



**INSTITUTO DE ENSINO SUPERIOR “PRESIDENTE TANCREDO DE ALMEIDA
NEVES”**

MARCELO FRANCISCO DA SILVA

**APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AO
LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

SÃO JOÃO DEL-REI - MG

2015

MARCELO FRANCISCO DA SILVA

**APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AO
LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Instituto de Ensino Superior Presidente Tancredo de Almeida Neves – IPTAN – como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Deilton Ribeiro Brasil.

**SÃO JOÃO DEL-REI – MG
2015**

MARCELO FRANCISCO DA SILVA

**APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AO
LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em
Direito do Instituto de Ensino Superior Presidente
Tancredo de Almeida Neves – IPTAN – como requisito
parcial obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em ____/____/____

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Orientador Dr. Deilton Ribeiro Brasil

Professor Doutor Luciano Machado Ferreira

Professor Especialista Fúlvio Jacowson Gomes

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por ter estendido sobre mim a benção de ter a possibilidade de cumprir esta etapa.

Agradeço aos meus Professores, em especial ao meu Orientador Prof. Dr. Deilton Ribeiro Brasil pela dedicação, atenção e profissionalismo.

Agradeço aos meus pais e irmãos, que ainda que discretamente, torceram para concretização deste estudo.

Agradeço, enfim, a todos os meus amigos, de classe e de infância, pelas mais variadas formas de incentivo demonstradas.

RESUMO

O presente trabalho aborda um assunto de discussão relevante que é a busca efetiva de proteção ao meio ambiente por meio da tutela preventiva, em especial o procedimento de licenciamento ambiental. Tal procedimento será analisado sob a ótica da lei de improbidade administrativa.

Serão abordados conhecimentos acerca dos direitos fundamentais, previstos na Constituição, notadamente o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como as bases jurídicas que sustentam a atuação do Estado Democrático de Direito Brasileiro, sua funcionalidade e objetivos.

Serão ainda tratados pontos importantes acerca da estrutura administrativa brasileira, desenvolvida com vistas a assegurar a proteção ao meio ambiente, subentendida sua função administrativa propriamente dita.

O objetivo norteará em analisar a doutrina sobre o procedimento administrativo de licenciamento ambiental, quanto à aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos atos do agente público, cuja omissão no exercício de suas funções ou exercício imoral e antiético, estarão sujeitos às sanções dispostas na referida lei.

O trabalho tem caráter bibliográfico, com pesquisas em livros jurídicos e bases de dados referentes ao tema pesquisado.

As conclusões nos levam a entender que a ineficiência do Poder Público com relação à proteção ao meio ambiente, levando-se em conta, também, ser este bem indispensável a uma sadia qualidade de vida, bem como as frequentes ações do próprio administrador público agindo em confronto com a legislação ambiental vigente e os princípios que o rege, que se buscou dentro do próprio ordenamento jurídico mais um meio inibidor de condutas ímprobas do administrador público ambiental que ensejem danos ao meio ambiente.

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito. Administração Pública Ambiental. Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado. Lei de Improbidade Administrativa.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1.DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL	16
1.1. Direito constitucional: considerações importantes	16
1.2.Evolução dos direitos fundamentais: breve relato histórico	18
1.3.Direito Constitucional Ambiental	21
2.ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL.....	25
2.1.Sistemática do SISNAMA.....	28
2.2.Política do SISNAMA: Princípios e Instrumentos	28
2.2.1.Princípios	28
2.2.2.Instrumentos	29
3.ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL – LICENCIAMENTO	
AMBIENTAL	33
3.1.Licenças ambientais.....	37
3.2.Lei de improbidade administrativa	39
3.3.Aplicabilidade da lei de improbidade ao licenciamento ambiental	43
CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS.....	49

INTRODUÇÃO

O presente trabalho terá como premissa maior a análise doutrinária acerca do procedimento administrativo de licenciamento ambiental e a aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos atos do agente público, em cuja omissão no exercício de suas funções ou exercício imoral e antiético ficaria sujeito às sanções dispostas na referida lei.

No desenvolver deste trabalho, organizado em três capítulos, em que serão tratados elementos justificadores da obrigatoriedade de atuação estatal em busca dos objetivos e atribuições postos na Constituição e em leis infraconstitucionais, no que se refere à preservação do meio ambiente.

No primeiro capítulo será abordada uma característica marcante da Constituição, qual seja, a formação, no Brasil, de um Estado Democrático de Direito, uma das linhas de raciocínio adotada neste trabalho, com vistas a sustentar a tese da proteção constitucional à preservação ambiental.

O interesse jurídico brasileiro, no que diz respeito à defesa do meio ambiente, restou evidenciada no art. 225, *caput*, da CF/88 e em seu inciso IV, onde está previsto a obrigação do poder público, bem como, da coletividade, de manter um meio ambiente sadio, não só para as presentes, como também para as futuras gerações, exigindo para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, estudo prévio de impactos ambientais.

Nesse contexto, a preservação ambiental ganha realce e reconhecimento de direito fundamental na órbita da Constituição da República, isto porque foi tratado de maneira inédita na CF/88. Ainda, como paradigma para toda proteção dada ao meio ambiente, está a notável consideração dada ao princípio da dignidade humana.

No segundo capítulo será abordado temas relativos à organização administrativa brasileira em função do meio ambiente. Atenção maior se dará à Política Nacional do Meio Ambiente, (PNMA), instituída pela lei 6938/81, em que se apresentam os objetivos, princípios e instrumentos aptos a promover efetivamente a preservação e a gestão ambiental, bem como o desenvolvimento saudável da sociedade.

Instituições importantes serão consideradas, como por exemplo, o SISNAMA, (Sistema Nacional do Meio Ambiente), gerindo formas de atuação e diretrizes, composto por

outros órgãos como o Conselho Nacional do Meio Ambiente, (CONAMA) e uma série de outros órgãos e entidades de nível federal, estadual e municipal.

E, será abordado também, o funcionamento desse sistema de proteção ao meio ambiente, bem como os principais recursos disponibilizados pela Política Nacional do Meio Ambiente, objetivando sua eficaz proteção e forma como aqueles órgãos, em conjunto, interagem em busca desse objetivo.

Ressaltará, como importante instrumento de proteção do meio ambiente, o procedimento de licenciamento ambiental e a avaliação dos impactos ambientