante democrática.

13.6. Ata e juntada de documentação

O art.4º da Resolução 009/87 diz que ao final de cada audiência será lavrada uma ata sucinta, na qual não há como se evitar a constatação dos oradores que se pronunciaram e seu posicionamento, como também não se poderá omitir os acontecimentos e os incidentes ocorridos na mesma como as interpelações ou protestos feitos.

Todos os documentos serão anexados à ata, devendo os mesmos ser assinados, tanto pelos seus autores, como pelas pessoas que os entreguem à presidência da audiência. Mesmo não previsto na Resolução, é usual que a pessoa que receba a documentação passe um recibo da mesma, podendo ser feito na cópia dos documentos apresentados. A não anexação dos documentos à ata, poderá acarretar sua invalidade, seja por via administrativa ou judicial.

O art.5º da Resolução 009/87 instrui que “a ata das audiências públicas servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador, quanto à aprovação ou não do projeto”.

14. Realização de audiências públicas

A Audiência Pública é o instrumento formal de participação pública no processo de Avaliação de Impacto Ambiental, referido nas Resoluções do CONAMA 001/86 e 009/87. Sua realização está prevista para após a execução do Estudo de Impacto Ambiental – EIA – e apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Entretanto, a legislação não prevê o uso deste instrumento para outros tipos de Estudos Ambientais como PCA – Plano de Controle Ambiental, RCA – Relatório de Controle Ambiental, PRAD – Plano de Recuperação de Áreas Degradadas, etc.

A Audiência Pública é promovida pelos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente, ou mais precisamente COEMA - Conselho Estadual de Meio Ambiente, ou IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis ou, quando couber, pelo Município, sempre que julgada necessárias ou quando solicitada por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos. Ela tem por finalidade expor aos interessados o projeto proposto e seus impactos ambientais, além de discutir o RIMA – Relatório de Impacto Ambiental, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito. Essas informações, colhidas nas Audiências Públicas, servirão de subsídios para a análise e parecer final do Conselho Estadual de Meio Ambiente – COEMA – e/ou do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA – sobre o empreendimento proposto, para efeito de licenciamento ambiental.

Em função da localização geográfica dos solicitantes e da complexidade do tema, poderá haver mais de uma Audiência Pública sobre o mesmo RIMA – Relatório de Impacto Ambiental. A Audiência Pública é fundamentalmente um momento do processo de licenciamento em que o empreendedor compromete-se, perante a sociedade, com a execução das ações estabelecidas nos programas apresentados nos estudos ambientais.

Atualmente existe uma demanda muito grande a respeito de se criarem outros momentos de participação pública no processo de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, principalmente através de Audiências Públicas intermediárias, ou seja, antes da conclusão dos Estudos de Impacto Ambiental e da elaboração do respectivo RIMA –

Relatório de Impacto Ambiental. Existem, ainda, situações em que o público interessado no empreendimento não fica satisfeito com a realização de algumas Audiências Públicas, por elas não responderem, de maneira satisfatória, seus questionamentos. Tais evidências têm motivado a promoção de Inquérito Civil e da Ação Civil Pública para a proteção do meio ambiente, propostas pelo Ministério Público da União e dos Estados e por terceiros, de acordo com as disposições estabelecidas no §1^o, no inciso III, do artigo 129 da nossa Constituição Federal.

14.1. Agentes sociais envolvidos na realização de audiências públicas

Estes agentes são os:

COEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente/Órgão Estadual do Meio Ambiente;

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;

MUNICÍPIO – quando lhe couber.

Ambos órgãos responsáveis pela preparação e condução das Audiências Públicas, quando por eles julgadas necessárias, ou quando solicitada por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos.

O responsável pela Audiência Pública deverá buscar a necessária articulação com os diversos agentes sociais envolvidos no processo de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, com objetivo de alcançar uma efetiva participação nas fases subsequentes à Audiência Pública. Busca, dessa forma, estabelecer compromisso político em relação às conclusões técnicas do Estudo Ambiental em análise (EIA – RIMA – PCA – RCA, PRAD, etc.).

14.2. Empreendedor

O empreendedor é o agente interveniente sobre o meio ambiente. Ele detém a responsabilidade social de conciliar os interesses de sua atividade com as particularidades naturais e sócio-econômicas do meio ambiente. Na qualidade de proponente da atividade modificadora do meio ambiente, geralmente, o empreendedor expõe na Audiência Pública a concepção original na ação proposta, destacando os benefícios sociais do projeto. Além de destacar os benefícios sociais do seu projeto, o empreendedor deve, na Audiência Pública, explicitar como a dimensão ambiental, nos seus aspectos econômico, social, ecológico, etc., está incorporada na sua concepção, ressaltando:

I – as soluções técnicas empregadas para prevenir e ou controlar os efeitos ambientais esperados;

II – o montante dos recursos financeiros disponíveis e as tecnologias adotadas para a mitigação dos impactos.

14.3. Equipe multidisciplinar de consultoria

Os técnicos ou as empresas, sem vínculo direto ou indireto com o proponente do projeto formam a equipe multidisciplinar de consultoria. É essa equipe tecnicamente responsável pelos resultados apresentados no Estudo de Impacto Ambiental – EIA – e pela elaboração do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. É essa equipe que fornece tudo que vai servir de apoio técnico-científico para o emprego de compromissos políticos e institucionais em relação ao termo das conclusões do estudo de impacto ambiental e do relatório de meio ambiente – EIA-RIMA – ou de outro documento técnico parecido, pelo qual é tecnicamente responsável, observando sempre o fator de independência em relação ao proponente do empreendimento, conforme o estabelecido na Resolução do CONAMA 001/86. Seu papel na Audiência Pública é o de apresentar as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e dirimir dúvidas dos participantes.

Para melhor resultado de seu papel, deve-se estabelecer uma relação de parceria permanente com o órgão de meio ambiente e as equipes formadas para orientar e assessorar os processos de avaliação de impacto ambiental.

Enquanto responsável tecnicamente pelos resultados apresentados no Estudo Ambiental, a equipe multidisciplinar de consultoria deve, na Audiência Pública, expor esses resultados e discutir com os agentes sociais e institucionais envolvidos os caminhos possíveis para a implementação dos Programas de Acompanhamento e Monitoramento dos Impactos, a serem apresentados nos Estudos Ambientais. Além disso, deverá justificar os procedimentos metodológicos adotados na realização do Estudo Ambiental, deixando claro e transparente o caminho seguido para se chegar às conclusões do estudo, às proposições de medidas mitigadoras e sobre a exequibilidade do plano de monitoramento.

É ainda dever da Equipe multidisciplinar de consultoria imprimir total transparência às informações trabalhadas, colocando-se sempre à disposição ou tomando a iniciativa de debater com os demais operadores participantes do processo de elaboração do EIA/RIMA ou de outro documento técnico semelhante:

- a base conceitual do método adotado no estudo de impacto ambiental;
- as análises e conclusões do estudo ambiental
- as possibilidades reais de operacionalização dos programas propostos para o acompanhamento e monitoramento dos impactos ambientais do empreendimento, com o efetivo envolvimento dos agentes sociais previstos.

Vale salientar que quem paga a empresa de consultoria é o empreendedor. Porém, esse fato não faz com que haja subordinação desta equipe em relação ao empreendedor, pois não há por parte dela subordinação técnica: é dever da empresa de consultoria ter uma estrutura técnica-econômica-financeira com total capacidade de autonomia para poder discutir com o empreendedor em pé de igualdade, dizer para ele que não poderá fazer aquele tipo de empreendimento daquela envergadura, porque o meio ambiente não permite. A falta dessa condição poderá possibilitar a indução ou pressão da equipe de consultoria, por parte do agente pagador a escrever coisas que poderiam sugerir uma falsa avaliação no estudo prévio de impacto ambiental.

O Estudo de Impacto Ambiental tem que mostrar se o projeto é viável no todo ou somente em parte. Não é, pois, o empreendedor quem vai dizer ou determinar isso, mas o órgão licenciador competente com base do EIA, que concederá ou não o licenciamento da obra num parecer final.

Por isso, importante fator na escolha da empresa de consultoria é a idoneidade técnico-econômica, para que não ocorra falseamento dos fatos e futuras agressões e degradações ao meio ambiente.

14.4. Órgão da Administração Pública

São órgãos públicos federais, estaduais e municipais que têm interesse no projeto proposto. Participam da Audiência Pública para conhecimento e manifestação sobre as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental – EIA – como por exemplo, os órgãos responsáveis pelo fornecimento de infra-estrutura de água, luz, transporte, vias de acessos, etc.

Como interessados institucionais no projeto proposto devem participar, na condição de parceiros, na implementação dos projetos, planos e programas, verificando as interferências apresentadas com a sua área de atuação direta, a fim de planejar e operacionalizar as medidas necessárias à implantação da atividade.

14.5. Empresas públicas e privadas

São empreendedores que já possuem projetos instalados e/ou em instalação na área de influência do projeto proposto. Participam como observadores podendo também manifestar opiniões sobre as conclusões do EIA em análise. Como responsáveis pelos empreendimentos instalados ou em instalação na área de influência do projeto proposto, devem participar, na condição de parceiros, do planejamento e da implementação de programas de controle dos efeitos cumulativos e sinérgicos na qualidade ambiental local.

14.6. Pessoas físicas

São indivíduos ou grupos de pessoas que, em geral, mantêm relação direta ou que se consideram afetadas pelo empreendimento proposto. Participam da Audiência Pública para tomarem conhecimento e se manifestarem sobre as conclusões dos Estudos de Impactos Ambientais. De acordo com a nossa Constituição Federal de 88, possuem o legítimo direito de propor ação civil pública para a proteção do meio ambiente. Quando atingidos direta ou indiretamente pelo projeto proposto, devem participar no que for possível das Audiências Públicas, e ainda fiscalizar as fases subseqüentes do processo de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA – monitoramento ambiental, fiscalização, renovação de licença, etc.

14.7. Entidades civis – ONGS

São representantes de segmentos da sociedade civil organizada que, em geral, mantêm relação direta com o projeto proposto. Participam da Audiência Pública para tomar conhecimento e colocar seus questionamentos e aspirações. Como representantes da sociedade organizada, essas entidades devem, além de questionar, estabelecer compromisso de sua participação na execução de programas de controle e fiscalização ambiental.

14.8. Poder legislativo

Membros do Poder Legislativo participam da Audiência Pública para tomar conhecimento e apresentar questionamentos de interesse para o conjunto da sociedade que representam. Esses membros do Legislativo devem estabelecer compromissos de compatibilizar e incorporar na legislação as ações propostas nos estudos ambientais.

14.9. Comunidade científica

Fazem parte da comunidade científica os pesquisadores ou centros de conhecimento que participam a convite de algum dos outros agentes, para opinarem sobre as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental do projeto proposto. Nessa condição,

devem comprometer-se no assessoramento aos agentes sociais envolvidos, visando a exeqüibilidade das medidas de controle.

14.10. Ministério Público

O Ministério Público participa para cumprir suas funções institucionais estabelecidas na Constituição Federal de 1988, do qual destaca-se o inciso III, do artigo 129:

“promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.”

Participa para cumprir suas funções institucionais e, principalmente, para garantir a exeqüibilidade das medidas propostas pelo empreendedor e fiscalizar o poder executivo.

15. A decisão do órgão licenciador

Diz o art.5^o da Resolução 009/87 que a ata da audiência pública ou das audiências públicas e seus anexos, servirão de base, juntamente com o RIMA para análise e parecer final do licenciador, quanto á aprovação ou não do projeto. A audiência pública é a última grande etapa do procedimento do estudo de impacto ambiental, inserida nesse procedimento com igual valor aos das fases anteriores.

É a audiência pública, também, base para a análise e parecer final.

“A audiência pública não poderá ser ignorada pelo órgão licenciador, como o mesmo deverá pesar todos os argumentos nela expendidos e expostos, como a documentação juntada. Constituirá nulidade do ato administrativo autorizador, podendo ser invalidado pela instância administrativa superior ou por via judicial, quando o mesmo

deixar de conter os motivos administrativos favoráveis ou desfavoráveis ao conteúdo da ata e seus anexos.”¹¹²

Deve ser frisado que a audiência pública poderá ser repetida, sem limite de vezes, diante da constatação de vícios formais do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto do Meio Ambiente. Sanados esses vícios, terão os interessados oportunidades de comentar o mérito ou a fundamentação do EIA/RIMA em outra audiência.

16. Procedimentos práticos para realização de audiências públicas

Como estabelecido nas Resoluções do CONAMA 001/86 e 009/87, sempre que julgar necessário, o Órgão/Conselho Estadual do Meio Ambiente – OEMA – ou o IBAMA ou, quando couber, o Município promoverá a realização de Audiência Pública ou, ainda, quando essa for solicitada por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos. O órgão do meio ambiente, a partir da data da entrega do EIA/RIMA - Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - pelo empreendedor, fixa então em edital e anuncia pela imprensa local a abertura do prazo para que os interessados solicitem a realização de Audiência Pública.

Este prazo deve ser de, no mínimo, 45 (quarenta e cinco) dias. Durante esse período, cópias do RIMA – Relatório de Impacto Ambiental – são colocados à disposição do público no órgão de meio ambiente, desde que respeitado o sigilo industrial.

O tempo estipulado para acesso ao Relatório de Impacto Ambiental – RIMA - é considerado pouco pelo público para análise e formulações de comentários sobre o projeto proposto.

Após o prazo dado para a solicitação da Audiência Pública, o órgão do meio ambiente convoca os solicitantes, através de correspondência registrada e divulga em órgãos da imprensa o local, a data e o horário de sua realização. No caso de haver

¹¹² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 8ª ed. 2000, p.231.

solicitação de Audiência Pública e na hipótese de o órgão de meio ambiente não realizá-la, a licença ambiental concedida não terá validade.

A Audiência Pública ocorre em local acessível aos interessados. Em função da localização geográfica dos solicitantes, e da complexidade do tema, poderá haver mais de uma Audiência Pública sobre o mesmo projeto e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Neste contexto, algumas dificuldades são encontradas pelos órgãos de meio ambiente para:

- reproduzir o RIMA e colocá-lo à disposição dos interessados
- preparar o local de realização da Audiência Pública
- conseguir transporte para acesso a locais afastados.

A Audiência Pública é dirigida pelo representante do órgão de meio ambiente que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA -, abre a discussão com os interessados presentes. Ao final de cada Audiência Pública é lavrada uma ata sucinta, anexando-se a ela todos os documentos escritos e assinados entregues ao presidente dos trabalhos, durante a sessão.

A ata da(s) Audiências Pública(s) e seus anexos servem de base, juntamente com o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA –, para análise e parecer do órgão de meio ambiente sobre o licenciamento ambiental do projeto.

Procedimentos próprios para a realização de Audiência Pública não foram ainda estabelecidos pelos órgãos de meio ambiente de muitos estados. Em alguns casos, no entanto, já existem regulamentos que detalham o estabelecido nas Resoluções CONAMA 001/86 e 009/87 quanto a:

- presidência pelo representante do órgão de meio ambiente;
- instituição do Livro de Frequência
- composição da mesa com o empreendedor, a Equipe Multidisciplinar de Consultoria e o solicitante da Audiência Pública. A critério do presidente dos trabalhos, também

podem ser convidadas para comporem a mesa, autoridades presentes, como Prefeitos, representantes do Ministério Público, etc.

- definição dos papéis para os participantes: O empreendedor expõe, com tempo determinado, a concepção do projeto proposto, passando a palavra ao coordenador da Equipe Multidisciplinar de Consultoria para expor as conclusões dos Estudos de Impacto Ambiental. Após a exposição do projeto proposto e de seus efeitos ambientais, a palavra é dada ao solicitante da Audiência Pública que tece seus comentários, também, com tempo determinado, sobre o projeto proposto e os motivos que o levaram a solicitar tal audiência;
- fixação do tempo limite para intervenções do público: A cada inscrito é dado um tempo determinado para fazer suas colocações. Dependendo do tipo de representação – pessoa física ou jurídica, entidades civis, universidades, etc. –, o presidente poderá dar tempo diferenciado para pronunciamento. Nesse momento, todos os inscritos são ouvidos, suas sugestões anotadas e, ou recolhidas.
- Definição de regras para o debate: Concessão de réplica com tempo determinado ao empreendedor e sua Equipe Multidisciplinar de Consultoria e, também, ao solicitante da Audiência Pública. Em geral, não é concedida tréplica.
- Estabelecimento, em alguns estados, de prazo, após a realização da Audiência Pública, para recebimento de novas e mais completas contribuições.

17. Alternativas aos procedimentos atuais de realização de audiências públicas

As Resoluções do CONAMA 001/86 e 009/87 dispõem sobre a Audiência Pública, que é realizada após a conclusão do Estudo e somente para discussão do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. O Estudo de Impacto Ambiental – EIA – que é um estudo de linguagem mais técnica e que desperta maior interesse em público mais especializado, deve ficar, contudo, obrigatoriamente disponível ao público, tendo em vista o que garante a nossa Constituição Federal de 1988. Nesse caso, deve ser respeitado o sigilo industrial.

Como já vem acontecendo em alguns países, as Audiências Públicas deveriam ocorrer em diversos momentos da elaboração de um estudo ambiental. Essa intensificação no uso do instrumento tem por objetivo permitir revisões, alterações e complementações no projeto original durante o processo de elaboração do Estudo Ambiental, tornando-o mais efetivo.

Instrumentos de apoio à realização de audiências públicas

- Resoluções CONAMA 001/86 e 009/87, que estabelecem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para o uso da Audiência Pública como instrumento do processo de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA.
- O Relatório de Impacto Ambiental – RIMA – do empreendimento proposto, apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão, ficando acessível ao público. Alguns órgãos de meio ambiente colocam também o Estudo de Impacto Ambiental – EIA à disposição do público.
- Edital ou anúncio pela imprensa local informando o recebimento do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA – do projeto proposto, com o objetivo de torná-lo acessível ao público. Nesse edital também é estabelecido prazo para recebimento de comentários e pedido para realização de Audiências Públicas.
- Edital divulgado pela imprensa local, estabelecendo prazo, após a realização da Audiência Pública, para recebimento de novos comentários e informações mais completas dos participantes.

18. Sugestões para proposição de mudanças na legislação federal

- Modificar o §2º, do art.11, da Resolução CONAMA 001/86, no sentido de tornar obrigatória a Audiência Pública, e não somente “sempre que julgar necessário”, e ampliar os objetivos deste importante mecanismo de participação social no processo

de licenciamento ambiental. Assim, além da função atual de informar sobre o projeto e seus impactos ambientais e de possibilitar a discussão do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA – a Audiência Pública deve ser fundamentalmente um momento de estabelecimento de compromissos entre o empreendedor e os demais agentes sociais interessados, com vistas à realização das ações estabelecidas no Programa de Acompanhamento e Monitoramento dos Impactos apresentados no EIA/RIMA ou em outro documento técnico semelhante, como os PCA – Plano de Controle Ambiental, RCA – Relatório de Controle Ambiental, PRAD – Plano de Recuperação de Áreas Degradadas, etc.;

- inserir o mecanismo de participação de Audiências Públicas Intermediárias no processo de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA – com possibilidade, inclusive, de aprovação e reprovação do pedido de licenciamento ambiental pelo órgão do meio ambiente, antes mesmo da apresentação da versão final do Estudo Ambiental – EIA/RIMA, PCA, RCA, PRAD, etc. Essas audiências teriam o objetivo de agilizar a tomada de decisão e de reduzir custos;
- a modificação das normas atinentes ao EIA e à Audiência Pública, de modo a garantir o direito de livre manifestação do cidadão, a partir da ampliação de seus mecanismos de informação, ainda muito restrito a editais minúsculos, em jornais não muito populares e até inacessíveis a determinadas regiões do País onde o rádio representa o principal instrumento de comunicação entre os vilarejos e as grandes cidades;
- possibilitar a ocorrência de um desdobramento das audiências públicas em duas sessões: na primeira, seriam expostos os motivos e as proposições formuladas pelo empreendedor, da equipe multidisciplinar e as opiniões do público, e, na segunda, promover-se-iam debates sobre as respostas às questões levantadas;
- possibilitar, através das associações, entidades de classe, como OAB, CREA, enfim, de todas entidades envolvidas com a questão ambiental, uma maior divulgação, bem como maiores esclarecimentos para os órgãos licenciadores, para os empreendedores e para a classe empresarial em geral, procurando melhor explicitar

sobre do verdadeiro papel da audiência. Dessa forma, mostrar que a audiência pública é um instrumento favorável e não desfavorável ao empreendimento, e que é através dela que a sociedade vai debater, discutir e dizer quais os seus anseios com relação àquele empreendimento;

- esclarecer que a audiência pública não é deliberativa. Ela não pode ir de encontro a parecer de ninguém ainda, porque nela não há parecer que é dado somente pelo órgão licenciador;
- instituir a obrigatoriedade do envio de cópias ao Ministério Público dos Estudos de Impacto Ambiental – EIA – e do Relatório de Impacto do Meio Ambiente – recebidos pelos órgãos licenciadores para a devida manifestação, como também para as considerações e parecer de seu representante, atuando como fiscal da lei e na defesa dos interesses difusos, e examinando e acompanhando os estudos de impacto ambiental;
- instituir o ensino da disciplina, educação ambiental, obrigatório nas escolas, em todos os níveis.
- promover campanhas educativas através de faixas e cartazes nas ruas para comunicar a existência de um EIA a ser elaborado e discutido com a comunidade do lugar a ser possivelmente afetado pela atividade, sob licenciamento ambiental de um empreendimento;
- determinar a obrigatoriedade de formação de comissão para monitoramento e acompanhamento das obras do empreendimento, formada por representantes da comunidade interessada;
- obrigar a convocação das audiências públicas em todos os casos de empreendimentos impactantes, não somente nas hipóteses do art.2º da Resolução do CONAMA, nº 009/87;
- determinar a obrigatoriedade das audiências públicas, antes e durante as várias etapas do empreendimento, principalmente quando houvesse qualquer tipo de alteração no

projeto inicial, e depois de concluído totalmente o projeto obrigatoriedade de audiências públicas periódicas;

- tornar obrigatórias as realizações das audiências públicas não somente no local dos impactos diretos, mas também junto às comunidades dos lugares que irão sofrer os impactos indiretos do empreendimento;
- **tornar obrigatória a presença, em todas as audiências realizadas durante qualquer etapa do empreendedor, da equipe multidisciplinar para os devidos esclarecimentos, do órgão licenciador, do representante do órgão do meio ambiente e do órgão licenciador, do representante do Ministério Público e de outras parcelas representativas da população;**

19. O Licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/81 – exigidos para a implantação de atividades potencialmente poluidoras do ambiente. Tem como objetivo principal a melhoria da qualidade ambiental do País. A Constituição Federal, em seu art.225, exige realização de estudos de impactos ambientais e o licenciamento de atividades potencialmente degradadoras. Esse licenciamento deverá, pois, ser requerido ao órgão ambiental federal competente, no caso o IBAMA, ao órgão ambiental estadual competente, às secretarias estaduais de meio ambiente ou municipais, conforme o caso. Trata-se de um recurso prévio de controle ambiental para o exercício legal de atividades alteradoras do meio ambiente. Essas atividades são licenciadas pelos Conselhos Estaduais ou pelo IBAMA, em caráter supletório ou para aquelas atividades que, por lei, sejam de competência federal.

O processo de licenciamento ambiental, que se inicia com a consulta prévia é seguido das obtenções de três tipos licenças:

19.1. Licença Prévia - L.P.: **O Decreto Federal nº 99.274/90, estabelece:**

“A licença prévia será expedida na fase de planejamento de atividade contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de instalação e operação, observados os planos Municipais, Estaduais ou Federais de uso do solo”.

Nesta fase, o órgão ambiental recebe o EIA do empreendedor, realiza uma análise e, caso aprove, a Licença Prévia é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade. É de competência do EIA aprovar sua localização e concepção da análise, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação, fundamentado nas informações prestadas pelo interessado e em vistoria técnica. Sua emissão só ocorre, como dito anteriormente, depois da aprovação do EIA e seu respectivo RIMA. A Licença Prévia é um instrumento imprescindível para a solicitação de financiamentos e obtenção de incentivos fiscais.

Poderá haver prorrogação para a Licença Prévia – L.P – e será concedida a prorrogação do seu prazo por solicitação do interessado, ou por decisão da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, poderá não ser concedida a prorrogação quando os órgãos licenciadores estiverem impossibilitados de conceder a licença subsequente devido ao não cumprimento integral dos condicionantes determinados na licença em questão. Esta Licença, no entanto, não autoriza o início de qualquer obra ou serviço no local do empreendimento.

19.2. Licença de Instalação - L.I.

A Licença de Instalação, é aquela que “autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante”, consoante o art.8^o, inc.II, da Resolução do CONAMA n^o 237/97.

O Decreto Federal nº 99.274/90 estabelece que: “A Licença de Instalação será expedida autorizando o início da implantação da atividade de acordo com as especificações constantes do projeto executivo ambiental aprovado”. Ela autoriza o início, a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, os programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes. É concedida com prazo de validade.

A concessão da LI para empreendimentos que causem desmatamento depende de uma Autorização de Desmatamento emitida por um órgão estadual florestal ou pelo próprio IBAMA.

São exigidos do empreendedor alguns pré-requisitos para a Licença de Instalação, a saber:

a – ter apresentado, junto com o pedido, o memorial de caracterização do empreendimento, que descreve o seguinte:

- o processo,
- os equipamentos a serem instalados,
- as atividades que serão realizadas,
- os tipos de combustível que serão utilizados,
- os efluentes gerados e o plano de disposição de resíduos, se houver resíduos perigosos, ou que possam causar danos ao ambiente.

b – ter anunciado em jornal de grande circulação a solicitação da licença;

c – ter comprovado atendimento à legislação municipal sobre uso e ocupação do solo;

d – ter aprovado o Estudo de Impacto Ambiental.

Nesta fase da Licença de Instalação serão realizadas as obras de implantação do empreendimento, tendo então que solicitar a Licença de Operação.

Igualmente como a LP, a Licença de Instalação – LI – poderá ser prorrogada. No entanto, somente não será concedida a prorrogação do prazo da

licença por solicitação do interessado ou por decisão da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, quando as entidades licenciadoras estiverem impossibilitadas de conceder a licença subsequente devido ao não cumprimento integral dos condicionantes determinados na licença em questão.

A obtenção da LI implica num compromisso por parte do empreendedor em cumprir com as especificações que constam do projeto inicial apresentado ou de comunicar aos órgãos licenciadores as possíveis e eventuais alterações dessas referidas especificações.

19.3. Licença de Operação - L.O

O Decreto Federal nº 88.351/83 estabelece em seu art.20, inc.III:

“A Licença de Operação será emitida autorizando após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas licenças prévias e de instalação”.

O citado Decreto autoriza a operação da atividade ou empreendimento somente após a verificação do cumprimento das exigências que constam nas licenças anteriores com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinadas para a operação.

Esta licença é concedida quando:

- a – a instalação já estiver pronta, em condições de operar;**
- b – tenha sido verificada a conformidade com aquilo que foi previsto na concessão da licença de instalação.**

Como foi exposto acima, a LO somente é concedida depois de vistoria e da confirmação do funcionamento dos sistemas de controle ambiental, especificados nas fases anteriores do licenciamento. A licença de operação poderá ser renovada depois de uma vistoria quando seu prazo de validade estiver vencido e quando a

atividade em operação demandar ampliação de sua área de intervenção, reformulação em seu processo produtivo, alteração da natureza de seus insumos básicos, reequipamentos, etc. A renovação é válida somente para a Licença de Operação – L.O, e deverá ser requerida pelo interessado, podendo ter prazo igual, ou inferior ao da licença a ser renovada.

Poderá ainda a licença de operação ser concedida em caráter provisório, por um prazo determinado, para que possam ser comprovados os resultados reais no funcionamento da instalação. Decorrido o final do prazo e, se atendidos os padrões legais, será concedida então a licença definitiva. Com a licença de operação a unidade poderá operar sem restrições

19.4. Como obter o licenciamento ambiental:

O interessado deverá dirigir-se à Secretaria Estadual de Meio Ambiente para obtenção de formulário próprio de requerimento da licença desejada. O formulário preenchido deverá ser protocolado juntamente com a documentação exigida para cada tipo de licença.

19.5. Prazos de validade dos licenciamentos:

As licenças ambientais poderão ter os seguintes prazos de validade, ao final dos quais, o interessado deverá requerer a concessão da licença subsequente ou a sua renovação, com antecedência mínima de 120 dias do término da licença já concedida, sob pena de caducidade da mesma:

Licença Prévia: assim, dispõe o art.18, I, da Resolução do CONAMA 237/97: no mínimo o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos projetos e planos relativos ao empreendimento e necessário à análise na fase de L.I., não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

Licença de Instalação: no mínimo o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos, conforme o disposto no art.18, II, da mesma Resolução.

Licença de Operação: no mínimo os previstos nos planos de recuperação, monitoramento e controle ambiental, que será no mínimo de 4(quatro) e no máximo 10 (dez) anos, conforme art.18, III da referida Resolução.

É importante ressaltar que cada Estado, através da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, estabelecerá os seus respectivos prazos.

19.6. Tipos de Estudos Ambientais necessários ao licenciamento

19.6.1. Estudos de Impacto Ambiental – EIA e respectivo relatório - RIMA

O EIA/RIMA deverá ser realizado por equipe técnica multidisciplinar, previamente cadastrada na Secretaria Estadual de Meio Ambiente, e independente do órgão licenciador e do empreendedor/proponente. Os componentes da equipe técnica deverão estar cadastrados no IBAMA, em cumprimento ao que dispõe da Resolução CONAMA nº 001/88, que regulamenta o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

O EIA/RIMA será elaborado em consonância com o termo de referência a ser fornecido pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente para cada empreendimento, devendo cumprir o previsto na Resolução CONAMA nº 001/86.

A Audiência Pública, necessária nos casos de exigência de EIA/RIMA, RIVI, RIAP e RIAC, deverá ser convocada através de editais publicados no Diário Oficial do Estado e em periódico de grande circulação, por três dias consecutivos, com os custos arcados pelo interessado no licenciamento, que entregará os originais das publicações para constarem no respectivo processo. O modelo do edital será fornecido pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

19.6.2. Relatório de Controle Ambiental – RCA

O RCA deverá ser entregue quando do requerimento de L.P., e deverá seguir o termo de referência a ser entregue pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente, a depender do tipo do empreendimento, atividade e/ou serviço pretendido. Em linhas gerais, o RCA é um instrumento de avaliação de impactos ambientais a ser elaborado nos moldes do EIA/RIMA, sem, contudo, ter a mesma complexidade, mas deverá conter dados sobre o empreendimento e a localização pretendida, assim como os impactos positivos e negativos a serem gerados pelo empreendimento e medidas de mitigação e/ou compensação ambiental.

Por se tratar de documento mais simplificado, não necessita, para a sua elaboração, de equipe multidisciplinar. No entanto, será solicitada a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART junto ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA/DF, cujo(s) técnico(s) poderá(ão) também acompanhar a execução da atividade e/ou serviço e as ações de recuperação, mitigação ou compensação ambiental. Caso seja(m) escolhido(s) outro(s) técnico(s) para acompanhar a execução dos projetos deverá ser apresentada a ART correspondente.

19.6.3. Plano de Controle Ambiental – PCA

O PCA deverá ser entregue quando do requerimento de L.I., e conterá os programas de mitigação, monitoramento e compensação ambiental, devendo ser elaborado conforme termo de referência a ser entregue pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente, a depender do tipo de empreendimento, atividade e/ou serviço. Será solicitada a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, tanto para elaboração do Plano, quanto para o acompanhamento de sua execução.

19.6.4. Plano de Recuperação de Áreas Degradadas - PRAD

O PRAD se refere à recuperação de áreas que forem degradadas pela implantação e/ou operação da atividade ou serviço pretendido, e deverá seguir as orientações da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, ou Termo de

Referência elaborado pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente. Será solicitada a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, tanto para elaboração do Plano, quanto para o acompanhamento de sua execução.

19.6.5. Instrumentos Intermediários de Avaliação de Impacto Ambiental

Os Instrumentos Intermediários são estudos que subsidiam o órgão ambiental na análise do licenciamento de projetos de parcelamento do solo para fins urbanos, com área igual ou inferior a sessenta hectares, como também de projetos de parcelamento do solo com finalidade rural, com área igual ou inferior a duzentos hectares.

Mesmo com os instrumentos intermediários, a solicitação de estudos/instrumentos intermediários discriminados a seguir, não dispensará, obrigatoriamente, a realização do Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

- **Relatório de Impacto Ambiental Prévio – RIAP: exigido preliminarmente ao EIA/RIMA, para análise dos aspectos particulares do empreendimento, atividade ou projeto.**
- **Relatório Ambiental Complementar – RIAC: exigido sempre que o órgão ambiental detectar a necessidade de complementação do EIA/RIMA, ou quando a área do empreendimento já tenha sido avaliada parcialmente por um EIA/RIMA.**
- **Relatório de Impacto de Vizinhança – RIVI: exigido para empreendimentos com impactos ambientais localizados nas zonas urbanas e de expansão do DF, ou nas áreas onde seja permitido o uso urbano.**

Os estudos intermediários deverão ser elaborados por, no mínimo, dois profissionais cadastrados na Secretaria Estadual de Meio Ambiente, como também deverão abordar os aspectos indicados no Termo de Referência a ser entregue pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

O licenciamento ambiental será cobrado pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente, a título de custo de análise, nos termos da legislação ambiental vigente, sendo os recursos utilizados para a realização de projetos de caráter ambiental. A Secretaria Estadual de Meio Ambiente realizará vistorias de monitoramento no local do empreendimento, atividade e/ou serviço licenciado, com o objetivo de verificar o cumprimento e respeito das exigências, restrições e condicionantes estabelecidas.

CONCLUSÃO:

Resolvemos abordar o tema Audiência Pública no Direito Ambiental Brasileiro como instrumento de participação popular no processo de avaliação do Estudo de Impacto Ambiental, por entender que, em nosso país, muito deve ser feito para a sua efetiva implantação prática. Acreditamos que a participação popular, através dos meios constitucionalmente previstos para tanto, é a única forma de desvencilharmo-nos do atual elitismo que caracteriza a condução do nosso Estado.

A palavra Democracia pode ser traduzida como um meio para a realização dos valores essenciais da convivência humana, através da participação dos cidadãos diretamente na gerência dos atos estatais. Segundo José Afonso da Silva, a Democracia repousa sobre dois princípios fundamentais: o princípio da soberania e o princípio da participação popular que, conjugados, tendem à realização dos valores da igualdade e da liberdade.

"A Democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual:

- a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo;
- b) o da participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação."¹¹³

De tudo que foi exposto, é possível crer que não é no Texto Constitucional que se encontra o problema da efetivação da democracia participativa em nosso país. Parece-nos que poucos acréscimos seriam necessários para que nossa

¹¹³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 120.

Carta se aproxime da perfeição no que diz respeito ao tema. Aliás, ousaríamos sustentar, inclusive, que nenhuma reforma tem urgência.

Colocar em práticas as normas constitucionais, tornando-as aliadas da realização das políticas sociais necessárias, é o grande desafio que se deve enfrentar.

Nossas autoridades, e até mesmo o povo, têm-se furtado a implementar as prerrogativas constitucionais.

Em relação ao povo, com certeza, isso não decorre da falta de vontade, mas sim da ausência de conhecimento do poder que detém e da falta de cultura participativa e de informação sobre os meios para realizá-la. A efetiva utilização de tais mecanismos, sem dúvida, engrandeceria nossa sociedade. Não só pela participação popular na escolha de seu próprio destino, mas também pela inequívoca assimilação dessas escolhas pelos representantes populares.

Nosso país precisa, para se tornar um verdadeiro Estado Democrático de Direito, da seguida e reiterada participação popular na realização das atividades estatais. Esta participação, com certeza, não pode continuar a se dar somente em épocas eleitorais.

Com este trabalho estamos buscando facilitar a compreensão, utilização, criação e recriação de instrumentos legais que possam proporcionar a participação popular, individual e coletivamente, na defesa da qualidade de vida do povo brasileiro. Formar uma consciência crítica possibilitando ao cidadão comum exercer a atividade de fiscalizar as ações públicas, principalmente no combate à poluição e degradação do meio ambiente.

Queremos tornar evidente que o cidadão comum também pode construir o Direito, principalmente através de Audiências Públicas, formulando normas, avaliando impactos, encaminhando denúncias e discutindo política pública. O Direito está imerso na sociedade, é maior que o Estado, e vai se explicitando por via das lutas de grupos organizados. A Audiência Pública é, pois, um meio simples e poderoso que está a disposição do cidadão e que foi conquistado através de muitas e duras lutas.

Com o desenvolvimento da sociedade e os avanços da ciência e da tecnologia, o homem tem usado cada vez mais os recursos da natureza e modificado o meio ambiente onde desenvolve suas atividades, e, na maioria das vezes, superado a capacidade de recuperação dos sistemas da natureza. O formidável desafio que isso representa e a maior percepção das repercussões negativas que podem ter os projetos de desenvolvimento na vida material e espiritual da sociedade têm sido importantes motivos de crescente preocupação dos governos, das organizações sociais e individuais para conservar e proteger o meio ambiente.

A proteção ambiental é um direito garantido constitucionalmente. Entendemos que, com participação popular nas Audiências Públicas, poder-se-á, dentro dessa preocupação, ampliar a luta pelos direitos ambientais que, além de envolver o meio natural, também englobam questões sociais, culturais, econômicas, éticas e políticas diretamente ligadas à sobrevivência da população.

Esperamos que a intensificação da Participação Popular exerça uma forte e determinada pressão sobre as ações dos órgãos públicos, pois é nossa responsabilidade social manter firme o empenho de defender o meio ambiente e reduzir os impactos ambientais causados pelas múltiplas atividades do homem em busca do desenvolvimento.

A proteção ao Meio Ambiente deve merecer especial atenção de todos os segmentos da sociedade, particularmente das autoridades constituídas. Não se concebe um Estado sem a participação política de seus cidadãos, especialmente na atualidade, quando quase todos os países do mundo reivindicam o direito de que seus regimes políticos sejam considerados democráticos, e a vontade do povo se verifica através de sua participação.

Não há democracia sem participação popular, e dentro de um regime sem participação popular não há direito, não há liberdade, não há igualdade e nem justiça social.

Bibliografia

AGUIAR, Roberto Armando Ramos. *Direito do meio ambiente e participação popular*. Brasília: IBAMA, 1996.

ALVÁRO, Luiz Valery Mirra. *Princípios do Direito Ambiental*. Revista do Direito Ambiental n.2, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Curso de Direito Ambiental: Doutrina, Legislação, Jurisprudência*, 2 ed., Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 2 ed., Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 1998.

ARAÚJO, Antoracy Tortorelo. *História Antiga e Medieval*, São Paulo: Editora do Brasil, 1985.

ARISTÓTELES. *Política*. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 19.ed., São Paulo: Saraiva, 1998;

BENJAMIM, Antônio Herman. *Dano Ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BENJAMIM, Antônio Herman. *Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa*, in Revista Forense, v.317, Rio de Janeiro: 1992.

BOFF, Leonardo. *Ecologia, Mundialização e Espiritualidade*, 3.ed., São Paulo: Ática, 1999.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7.ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

BOTTOMORE, T.B. *As Elites e a Sociedade*. 2.ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

BURDEAU, Georges. *A Democracia*. 3.ed., Coimbra: Almedina, Coleção Saber, 1975.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1992.

CARRION, Eduardo Kroeff Machado. *Apontamentos de Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

CARVALHO, Carlos Gomes. *Legislação Ambiental Brasileira, contribuição para um Código Nacional do Ambiente*. São Paulo: Editora de Direito, v.1, 1999.

CASELLI, Giovanni. *As Primeiras Civilizações*. São Paulo: Melhoramentos, 1983.
DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, 17.ed., São Paulo: Saraiva, 1994.

DEL VECCHIO, Giorgio. *Lições de Filosofia do Direito*. 5.ed., Coimbra: Almedina, 1979.

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

DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13.ed., São Paulo: Atlas, 2001.

ENGELS, F. *El origen de la familia, la propiedad privada e el Estado*. Moscou: Editorial Progreso, 1976.

FERREIRA, Pinto. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. 5.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, v.1., 1971.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; ABELHA RODRIGUES, Marcelo. *Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável*, São Paulo: Max Limonad, 1997.

FREIRE, William. *Direito Ambiental Brasileiro*. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1998.

FRIEDRICH, Carl J. *Uma Introdução à Teoria Política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. *A Cidade Antiga*, Trad. Fernando de Aguiar. 3.ed., São Paulo: Martins Fontes, 1995.

GIORDANI, Mário Curtis. *História da Grécia, Antigüidade Clássica I*, 3.ed., Petrópolis: Vozes, 1984.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. 2.ed., São Paulo: Abril Cultural, 1979.

JARDE, Auguste. *A Grécia Antiga e a vida grega*. São Paulo: Ed. Pedagógica Universitária – EPU – EDUSP, 1977.

LARA, Tiago Adão. *Caminhos da razão no ocidente. A Filosofia nas suas origens gregas*. 2.ed., Rio de Janeiro: Vozes, 1992.

LAROCA, Sebastião. *Ecologia: princípios e métodos*. Petrópolis – Rio de Janeiro: Vozes, 1995

- LIPSON, Leslie. *A Civilização Democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, v.1., v.2., 1966.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 3.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 8.ed., São Paulo: Malheiros, 2000.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Estudos de Direito Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 1994.
- MARTINS, Marcos Francisco. *Ensino Técnico e globalização, cidadania ou submissão?*. Campinas – SP., Autores Associados, 2000.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 9.ed., São Paulo: Malheiros, 1995.
- MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental – Aspectos da Legislação Brasileira*. São Paulo: ed. Oliveira Mendes, 1998.
- MOMMSEN, Theodor. *História de Roma*, Rio de Janeiro: Ed. Opera Mundi, 1973.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.
- OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *O Licenciamento Ambiental*, São Paulo: Iglu Editora Ltda, 1999.
- PENTEADO, J. Roberto Whitaker. *A Terra continua azul*. Rio de Janeiro: in *Jornal do Comércio*, 1998.
- PILETTI, Nelson; PILETTI, Claudino. *História e Vida, da Pré-História à Idade Média*. 9 ed., São Paulo: Ática, v.3.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social*. São Paulo: Nova Cultural, Os Pensadores, 1991.
- SALDANHA, Nelson Nogueira. *Sociologia do Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais: 1980.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais: 1981.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*, 2 ed., São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 9 ed., São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVA, José Afonso da. *O Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Revista Forense, jan/89.

SOUZA, Nelson Oscar. *Manual de Direito Constitucional*, 2.ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SOUSA, Osvaldo Rodrigues. *História Geral*. 15.ed., São Paulo: Ática, 1977.

TUCÍDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*, 3.ed., Brasília: UNB, 1987.

VERDU, Pablo Lucas. *Curso de Derecho Politico*. Madri: Editorial Tecnos, v.2, 1977.

VERNANT, Jean-Pierre. *As origens do pensamento grego*. 5.ed., Trad. Isis Borges B. da Fonseca. São Paulo: DIFEL Editora, 1986

LEGISLAÇÃO UTILIZADA

Constituição da República Federativa do Brasil/1988 – 27.ed., São Paulo: Saraiva, 2001.

Constituição da República Federativa do Brasil/1988 – Legislação brasileira. Antônio Carlos Figueiredo, organizador. São Paulo: Ed. Primeira Impressão, 2002.

Legislação Ambiental Brasileira. Carlos Gomes de Carvalho, organizador. São Paulo: LED - Ed. de Direito Ltda., v.1, v.2, 1999.

Política Nacional do Meio Ambiente -LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981
(DOU 02.09.1981)

Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

Nota: Regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 07.06.1990

O Presidente da República

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. Esta lei, com fundamento nos incisos VI e VII do art. 23 e no art.225 da Constituição, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e institui o Cadastro de Defesa Ambiental. (Redação dada ao artigo pela Lei nº 8.028, de 12.04.90)

DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

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

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

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

Nota: Inciso regulamentado pelo Decreto nº 97.632, de 12.04.89

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

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;

II - degradação da qualidade ambiental: a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição: a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - poluidor: a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. (Redação dada ao inciso pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)

DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art. 4º. A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Art. 5º. As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no artigo 2º desta Lei.

Parágrafo único. As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

DO SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art. 6º. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 8.028, de 12.04.90)

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 8.028, de 12.04.90)

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 8.028, de 12.04.90)

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 8.028, de 12.04.90)

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; (Inciso acrescentado pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)

§ 1º. Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º. Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º. Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º. De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico e científico às atividades da SEMA.

DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art. 7º. (Revogado pela Lei nº 8.028, de 12.04.90)

Art. 8º. Compete ao CONAMA: (Redação dada ao caput pela Lei nº 8.028, de 12.04.90)

I - estabelecer, mediante proposta da SEMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e

supervisionado pela SEMA;

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 8.028, de 12.04.90)

III - decidir, como última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pela SEMA;

IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental (vetado);

V - determinar, mediante representação da SEMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Parágrafo único. O Secretário do Meio Ambiente é, sem prejuízo de suas funções, o Presidente do Conama. (Parágrafo acrescentado pela Lei nº 8.028, de 12.04.90)

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art. 9º. São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante

interesse ecológico e reservas; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 7.804, de 18.06.89)"

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e instrumentos de defesa ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; (Inciso acrescentado pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; (Inciso acrescentado pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais." (Inciso acrescentado pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)

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. (Redação dada ao caput pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)

§ 1º. Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º. Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da SEMA.

§ 3º. O órgão estadual do meio ambiente e a SEMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

§ 4º. Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional. (Redação dada ao parágrafo pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)

Art. 11. Compete à SEMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA.

§ 1º. A fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pela SEMA, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes.

§ 2º. Inclui-se na competência da fiscalização e controle a análise de projetos de entidades, públicas ou privadas, objetivando à preservação ou à recuperação de recursos ambientais, afetados por processos de exploração predatórios ou poluidores.

Art. 12. As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma da Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.

Parágrafo único. As entidades e órgãos referidos no caput deste artigo deverão fazer constar dos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e à melhoria da qualidade do meio ambiente.

Art. 13. O Poder Executivo incentivará as atividades voltadas ao meio ambiente, visando:

I - ao desenvolvimento, no País, de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental;

II - à fabricação de equipamentos antipoluidores;

III - a outras iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais.

Parágrafo único. Os órgãos, entidades e programas do Poder Público, destinados ao incentivo das pesquisas científicas e tecnológicas, considerarão, entre as suas metas prioritárias, o apoio aos projetos que visem a adquirir e desenvolver conhecimentos básicos e aplicáveis na área ambiental e ecológica.

Art. 14. Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios;

II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder

Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV - à suspensão de sua atividade.

§ 1º. Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.

§ 2º. No caso de omissão da autoridade estadual ou municipal, caberá ao Secretário do Meio Ambiente a aplicação das penalidades pecuniárias previstas neste artigo.

§ 3º. Nos casos previstos nos incisos II e III deste artigo, o ato declaratório da perda, restrição ou suspensão será atribuído da autoridade administrativa ou financeira que concedeu os benefícios, incentivos ou financiamento, cumprindo resolução do CONAMA.

§ 4º. Nos casos de poluição provocada pelo derramamento ou lançamento de detritos ou óleo em águas brasileiras, por embarcações e terminais marítimos ou fluviais, prevalecerá o disposto na Lei nº 5.357, de 17 de novembro de 1967.

Art. 15. O poluidor que expuser a perigo a incolumidade humana, animal ou vegetal, ou estiver tornando mais grave situação de perigo existente, fica sujeito à pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos e multa de 100 (cem) a 1.000 (mil) MVR. § 1º A pena é aumentada até o dobro se:

I - resultar:

a) dano irreversível à fauna, à flora e ao meio ambiente;

b) lesão corporal grave;

II - a poluição é decorrente de atividade industrial ou de transporte;

III - o crime é praticado durante a noite, em domingo ou em feriado.

§ 2º. Incorre no mesmo crime a autoridade competente que deixar de promover as medidas tendentes a impedir a prática das condutas acima descritas. (Redação dada ao artigo pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)

§ 1º. O Ministro de Estado do Interior, mediante proposta do Secretário do Meio Ambiente e/ou por provocação dos Governos locais, poderá suspender as atividades referidas neste artigo por prazo não-excedente a 30 (trinta) dias.

§ 2º. Da decisão proferida com base no parágrafo anterior caberá recurso, com efeito

suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, para o Presidente da República."

Art. 16. (Revogado pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)

Art. 17. Fica instituído, sob a administração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA:

I - Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a consultoria técnica sobre problemas ecológicos e ambientais e à indústria e comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

II - Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a atividades potencialmente poluidoras e/ou à extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente, assim como de produtos e subprodutos da fauna e flora. (Redação dada ao artigo pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)

Art. 18. São transformadas em reservas ou estações ecológicas, sob a responsabilidade da SEMA, as florestas e as demais formas de vegetação natural de preservação permanente, relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 - Código Florestal, e os pousos das aves de arribação protegidas por convênios, acordos ou tratados assinados pelo Brasil com outras nações.

Parágrafo único. As pessoas físicas ou jurídicas que, de qualquer modo, degradarem reservas ou estações ecológicas, bem como outras áreas declaradas como de relevante interesse ecológico, estão sujeitas às penalidades previstas no artigo 14 desta Lei.

Art. 19. Ressalvado o disposto nas Leis nºs 5.357, de 17 de novembro de 1967, e 7.661, de 16 de maio de 1988, a receita proveniente da aplicação desta Lei será recolhida de acordo com o disposto no art. 4º da Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. (Redação dada ao artigo pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)

Art. 20. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 21. Revogam-se as disposições em contrário.

JOÃO FIGUEIREDO Presidente da República

Mário David Andreazza

LEI Nº 9.709, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1998.

Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do §3º do art.18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta

de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.

Art. 4º A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas.

§ 1º Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial prevista no *caput*, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional.

§ 2º À Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar referido no parágrafo anterior compete proceder à audiência das respectivas Assembléias Legislativas.

§ 3º Na oportunidade prevista no parágrafo anterior, as respectivas Assembléias Legislativas opinarão, sem caráter vinculativo, sobre a matéria, e fornecerão ao Congresso Nacional os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada.

§ 4º O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta as informações técnicas a que se refere o parágrafo anterior.

Art. 5º O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembléia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual.

Art. 6º Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.

Art. 7º Nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.

Art. 8º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

I – fixar a data da consulta popular;

II – tornar pública a cédula respectiva;

III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;

IV – assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

Art. 9º Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá suspensa sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Art. 10. O plebiscito ou referendo, convocado nos termos da presente Lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 11. O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

Art. 12. A tramitação dos projetos de plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de novembro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

DECRETO Nº 88.351, DE 01 DE JUNHO DE 1983

Regulamenta a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 81, itens III e V da Constituição, e tendo em vista o disposto nas Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981 e 6.902, de 27 de abril de 1981,

DECRETA:

TÍTULO I

Da Execução da Política Nacional do Meio Ambiente

CAPÍTULO I

Dos Objetivos

Art 1º Na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, cumpre ao Poder Público, nos seus diferentes níveis de governo:

I - manter a fiscalização permanente dos recursos ambientais, visando à compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - proteger as áreas representativas de ecossistemas mediante a implantação de unidades de conservação e preservação ecológica;

III - manter, através de órgãos especializados da administração, o controle permanente das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, de modo a compatibilizá-las com os critérios vigentes de proteção ambiental;

IV - incentivar o estudo e a pesquisa de tecnologias para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais, utilizando nesse sentido os planos e programas regionais ou setoriais de desenvolvimento industrial e agrícola;

V - implantar, na áreas críticas de poluição, um sistema permanente de acompanhamento dos índices locais de qualidade ambiental;

VI - identificar e informar aos órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente sobre a existência de áreas degradadas, ou ameaçadas de degradação, propondo medidas para sua recuperação;

VII - orientar a educação, em todos os níveis, para a participação ativa do cidadão e da comunidade na defesa do meio ambiente, cuidando para que os currículos escolares das diversas matérias obrigatórias contemplem o estudo da ecologia.

Art 2º A execução da Política Nacional do Meio Ambiente, no âmbito da Administração Federal, terá a coordenação geral do Ministro de Estado do Interior.

CAPÍTULO II

Da Estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente

Art 3º O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) - constituído pelos Órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios e fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental - tem como Órgão Superior o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

SEÇÃO I

Da Constituição e Funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente

Art 4º O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), Órgão Superior do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), tem sua constituição, funcionamento e competência estabelecidos nesta Seção.

Art 5º O CONAMA será constituído por um Plenário, oito Câmaras Técnicas permanentes e Comissões instituídas por tempo determinado para o desempenho de tarefas específicas.

Art 6º Integram o Plenário do CONAMA:

I - o Ministro de Estado do Interior, que o presidirá e votará nos casos de empate;

II - Conselheiros, representantes dos seguintes Ministros de Estado:

a) - da Justiça;

b) - da Marinha;

c) - das Relações Exteriores;

- d) - da Fazenda;
 - e) - dos Transportes;
 - f) - da Agricultura;
 - g) - da Educação e Cultura;
 - h) - do Trabalho;
 - i) - da Saúde;
 - j) - da Indústria e do Comércio;
 - l) - das Minas e Energia;
 - m) - Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República;
 - n) - Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas;
 - o) - Extraordinário para Assuntos Fundiários.
- III - o Secretário Especial do Meio Ambiente, que será o seu Secretário Executivo;
- IV - os representantes dos Governos de Estados onde existam áreas críticas de poluição declaradas por Decreto Federal;
- V - um representante de cada uma das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País, indicados, em rodízio anual, pelos respectivos Governadores;
- VI - os Presidentes das Confederações Nacionais do Comércio, da Indústria e da Agricultura;
- VII - os Presidentes das Confederações Nacionais dos Trabalhadores no Comércio, na Indústria e na Agricultura;
- VIII - os Presidentes da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES) e da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN);
- IX - os Presidentes de duas associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos ambientais e combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República.
- § 1º O representante regional comum, a que se refere o inciso V, será substituído pelo representante do Estado, integrante da Região, em cujo território venha a ser declarada área crítica de poluição.
- § 2º Os Estados integrantes das regiões referidas no inciso V perderão o direito de indicar o representante regional comum, quando for declarada área crítica de poluição no seu território.
- § 3º Os Conselheiros indicados nos incisos II, IV e V, serão nomeados, com os respectivos suplentes, pelo Presidente da República e a posse ocorrerá na primeira reunião do Conselho, após a publicação do ato no *Diário Oficial* da União.
- § 4º O Presidente da República nomeará os representantes das associações de defesa ambiental, indicados no inciso IX, para cada ano civil ou parte de ano civil, até o final do mandato presidencial, fazendo a escolha com base em lista apresentada pelo Ministro de Estado do Interior, contendo os nomes das associações, legalmente constituídas, que manifestarem interesse em participar do CONAMA.
- § 5º O Plenário do CONAMA reunir-se-á, em caráter ordinário, a cada três meses, em sua sede, no Distrito Federal, e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu Presidente, por iniciativa própria ou a requerimento de 2/3 (dois terços) de seus membros.
- § 6º As reuniões extraordinárias poderão ser convocadas para local fora de sua sede, sempre que razões superiores, de conveniência técnica ou política, assim o exigirem.
- § 7º O Plenário do CONAMA se reunirá com a presença mínima da metade e mais um de seus integrantes, deliberando por maioria simples.
- § 8º A pauta das reuniões será organizada e distribuída com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, conforme dispuser o regimento do CONAMA.

§ 9º As reuniões do CONAMA serão públicas, salvo decisão contrária, em cada caso, de 2/3 (dois terços) do Plenário.

SEÇÃO II

Da Competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente

Art 7º Compete ao CONAMA:

I - assessorar, por intermédio do Ministro de Estado do Interior, o Presidente da República, na formulação das diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente;

II - baixar as normas de sua competência, necessárias à regulamentação e implementação da Política Nacional do Meio Ambiente;

III - estabelecer com o apoio técnico da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), normas e critérios gerais para o licenciamento das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

IV - determinar, quando julgar necessário, antes ou após o respectivo licenciamento, a realização de estudo das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados de grande porte, requisitando aos órgãos e entidades da Administração Pública, bem como às entidades privadas, as informações indispensáveis ao exame da matéria;

V - decidir, em grau de recurso, como última instância administrativa, sobre as multas e outras penalidades impostas pela SEMA, mediante depósito prévio de seu valor, garantia real ou fiança bancária equivalente;

VI - autorizar acordos e homologar transação entre a SEMA e as pessoas físicas ou jurídicas punidas, visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse ambiental, nelas compreendidas a pesquisa científica e a educação ambiental;

VII - determinar, mediante representação da SEMA, com a audiência prévia da agência governamental competente e comunicação à instituição financeira, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos em caráter geral ou condicional, e a suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

VIII - estabelecer normas e padrões nacionais necessários ao controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, após a auditoria dos ministérios competentes;

IX - estabelecer, com base em estudos da SEMA, normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos;

X - estabelecer normas gerais relativas às Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental, Reservas Ecológicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico;

XI - estabelecer os critérios para a declaração de áreas críticas, saturadas ou em vias de saturação;

XII - aprovar o Regimento Interno do Sistema Nacional de informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA).

§ 1º As normas e critérios para o licenciamento de atividades potencial ou efetivamente poluidoras deverão estabelecer os requisitos indispensáveis à proteção ambiental.

§ 2º As penalidades previstas no inciso VII deste artigo somente serão aplicadas nos casos previamente definidos em norma específica do CONAMA, assegurando-se, ao interessado, ampla defesa.

§ 3º Na fixação de normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, o CONAMA, levará em consideração a capacidade de auto-regeneração dos corpos receptores e a necessidade de estabelecer parâmetros genéricos mensuráveis.

Art 8º Para os efeitos do Decreto nº 69.382, de 19 de outubro de 1971, o CONAMA é classificado como órgão de deliberação coletiva de 2º Grau, vinculado ao Ministro de Estado do Interior.

Parágrafo único. O CONAMA elaborará o seu Regimento Interno.

SEÇÃO III

Das Câmaras e Comissões Técnicas

Art 9º As Câmaras Técnicas, órgãos de assessoramento do Plenário do CONAMA, coordenadas pela SEMA, são as seguintes:

- I - Assuntos Jurídicos;
- II - Pesquisa e Orientação Científica;
- III - Comunicação e Educação Ambiental;
- IV - Ecossistemas;
- V - Resíduos Sólidos e Biocidas;
- VI - Qualidade Geral do Ar;
- VII - Poluição por Veículos Automotores;
- VIII - Qualidade das Águas Costeiras e Interiores.

§ 1º Na composição das Câmaras Técnicas, integradas de, no máximo, 7 (sete) membros, serão consideradas, quando for o caso, as diferentes categorias de interesse multi-setorial representadas no Plenário.

§ 2º Os membros das Câmaras Técnicas serão nomeados pelo Presidente do CONAMA, para um mandato não remunerado de 2 (dois) anos, renovável por igual período.

§ 3º As reuniões das Câmaras Técnicas serão presididas por um representante da Secretaria Executiva do CONAMA.

Art 10. As Comissões Técnicas serão criadas pelo Presidente do CONAMA e seus integrantes designados pela sua Secretaria Executiva devendo o ato de criação indicar seu objetivo e prazo de duração.

SEÇÃO IV

Do Órgão Central

Art 11. Caberá à SEMA, Órgão Central do SISNAMA, sem prejuízo das demais competências que lhe são legalmente conferidas, proporcionar suporte técnico e administrativo ao CONAMA, às suas Câmaras e Comissões Técnicas.

Art 12. Para atender ao suporte técnico e administrativo do CONAMA, a SEMA, no exercício de sua Secretaria Executiva, deverá:

- I - requisitar aos órgãos e entidades federais, bem como solicitar aos estaduais e municipais, a colaboração de servidores por tempo determinado, atendidas as normas que regem a matéria;
- II - assegurar o apoio administrativo necessário às reuniões do CONAMA e ao funcionamento das Câmaras e Comissão Técnicas;
- III - coordenar, através do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA), o intercâmbio de informações entre os órgãos integrantes do SISNAMA;

IV - promover a publicação e divulgação dos atos do CONAMA.

SEÇÃO V

Da Coordenação dos Órgãos Setoriais

Art 13. Os Órgãos Setoriais, de que trata o artigo 6º, III, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, serão coordenados, no que se referir à Política Nacional do Meio Ambiente, pelo Ministro de Estado do interior.

SEÇÃO VI

Dos Órgãos Seccionais e Locais

Art 14. A integração dos Órgãos Seccionais ao SISNAMA e a delegação de funções do nível federal para o estadual poderão ser objeto de convênios celebrados entre cada órgão seccional e a SEMA, admitida a interveniência de órgãos setoriais do SISNAMA.

CAPÍTULO III

Da Atuação do Sistema Nacional do Meio Ambiente

Art 15. A atuação do SISNAMA efetivar-se-á mediante a articulação coordenada dos órgãos e entidades que o constituem, observado o seguinte:

I - o acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo CONAMA;

II - caberá aos Estados e Municípios a regionalização das medidas emanadas do SISNAMA, elaborando normas e padrões supletivos e complementares.

Parágrafo único. As normas e padrões estaduais e municipais, de que trata este artigo, poderão fixar parâmetros de emissão, ejeção e emanção de agentes poluidores, desde que os mesmos não sejam menos restritivos que os fixados pela CONAMA.

Art 16. À SEMA compete, além da articulação operacional prevista no artigo anterior, assistir ao Ministro de Estado do Interior na coordenação geral das ações dos Órgãos Setoriais.

§ 1º Os Órgãos Setoriais prestarão ao CONAMA informações sobre os seus planos de ação e programas em execução, consubstanciadas em relatórios anuais, sem prejuízo de relatórios parciais para atendimento de solicitações específicas, cabendo à SEMA, com base nessas informações e em outras que obtiver, publicar, anualmente, um relatório sobre a situação do meio ambiente no País.

§ 2º A SEMA consolidará os relatórios mencionados no parágrafo anterior em um relatório anual sobre a situação do meio ambiente no País, a ser publicado e submetido à consideração do CONAMA, em sua segunda reunião do ano subsequente.

Art 17. O CONAMA, por intermédio da SEMA, poderá requisitar informações e pareceres dos Órgãos Setoriais, Seccionais e Locais, estipulando, na respectiva requisição o prazo para o seu atendimento.

§ 1º Nas atividades de licenciamento, fiscalização e controle, deverão ser evitadas exigências burocráticas excessivas ou pedidos de informações já disponível.

§ 2º Poderão ser requeridos ao Órgãos Central, Setoriais, Seccionais e Locais, por pessoa física ou jurídica, que comprove legítimo interesse, os resultados das análises técnicas de que disponham, mediante o pagamento dos respectivos emolumentos.

§ 3º Os órgãos integrantes do SISNAMA, quando solicitarem ou prestarem informações, deverão preservar o sigilo industrial e evitar a concorrência desleal, correndo o processo, quando for o caso, sob sigilo administrativo, pelo qual será responsável a autoridade dele encarregada.

CAPÍTULO IV

Do Licenciamento das Atividades

Art 18. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de 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 estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º Caberá ao CONAMA fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento, contendo, entre outras, os seguintes itens:

- a) - diagnóstico ambiental da área;
- b) - descrição da ação proposta e suas alternativas;
- c) - identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos.

§ 2º O estudo de impacto ambiental será realizado por técnicos habilitados, e constituirá Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), correndo as despesas por conta do proponente do projeto.

§ 3º Respeitada a matéria de sigilo industrial, assim expressamente caracterizada a pedido do interessado, o RIMA, devidamente fundamentado, será acessível ao público.

§ 4º Resguardado o sigilo industrial, os pedidos de licenciamento, em qualquer das suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão da licença, serão objeto de publicação resumida, paga pelo interessado, no jornal oficial do Estado e em um periódico de grande circulação, regional ou local, conforme modelo aprovado pela SEMA.

Art 19. O órgão estadual do meio ambiente e a SEMA, esta em caráter supletivo, sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinarão, sempre que necessário, a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas ou efluentes líquidos e os resíduos sólidos nas condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

Art 20. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado;

III - Licença de Operação (LO) autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas licenças Prévia e de Instalação.

§ 1º Os prazos para a concessão das licenças de que trata este artigo serão fixados pelo CONAMA, observada a natureza técnica da atividade.

§ 2º Nos casos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da SEMA.

§ 3º Iniciadas as atividades de implantação e operação, antes da expedição das respectivas licenças, os dirigentes dos órgãos seccionais e da SEMA deverão, sob pena de responsabilidade funcional, comunicar o fato às entidades financiadoras dessas atividades, sem prejuízo da imposição de penalidades, medidas administrativas de interdição, judiciais, de embargo, e outras providências cautelares.

§ 4º O licenciamento dos estabelecimentos destinados a produzir materiais nucleares, ou a utilizar a energia nuclear e suas aplicações, competirá à Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), mediante parecer da SEMA, ouvidos os órgãos de controle ambiental estaduais e municipais.

§ 5º Excluída a competência de que trata o parágrafo anterior, nos demais casos de competência federal, a SEMA expedirá as respectivas licenças, após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos estaduais e municipais de controle da poluição.

Art 21. Caberá recurso administrativo:

I - para o Governador do Estado, das decisões dos órgãos estaduais denegatórias de licenciamento;

II - para o Ministro de Estado das Minas e Energia, das decisões da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN);

III - para o Ministro de Estado do Interior, nos casos de licenciamento da competência privativa da SEMA, inclusive nos de denegação de certificado homologatória.

Art 22. A redução de atividades, na forma do artigo 16, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, considerará, entre outros fatores:

I - a desobediência das condições expressas na licença;

II - a existência ou deficiência de insumos com os padrões de qualidade determinados pelo CONAMA, ou pelos órgãos estaduais de controle.

Art 23. Compete à SEMA propor ao CONAMA, a expedição de normas gerais para implantação e fiscalização do licenciamento previsto neste Regulamento.

§ 1º A fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pela SEMA, em caráter supletivo à atuação dos órgãos seccionais e locais.

§ 2º Inclui-se na competência supletiva da SEMA a análise prévia de projetos, de entidades públicas ou privadas, que interessem à conservação ou à recuperação dos recursos ambientais.

§ 3º O proprietário de estabelecimento, ou o seu preposto responsável, permitirá, sob as penas da lei, o ingresso da fiscalização no local das atividades potencialmente poluidoras para a inspeção de todas as suas áreas.

§ 4º As autoridades policiais, quando necessário, deverão prestar auxílio aos agentes fiscalizadores, no exercício de suas atribuições.

Art 24. A SEMA, na análise dos projetos submetidos ao seu exame, exigirá, para efeito de aprovação, que sejam adotadas pelo interessado medidas capazes de assegurar que as matérias-primas, insumos e bens produzidos tenham padrão de qualidade que elimine, ou reduza, o efeito poluente derivado de seu emprego e utilização.

CAPÍTULO V

Dos Incentivos

Art 25. As entidades governamentais de financiamento, ou gestoras de incentivos condicionarão a sua concessão à comprovação do licenciamento previsto neste Regulamento.

Art 26. O CONAMA submeterá, por intermédio do Ministro de Estado do Interior, à apreciação do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal as propostas referentes à concessão de incentivos e benefícios fiscais e financeiros, visando à melhoria da qualidade ambiental.

CAPÍTULO VI

Do Cadastramento

Art 27. A SEMA submeterá à aprovação do CONAMA as normas necessárias à implantação do Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

TÍTULO II

Das Estações Ecológicas e das Áreas de Proteção Ambiental

CAPÍTULO I

Das Estações Ecológicas

Art 28. As Estações Ecológicas Federais serão criadas por Decreto do Poder Executivo, mediante proposta do Ministro de Estado do Interior, e terão sua administração coordenada pela SEMA.

§ 1º O ato de criação da Estação Ecológica definirá os seus limites geográficos, a sua denominação, a entidade responsável por sua administração e o zoneamento a que se refere o 2º do artigo 1º, da Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981.

§ 2º Para a execução de obras de engenharia, que possam afetar as estações ecológicas, será obrigatória a audiência prévia do CONAMA.

Art 29. Nas Estações Ecológicas Federais, o zoneamento a que se refere o § 2º, do artigo 1º da Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, será estabelecido pela SEMA.

Art 30. Nas áreas circundantes das estações ecológicas, num raio de 10 km (dez quilômetros), qualquer atividade que possa afetar a biota ficará subordinada às normas editadas pelo CONAMA, no âmbito de sua competência.

CAPÍTULO II

Das Áreas de Proteção Ambiental

Art 31. No âmbito federal, compete ao Ministro de Estado do Interior, com base em parecer da SEMA, propor ao Presidente da República a criação de Áreas de Proteção Ambiental.

Art 32. O decreto que declarar a Área de Proteção Ambiental mencionará a sua denominação, limites geográficos, principais objetivos e as proibições e restrições de uso dos recursos ambientais nela contidas.

Art 33. A entidade supervisora e fiscalizadora da Área de Proteção Ambiental, deverá orientar e assistir aos proprietários, a fim de que os objetivos da legislação pertinente sejam atingidos.

Parágrafo único. Os proprietários de terras abrangidas pelas Áreas de Proteção Ambiental poderão mencionar os nomes destas nas placas indicadores de propriedade, na promoção de atividades turísticas e como indicação de procedência dos produtos nela originados.

Art 34. Serão considerados de relevância e merecedores do reconhecimento público os serviços prestados, por qualquer forma, à causa conservacionista.

Art 35. As instituições federais de crédito e financiamento darão prioridade aos pedidos encaminhados com apoio da SEMA, destinados à melhoria do uso racional do solo e das condições sanitárias e, habitacionais das propriedades situadas nas Áreas de Proteção Ambiental.

TÍTULO III

Das Penalidades

Art 36. Constitui infração, para os efeitos deste Regulamento, toda ação ou omissão que importe na inobservância de preceitos nele estabelecidos ou na desobediência às determinações de caráter normativo dos órgãos ou das autoridades administrativas competentes.

Art 37. Serão impostas multas de 10 a 1.000 Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional.- ORTNs, proporcionalmente à degradação ambiental causada, nas seguintes infrações:

I - contribuir para que um corpo d'água fique em categoria de qualidade inferior à prevista na classificação oficial;

II - contribuir para que a qualidade do ar ambiental seja inferior ao nível mínimo estabelecido em resolução oficial;

III - emitir ou despejar efluentes ou resíduos sólidos, líquidos ou gasosos causadores de degradação ambiental, em desacordo com o estabelecido em resolução ou licença-especial;

IV - exercer atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, sem a licença ambiental legalmente exigível, ou em desacordo com a mesma;

V - causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade;

VI - causar poluição de qualquer natureza que provoque destruição de plantas cultivadas ou silvestres;

VII - ferir, matar ou capturar, por quaisquer meios, em Áreas de Proteção Ambiental, Reservas Ecológicas, Estações Ecológicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico, exemplares de espécies consideradas raras da biota regional;

VIII - causar degradação ambiental mediante assoreamento de coleções d'água ou erosão acelerada, em Áreas de Proteção Ambiental, Reservas Ecológicas, Estações Ecológicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico;

IX - desrespeitar interdições de uso, de passagem e outras estabelecidas administrativamente para a proteção contra a degradação ambiental;

X - impedir ou dificultar a atuação dos agentes credenciados, pela SEMA, para inspecionar situação de perigo potencial ou examinar a ocorrência de degradação ambiental.

Art 38. Serão impostas multas de 50 a 1.000 ORTNs, proporcionalmente à degradação ambiental causada, nas seguintes infrações:

I - realizar em Área de Proteção Ambiental, sem licença do respectivo órgão de controle ambiental, abertura de canais ou obras de terraplanagem, com movimentação de areia, terra ou material rochoso, em volume superior a 100 m³, que possam causar degradação ambiental;

II - causar poluição, de qualquer natureza, que possa trazer danos à saúde ou ameaçar o bem-estar.

Art 39. Serão impostas multas de 100 a 1.000 ORTNs nas seguintes infrações:

I - causar poluição atmosférica, que provoque a retirada ainda que momentânea, dos habitantes de um quarteirão urbano ou localidade equivalente;

II - causar poluição do solo, que torne uma área, urbana ou rural, imprópria para a ocupação humana;

III - causar poluição, de qualquer natureza, que provoque mortandade de mamíferos, aves, répteis, anfíbios ou peixes.

Art 40. As multas, no cálculo de seu montante, serão aumentadas ou diminuídas, de acordo com as seguintes circunstâncias:

I - são atenuantes:

a) - menor grau de compreensão e escolaridade do infrator;

b) - arrependimento eficaz do infrator, manifestado pela espontânea reparação do dano ou limitação da degradação ambiental causada;

c) - comunicação prévia do infrator às autoridades competentes, em relação a perigo iminente de degradação ambiental;

d) - colaboração com os agentes encarregados da fiscalização e do controle ambiental;

II - são agravantes:

a) - a reincidência específica;

b) - a maior extensão da degradação ambiental;

c) - o dolo, mesmo eventual;

d) - a ocorrência de efeitos sobre a propriedade alheia;

e) - a infração ter ocorrido em zona urbana;

f) - danos permanentes à saúde humana;

g) - a infração atingir área sob proteção legal;

h) - o emprego de métodos cruéis na morte ou captura de animais.

Art 41. No caso de infração continuada, caracterizada pela permanência da ação ou omissão inicialmente punida, será a respectiva penalidade aplicada diariamente até cessar a ação degradadora.

Art 42. Quando a mesma infração for objeto de punição em mais de um dispositivo deste Regulamento, prevalecerá o enquadramento no item mais específico em relação ao mais genérico.

Art 43. Quando as infrações forem causadas por menores ou outros incapazes, responderá pela multa quem for juridicamente responsável pelos mesmos.

Art 44. A imposição de penalidades pecuniárias, por infrações à legislação ambiental, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, excluirá a exigência de multas federais, na mesma hipótese de incidência, quando de valor igual ou superior.

Art 45. As multas poderão ter a sua exigibilidade suspensa quando o infrator, por termo de compromisso aprovado pela autoridade ambiental que aplicou a penalidade, se obrigar à adoção de medidas específicas para cessar a degradação ambiental.

Parágrafo único. Cumprida as obrigações assumidas pelo infrator, a multa terá uma redução de 90% (noventa por cento) do seu valor original.

Art 46. Os recursos administrativos interpostos contra a imposição de multas, atendido o requisito legal de garantia da instância, serão, no âmbito federal, encaminhados à decisão do Secretário Especial do Meio Ambiente e, em última instância, ao CONAMA.

Parágrafo único. Das decisões do Secretário Especial do Meio Ambiente favoráveis ao recorrente caberá recurso em *ex officio* para o CONAMA, quando se tratar de multas superiores a 500 ORTNs.

Art 47. A SEMA poderá celebrar convênios com entidades oficiais dos Estados, delegando-lhes, em casos determinados, o exercício das atividades de fiscalização e controle que este Regulamento lhe atribui.

Das Disposições Finais e Transitórias

Art 48. O CONAMA, nos limites de sua competência, poderá baixar as resoluções que julgar necessárias ao cumprimento deste Regulamento.

Art 49. Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Art 50. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 01 de junho de 1983; 162º da Independência e 95º da República.

JOÃO FIGUEIREDO

Mário David Andreazza

DECRETO Nº 99.274, DE 6 DE JUNHO DE 1990

Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, alterada pelas Leis nºs 7.804, de 18 de julho de 1989, e 8.028, de 12 de abril de 1990,

DECRETA:

TÍTULO I

Da Execução da Política Nacional do Meio Ambiente

CAPÍTULO I

Das Atribuições

Art. 1º Na execução da Política Nacional do Meio Ambiente cumpre ao Poder Público, nos seus diferentes níveis de governo:

I - manter a fiscalização permanente dos recursos ambientais, visando à compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - proteger as áreas representativas de ecossistemas mediante a implantação de unidades de conservação e preservação ecológica;

III - manter, através de órgãos especializados da Administração Pública, o controle permanente das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, de modo a compatibilizá-las com os critérios vigentes de proteção ambiental;

IV - incentivar o estudo e a pesquisa de tecnologias para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais, utilizando nesse sentido os planos e programas regionais ou setoriais de desenvolvimento industrial e agrícola;

V - implantar, nas áreas críticas de poluição, um sistema permanente de acompanhamento dos índices locais de qualidade ambiental;

VI - identificar e informar, aos órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente, a existência de áreas degradadas ou ameaçadas de degradação, propondo medidas para sua recuperação; e

VII - orientar a educação, em todos os níveis, para a participação ativa do cidadão e da comunidade na defesa do meio ambiente, cuidando para que os currículos escolares das diversas matérias obrigatórias contemplem o estudo da ecologia.

Art. 2º A execução da Política Nacional do Meio Ambiente, no âmbito da Administração Pública Federal, terá a coordenação do Secretário do Meio Ambiente.

CAPÍTULO II

Da Estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente

Art. 3º O Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, tem a seguinte estrutura:

I - Órgão Superior: o Conselho de Governo;

II - Órgão Consultivo e Deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama);

III - Órgão Central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/PR);

IV - Órgão Executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama);

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, as fundações instituídas pelo Poder Público cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso de recursos ambientais, bem assim os órgãos e entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; e

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades referidas no inciso anterior, nas suas respectivas jurisdições.

Seção I

Da Constituição e Funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente

Art. 4º O Conama compõe-se de:

I - Plenário; e

II - Câmaras Técnicas

Art. 5º Integram o Plenário do Conama:

I - o Secretário do Meio Ambiente, que o presidirá;

II - o Secretário Adjunto do Meio Ambiente, que será o Secretário-Executivo;

III - o Presidente do Ibama;

IV - um representante de cada um dos Ministros de Estado e dos Secretários da Presidência da República, por eles designados;

V - um representante de cada um dos Governos estaduais e do Distrito Federal, designados pelos respectivos governadores;

VI - um representante de cada uma das seguintes entidades:

a) das Confederações Nacionais da Indústria, do Comércio e da Agricultura;

b) das Confederações Nacionais dos Trabalhadores na Indústria, no Comércio e na Agricultura;

c) do Instituto Brasileiro de Siderurgia;

d) da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (Abes); e

e) da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN);

VII - dois representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República; e

VIII - um representante de sociedades civis, legalmente constituídas, de cada região geográfica do País, cuja atuação esteja diretamente ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastradas no Cadastro Nacional das Entidades Ambientistas não Governamentais (CNEA).

1º Terão mandato de dois anos, renovável por iguais períodos, os representantes de que tratam os incisos VII e VIII.

2º Os representantes referidos no inciso VIII serão designados pelo Secretário do Meio Ambiente, mediante indicação das respectivas entidades.

3º Os representantes de que tratam os incisos IV a VIII serão designados juntamente com os respectivos suplentes.

Art. 6º O Plenário do Conama reunir-se-á, em caráter ordinário, a cada três meses, no Distrito Federal, e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu Presidente, por iniciativa própria ou a requerimento de pelo menos dois terços de seus membros.

1º As reuniões extraordinárias poderão ser realizadas fora do Distrito Federal, sempre que razões superiores, de conveniência técnica ou política, assim o exigirem.

2º O Plenário do Conama se reunirá em sessão pública com a presença de pelo menos a metade dos seus membros e deliberará por maioria simples, cabendo ao Presidente da sessão, além do voto pessoal, o de qualidade.

3º O Presidente do Conama será substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo Secretário-Executivo ou, na falta deste, pelo membro mais antigo.

4º A participação dos membros do Conama é considerada serviço de natureza relevante e não será remunerada, cabendo às instituições representadas o custeio das despesas de deslocamento e estadia.

5º Os membros referidos nos incisos VII e VIII poderão ter, em casos excepcionais, as despesas de deslocamento e estadia pagas à conta de recursos da Semam/PR.

Seção II

Da Competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente

Art. 7º Compete ao Conama:

I - assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, por intermédio do Secretário do Meio Ambiente, as diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e recursos naturais;

II - baixar as normas de sua competência, necessárias à execução e implementação da Política Nacional do Meio Ambiente;

III - estabelecer, mediante proposta da Semam/PR, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e pelo Distrito Federal;

IV - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos sobre as alternativas e possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais ou municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis à apreciação dos estudos de impacto ambiental e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental;

V - decidir, como última instância administrativa, em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre multas e outras penalidades impostas pelo Ibama;

VI - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental;

VII - determinar, mediante representação da Semam/PR, quando se tratar especificamente de matéria relativa ao meio ambiente, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

VIII - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição causada por veículos automotores terrestres, aeronaves e embarcações, após audiência aos Ministérios competentes;

IX - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos;

X - estabelecer normas gerais relativas às Unidades de Conservação e às atividades que podem ser desenvolvidas em suas áreas circundantes;

XI - estabelecer os critérios para a declaração de áreas críticas, saturadas ou em vias de saturação;

XII - submeter, por intermédio do Secretário do Meio Ambiente, à apreciação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, as propostas referentes à concessão de incentivos e benefícios fiscais e financeiros, visando à melhoria da qualidade ambiental;

XIII - criar e extinguir Câmaras Técnicas; e

XIV - aprovar seu Regimento Interno.

1º As normas e critérios para o licenciamento de atividades potencial ou efetivamente poluidoras deverão estabelecer os requisitos indispensáveis à proteção ambiental.

2º As penalidades previstas no inciso VII deste artigo somente serão aplicadas nos casos previamente definidos em ato específico do Conama, assegurando-se ao interessado ampla defesa.

3º Na fixação de normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, o Conama levará em consideração a capacidade de auto-regeneração dos corpos receptores e a necessidade de estabelecer parâmetros genéricos mensuráveis.

Seção III

Das Câmaras Técnicas

Art. 8º O Conama poderá dividir-se em Câmaras Técnicas, para examinar e relatar ao Plenário assuntos de sua competência.

§ 1º A competência, a composição e o prazo de funcionamento de cada uma das Câmaras Técnicas constará do ato do Conama que a criar.

§ 2º Na composição das Câmaras Técnicas, integradas por até sete membros, deverão ser consideradas as diferentes categorias de interesse multi-setorial representadas no Plenário.

Art. 9º Em caso de urgência, o Presidente do Conama poderá criar Câmaras Técnicas ad referendum do Plenário.

Seção IV

Do Órgão Central

Art. 10. Caberá à Semam/PR, Órgão Central do Sisnama, sem prejuízo das demais competências que lhe são legalmente conferidas, prover os serviços de Secretaria-Executiva do Conama e das suas Câmaras.

Art. 11. Para atender ao suporte técnico e administrativo do Conama, a Semam/PR, no exercício de sua Secretaria-Executiva, deverá:

I - requisitar aos órgãos e entidades federais, bem assim solicitar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a colaboração de servidores por tempo determinado, observadas as normas pertinentes;

II - assegurar o suporte técnico e administrativo necessário às reuniões do Conama e ao funcionamento das Câmaras;

III - coordenar, através do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima), o intercâmbio de informações entre os órgãos integrantes do Sisnama;
IV - promover a publicação e divulgação dos atos do Conama.

Seção V

Da Coordenação dos Órgãos Seccionais Federais

Art. 12. Os Órgãos Seccionais, de que trata o art. 3º, inciso V, primeira parte, serão coordenados, no que se referir à Política Nacional do Meio Ambiente, pelo Secretário do Meio Ambiente.

Seção VI

Dos Órgãos Seccionais Estaduais e dos Órgãos Locais

Art. 13. A integração dos Órgãos Setoriais Estaduais (art. 30, inciso V, segunda parte) e dos Órgãos Locais ao Sisnama, bem assim a delegação de funções do nível federal para o estadual poderão ser objeto de convênios celebrados entre cada Órgão Setorial Estadual e a Semam/PR, admitida a interveniência de Órgãos Setoriais Federais do Sisnama.

CAPÍTULO III

Da Atuação do Sistema Nacional do Meio Ambiente

Art. 14. A atuação do Sisnama efetivar-se-á mediante articulação coordenada dos órgãos e entidades que o constituem, observado o seguinte:

I - o acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo Conama; e

II - caberá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a regionalização das medidas emanadas do Sisnama, elaborando normas e padrões supletivos e complementares.

Parágrafo único. As normas e padrões dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão fixar parâmetros de emissão, ejeção e emanação de agentes poluidores, observada a legislação federal.

Art. 15. Os Órgãos Seccionais prestarão ao Conama informações sobre os seus planos de ação e programas em execução, consubstanciadas em relatórios anuais, sem prejuízo de relatórios parciais para atendimento de solicitações específicas.

Parágrafo único. A Semam/PR consolidará os relatórios mencionados neste artigo em um relatório anual sobre a situação do meio ambiente no País, a ser publicado e submetido à consideração do Conama, em sua segunda reunião do ano subsequente.

Art. 16. O Conama, por intermédio da Semam/PR, poderá solicitar informações e pareceres dos Órgãos Seccionais e Locais, justificando, na respectiva requisição, o prazo para o seu atendimento.

1º Nas atividades de licenciamento, fiscalização e controle deverão ser evitadas exigências burocráticas excessivas ou pedidos de informações já disponíveis.

2º Poderão ser requeridos à Semam/PR, bem assim aos Órgãos Executor, Seccionais e Locais, por pessoa física ou jurídica que comprove legítimo interesse, os resultados das análises técnicas de que disponham.

3º Os órgãos integrantes do Sisnama, quando solicitarem ou prestarem informações, deverão preservar o sigilo industrial e evitar a concorrência desleal, correndo o processo, quando for o caso, sob sigilo administrativo, pelo qual será responsável a autoridade dele encarregada.

CAPÍTULO IV

Do Licenciamento das Atividades

Art. 17. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º Caberá ao Conama fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento, contendo, entre outros, os seguintes itens:

- a) diagnóstico ambiental da área;
- b) descrição da ação proposta e suas alternativas; e
- c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos.

2º O estudo de impacto ambiental será realizado por técnicos habilitados e constituirá o Relatório de Impacto Ambiental Rima, correndo as despesas à conta do proponente do projeto.

3º Respeitada a matéria de sigilo industrial, assim expressamente caracterizada a pedido do interessado, o Rima, devidamente fundamentado, será acessível ao público.

4º Resguardado o sigilo industrial, os pedidos de licenciamento, em qualquer das suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão da licença serão objeto de publicação resumida, paga pelo interessado, no jornal oficial do Estado e em um periódico de grande circulação, regional ou local, conforme modelo aprovado pelo Conama.

Art. 18. O órgão estadual do meio ambiente e o Ibama, este em caráter supletivo, sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinarão, sempre que necessário, a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas ou efluentes líquidos e os resíduos sólidos nas condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

Art. 19. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e

III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.

1º Os prazos para a concessão das licenças serão fixados pelo Conama, observada a natureza técnica da atividade.

2º Nos casos previstos em resolução do Conama, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação do Ibama.

3º Iniciadas as atividades de implantação e operação, antes da expedição das respectivas licenças, os dirigentes dos Órgãos Setoriais do Ibama deverão, sob pena de responsabilidade funcional, comunicar o fato às entidades financiadoras dessas atividades, sem prejuízo da imposição de penalidades, medidas administrativas de interdição, judiciais, de embargo, e outras providências cautelares.

4º O licenciamento dos estabelecimentos destinados a produzir materiais nucleares ou a utilizar a energia nuclear e suas aplicações, competirá à Comissão Nacional de Energia Nuclear (CENEN), mediante parecer do Ibama, ouvidos os órgãos de controle ambiental estaduais ou municipais.

5º Excluída a competência de que trata o parágrafo anterior, nos demais casos de competência federal o Ibama expedirá as respectivas licenças, após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos estaduais e municipais de controle da poluição.

Art. 20. Caberá recurso administrativo:

I - para o Secretário de Assuntos Estratégicos, das decisões da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); e

II - para o Secretário do Meio Ambiente, nos casos de licenciamento da competência privativa do Ibama, inclusive nos de denegação de certificado homologatório.

Parágrafo único. No âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o recurso de que trata este artigo será interposto para a autoridade prevista na respectiva legislação.

Art. 21. Compete à Semam/PR propor ao Conama a expedição de normas gerais para implantação e fiscalização do licenciamento previsto neste decreto.

1º A fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pelo Ibama, em caráter supletivo à atuação dos Órgãos Seccionais Estaduais e dos Órgãos Locais.

2º Inclui-se na competência supletiva do Ibama a análise prévia de projetos, de entidades públicas ou privadas, que interessem à conservação ou à recuperação dos recursos ambientais.

3º O proprietário de estabelecimento ou o seu preposto responsável permitirá, sob a pena da lei, o ingresso da fiscalização no local das atividades potencialmente poluidoras para a inspeção de todas as suas áreas.

4º As autoridades policiais, quando necessário, deverão prestar auxílio aos agentes fiscalizadores no exercício de suas atribuições.

Art. 22. O Ibama, na análise dos projetos submetidos ao seu exame, exigirá, para efeito de aprovação, que sejam adotadas, pelo interessado, medidas capazes de assegurar que as matérias-primas, insumos e bens produzidos tenham padrão de qualidade que elimine ou reduza, o efeito poluente derivado de seu emprego e utilização.

CAPÍTULO V

Dos Incentivos

Art. 23. As entidades governamentais de financiamento ou gestoras de incentivos, condicionarão a sua concessão à comprovação do licenciamento previsto neste decreto.

CAPÍTULO VI

Do Cadastramento

Art. 24. O Ibama submeterá à aprovação do Conama as normas necessárias à implantação do Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

TÍTULO II

Das Estações Ecológicas e das Áreas de Proteção Ambiental

CAPÍTULO I

Das Estações Ecológicas

Art. 25. As Estações Ecológicas Federais serão criadas por Decreto do Poder Executivo, mediante proposta do Secretário do Meio Ambiente, e terão sua administração coordenada pelo Ibama.

§ 1º O ato de criação da Estação Ecológica definirá os seus limites geográficos, a sua denominação, a entidade responsável por sua administração e o zoneamento a que se refere o art. 1º, § 2º, da Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981.

§ 2º Para a execução de obras de engenharia que possam afetar as estações ecológicas, será obrigatória a audiência prévia do Conama.

Art. 26. Nas Estações Ecológicas Federais, o zoneamento a que se refere o art. 1º, § 2º, da Lei nº 6.902, de 1981, será estabelecido pelo Ibama.

Art. 27. Nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota ficará subordinada às normas editadas pelo Conama.

CAPÍTULO II

Das Áreas de Proteção Ambiental

Art. 28. No âmbito federal, compete ao Secretário do Meio Ambiente, com base em parecer do Ibama, propor ao Presidente da República a criação de Áreas de Proteção Ambiental.

Art. 29. O decreto que declarar a Área de Proteção Ambiental mencionará a sua denominação, limites geográficos, principais objetivos e as proibições e restrições de uso dos recursos ambientais nela contidos.

Art. 30. A entidade supervisora e fiscalizadora da Área de Proteção Ambiental deverá orientar e assistir os proprietários, a fim de que os objetivos da legislação pertinente sejam atingidos.

Parágrafo único. Os proprietários de terras abrangidas pelas Áreas de Proteção Ambiental poderão mencionar os nomes destas nas placas indicadoras de propriedade, na promoção de atividades turísticas, bem assim na indicação de procedência dos produtos nela originados.

Art. 31. Serão considerados de relevância e merecedores do reconhecimento público os serviços prestados, por qualquer forma, à causa conservacionista.

Art. 32. As instituições federais de crédito e financiamento darão prioridade aos pedidos encaminhados com apoio da Semam/PR, destinados à melhoria do uso racional do solo e das condições sanitárias e habitacionais das propriedades situadas nas Áreas de Proteção Ambiental.

TÍTULO III

Das Penalidades

Art. 33. Constitui infração, para os efeitos deste decreto, toda ação ou omissão que importe na inobservância de preceitos nele estabelecidos ou na desobediência às determinações de caráter normativo dos órgãos ou das autoridades administrativas competentes.

Art. 34. Serão impostas multas diárias de 61,70 a 6.170 Bônus do Tesouro Nacional (BTN), proporcionalmente à degradação ambiental causada, nas seguintes infrações:

I - contribuir para que um corpo d'água fique em categoria de qualidade inferior à prevista na classificação oficial;

II - contribuir para que a qualidade do ar ambiental seja inferior ao nível mínimo estabelecido em resolução;

III - emitir ou despejar efluentes ou resíduos sólidos, líquidos ou gasosos causadores de degradação ambiental, em desacordo com o estabelecido em resolução ou licença especial;

IV - exercer atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, sem a licença ambiental legalmente exigível ou em desacordo com a mesma;

V - causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade;

VI - causar poluição de qualquer natureza que provoque destruição de plantas cultivadas ou silvestres;

VII - ferir, matar ou capturar, por quaisquer meios, nas Unidades de Conservação, exemplares de espécies consideradas raras da biota regional;

VIII - causar degradação ambiental mediante assoreamento de coleções d'água ou erosão acelerada, nas Unidades de Conservação;

IX - desrespeitar interdições de uso, de passagem e outras estabelecidas administrativamente para a proteção contra a degradação ambiental;

X - impedir ou dificultar a atuação dos agentes credenciados pelo Ibama, para inspecionar situação de perigo potencial ou examinar a ocorrência de degradação ambiental;

XI - causar danos ambientais, de qualquer natureza, que provoquem destruição ou outros efeitos desfavoráveis à biota nativa ou às plantas cultivadas e criações de animais;

XII - descumprir resoluções do Conama.

Art. 35. Serão impostas multas de 308,50 a 6.170 BTN, proporcionalmente à degradação ambiental causada, nas seguintes infrações:

I - realizar em Área de Proteção Ambiental, sem licença do respectivo órgão de controle ambiental, abertura de canais ou obras de terraplanagem, com movimentação de areia, terra ou material rochoso, em volume superior a 100m³, que possam causar degradação ambiental;

II - causar poluição de qualquer natureza que possa trazer danos à saúde ou ameaçar o bem-estar.

Art. 36. Serão impostas multas de 617 a 6.170 BTN nas seguintes infrações:

I - causar poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes de um quarteirão urbano ou localidade equivalente;

II - causar poluição do solo que torne uma área, urbana ou rural, imprópria para a ocupação humana;

III - causar poluição de qualquer natureza, que provoque mortandade de mamíferos, aves, répteis, anfíbios ou peixes.

Art. 37. O valor das multas será graduado de acordo com as seguintes circunstâncias:

I - atenuantes:

a) menor grau de compreensão e escolaridade do infrator;

b) reparação espontânea do dano ou limitação da degradação ambiental causada;

c) comunicação prévia do infrator às autoridades competentes, em relação a perigo iminente de degradação ambiental;

d) colaboração com os agentes encarregados da fiscalização e do controle ambiental;

II - agravantes:

a) reincidência específica;

b) maior extensão da degradação ambiental;

c) dolo, mesmo eventual;

d) ocorrência de efeitos sobre a propriedade alheia;

e) infração ocorrida em zona urbana;

f) danos permanentes à saúde humana;

g) atingir área sob proteção legal;

h) emprego de métodos cruéis na morte ou captura de animais.

Art. 38. No caso de infração continuada, caracterizada pela permanência da ação ou omissão inicialmente punida, será a respectiva penalidade aplicada diariamente até cessar a ação degradadora.

Art. 39. Quando a mesma infração for objeto de punição em mais de um dispositivo deste decreto, prevalecerá o enquadramento no item mais específico em relação ao mais genérico.

Art. 40. Quando as infrações forem causadas por menores ou incapazes, responderá pela multa quem for juridicamente responsável pelos mesmos.

Art. 41. A imposição de penalidades pecuniárias, por infrações à legislação ambiental, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, excluirá a exigência de multas federais, na mesma hipótese de incidência quando de valor igual ou superior.

Art. 42. As multas poderão ter a sua exigibilidade suspensa quando o infrator, por termo de compromisso aprovado pela autoridade ambiental que aplicou a penalidade, se obrigar à adoção de medidas específicas para cessar e corrigir a degradação ambiental.

Parágrafo único. Cumpridas as obrigações assumidas pelo infrator, a multa será reduzida em até noventa por cento.

Art. 43. Os recursos administrativos interpostos contra a imposição de multas, atendido o requisito legal de garantia da instância, serão, no âmbito federal, encaminhados à decisão do Secretário do Meio Ambiente e, em última instância, ao Conama.

Parágrafo único. Das decisões do Secretário do Meio Ambiente, favoráveis ao recorrente, caberá recurso ex officio para o Conama, quando se tratar de multas superiores a 3.085 BTN.

Art. 44. O Ibama poderá celebrar convênios com entidades oficiais dos Estados, delegando-lhes, em casos determinados, o exercício das atividades de fiscalização e controle.

TÍTULOS IV

Das Disposições Finais

Art. 45. Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 46. Revogam-se os Decretos n^{os} 88.351, de 1^o de junho de 1983, 89.532, de 6 de abril de 1984, 91.305, de 3 de junho de 1985, 91.630, de 28 de novembro de 1986, 94.085, de 10 de março de 1987, 94.764 de 11 de agosto de 1987, 94.998, de 5 de outubro de 1987, 96.150 de 13 de junho de 1988, 97.558, de 7 de março de 1989, 97.802, de 5 de junho de 1989, e 98.109, de 31 de agosto de 1989.

Brasília, 6 de junho de 1990; 169^o da Independência e 102^o da República.

FERNANDO COLLOR

Bernardo Cabral

DECRETO No. 2.120, DE 13 DE JANEIRO DE 1997

Dá nova redação aos arts. 5, 6, 10 e 11 do Decreto No. 99.274, de 6 de junho de 1990, que regulamenta as Leis No. 6.902, de 27 de abril de 1981, e 6.938, de 31 de agosto de 1981.

O PRESEDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1 Os arts. 5, 6, 10 e 11 do Decreto n 99.274, de 6 de junho de 1990, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 5 Integram o Plenário do CONAMA;

I - o Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, que o presidirá;

II - o titular da Secretaria de Desenvolvimento Integrado do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, que será o Secretário-Executivo;

III - um representante de cada um dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, indicados pelos respectivos titulares;

IV - um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicado pelos respectivos titulares;

V - um representante de cada uma das seguintes entidades, indicados pelos respectivos titulares;

a) das Confederações Nacionais da Indústria, do Comércio e da Agricultura;

b) das Confederações Nacionais dos Trabalhadores na Indústria, no Comércio e na Agricultura;

c) do Instituto Brasileiro de Siderurgia;

d) da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (Abes);

e) da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN);

f) da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente - ANAMMA;

VI - dois representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República;

VII - um representante de sociedades civis, legalmente constituídas, de cada região geográfica do País, cuja atuação esteja diretamente ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastradas no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais não Governamentais (CNEA).

§ 1 Terão mandato de dois anos, renovável por igual período, os representantes de que tratam os incisos VI e VII.

§ 2 Os representantes referidos nos incisos III, IV, V e VII, e respectivos suplentes serão designados pelo presidente do CONAMA."

"Art. 6

.....

§ 3 O Presidente do CONAMA será substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo Secretário-Executivo, e, na falta deste, pelo Presidente do IBAMA.

....."

"Art. 10. Caberá ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, sem prejuízo das demais competências que lhe são legalmente conferidas, prover os serviços de Secretaria Executiva do CONAMA e das suas Câmaras Técnicas."

"Art. 11. Para atender ao suporte técnico e administrativo do CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal deverá:

....."

Art.2 Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art.3 Revogam-se os Decretos Nos. 1.523, de 13 de junho de 1995, e 1.542, de 27 de junho de 1995.

Brasília, 13 de janeiro de 1997; 176 da Independência e 109 da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Gustavo Krause

RESOLUÇÃO CONAMA Nº 001, de 23 de janeiro de 1986

Publicado no D. O . U de 17 /2/86.

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - IBAMA, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 48 do Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, para efetivo exercício das responsabilidades que lhe são atribuídas pelo artigo 18 do mesmo decreto, e Considerando a necessidade de se estabelecerem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, RESOLVE:

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.

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 eIn caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

- I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;
- II - Ferrovias;
- III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
- IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;
- V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;
- VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;
- VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;
- VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);
- IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;
- X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
- XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;
- XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);
- XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;

XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;

XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia.

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.

Artigo 4º - Os órgãos ambientais competentes e os órgãos setoriais do SISNAMA deverão compatibilizar os processos de licenciamento com as etapas de planejamento e implantação das atividades modificadoras do meio Ambiente, respeitados os critérios e diretrizes estabelecidos por esta Resolução e tendo por base a natureza o porte e as peculiaridades de cada atividade.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

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

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

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

Artigo 7º - O estudo de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados.

Artigo 8º - Correrão por conta do proponente do projeto todas as despesas e custos referentes à realização do estudo de impacto ambiental, tais como: coleta e aquisição dos dados e informações, trabalhos e inspeções de campo, análises de laboratório, estudos técnicos e científicos e acompanhamento e monitoramento dos impactos, elaboração do RIMA e fornecimento de pelo menos 5 (cinco) cópias,

Artigo 9º - O relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo:

I - Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;

II - A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnica operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados;

III - A síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto;

IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese

de sua não realização;

VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado;

VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;

VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).

Parágrafo único - O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as conseqüências ambientais de sua implementação.

Artigo 10 - O órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município terá um prazo para se manifestar de forma conclusiva sobre o RIMA apresentado.

Parágrafo único - O prazo a que se refere o caput deste artigo terá o seu termo inicial na data do recebimento pelo estadual competente ou pela SEMA do estudo do impacto ambiental e seu respectivo RIMA.

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 estadual de controle ambiental correspondente, inclusive o 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 estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para 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,

Artigo 12 - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Flávio Peixoto da Silveira

(Alterada pela Resolução nº 011/86) (Vide item I - 3º da Resolução 005/87)

RESOLUÇÃO CONAMA Nº 001-A, de 23 de janeiro de 1986)

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições que lhe confere o inciso II do artigo 7º do Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, alterado pelo Decreto nº 91.305, de 3 de junho de 1985, e o artigo 48 do mesmo diploma legal, e considerando o crescente número de cargas perigosas que circulam próximas a áreas densamente povoadas, de proteção de mananciais, reservatórios de água e de proteção do ambiente natural, bem como a necessidade de se obterem níveis adequados de segurança no seu transporte, para evitar a degradação ambiental e prejuízos à saúde, RESOLVE:

Art. 1º - Quando considerado conveniente pelos Estados, o transporte de produtos perigosos, em seus territórios, deverá ser efetuado mediante medidas essenciais complementares às estabelecidas pelo Decreto nº 88.821, de 6 de outubro de 1983.

Art. 2º - Os órgãos estaduais de meio ambiente deverão ser comunicados pelo transportador de produtos perigosos, com a antecedência mínima de setenta e duas horas de sua efetivação, a fim de que sejam adotadas as providências cabíveis.

Art. 3º - Na hipótese de que trata o artigo 1º, o CONAMA recomendo aos órgãos estaduais de meio ambiente que definam em conjunto com os órgãos de trânsito, os cuidados especiais a serem adotados.

Art. 4º - A presente Resolução, entra em vigor na data de sua publicação.
Deni Lineu Schwartz

RESOLUÇÃO CONAMA N° 009, de 03 de dezembro de 1987

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições que lhe conferem o Inciso II, do Artigo 7º, do Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, e tendo em vista o disposto na RESOLUÇÃO CONAMA N.º 001, de 23 de janeiro de 1986, RESOLVE:

Art. 1º - A Audiência Pública referida na RESOLUÇÃO CONAMA N.º 001/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

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.

§ 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.

Art. 3º - A audiência pública será dirigida pelo representante do Órgão Licenciador que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo RIMA, abrirá as discussões com os interessados presentes.

Art 4º - Ao final de cada audiência pública será lavrada uma ata sucinta.

Parágrafo Único -Serão anexadas à ata, todos os documentos escritos e assinados que forem entregues ao presidente dos trabalhos durante a seção.

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.

Art. 6º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

RESOLUÇÃO Nº 237 , DE 19 DE dezembro DE 1997

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições e competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, e

Considerando a necessidade de revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente;

Considerando a necessidade de se incorporar ao sistema de licenciamento ambiental os instrumentos de gestão ambiental, visando o desenvolvimento sustentável e a melhoria contínua;

Considerando as diretrizes estabelecidas na Resolução CONAMA nº 011/94, que determina a necessidade de revisão no sistema de licenciamento ambiental;

Considerando a necessidade de regulamentação de aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente que ainda não foram definidos;

Considerando a necessidade de ser estabelecido critério para exercício da competência para o licenciamento a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981;

Considerando a necessidade de se integrar a atuação dos órgãos competentes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, em conformidade com as respectivas competências, resolve:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais , consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

III - Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença

requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

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.

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.

§ 1º- Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução.

§ 2º – Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

Art. 3º- A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

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, 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;

V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º - O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar

a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º - O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

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.

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

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.

Art. 7º - Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou

sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Art. 9º - O CONAMA definirá, quando necessário, licenças ambientais específicas, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

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;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

§ 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

§ 2º - No caso de empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo de impacto ambiental - EIA, se verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, conforme incisos IV e VI, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação.

Art. 11 - Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor.

Parágrafo único - O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no caput deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.

Art. 12 - O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

§ 1º - Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

§ 2º - Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

§ 3º - Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental.

Art. 13 - O custo de análise para a obtenção da licença ambiental deverá ser estabelecido por dispositivo legal, visando o ressarcimento, pelo empreendedor, das despesas realizadas pelo órgão ambiental competente.

Parágrafo único. Facultar-se-á ao empreendedor acesso à planilha de custos realizados pelo órgão ambiental para a análise da licença.

Art. 14 - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

§ 1º - A contagem do prazo previsto no caput deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor.

§ 2º - Os prazos estipulados no caput poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

Art. 15 - O empreendedor deverá atender à solicitação de esclarecimentos e complementações, formuladas pelo órgão ambiental competente, dentro do prazo máximo de 4 (quatro) meses, a contar do recebimento da respectiva notificação

Parágrafo Único - O prazo estipulado no caput poderá ser prorrogado, desde que justificado e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

Art. 16 - O não cumprimento dos prazos estipulados nos artigos 14 e 15, respectivamente, sujeitará o licenciamento à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente e o empreendedor ao arquivamento de seu pedido de licença.

Art. 17 - O arquivamento do processo de licenciamento não impedirá a apresentação de

novo requerimento de licença, que deverá obedecer aos procedimentos estabelecidos no artigo 10, mediante novo pagamento de custo de análise.

Art. 18 - O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I - O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

II - O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.

III - O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

§ 1º - A Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II

§ 2º - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de validade específicos para a Licença de Operação (LO) de empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores.

§ 3º - Na renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento, o órgão ambiental competente poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior, respeitados os limites estabelecidos no inciso III.

§ 4º - A renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

III – superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

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.

Art. 21 - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando seus efeitos aos processos de licenciamento em tramitação nos órgãos ambientais competentes, revogadas as disposições em contrário, em especial os artigos 3º e 7º da

Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986.
GUSTAVO KRAUSE GONÇALVES SOBRINHO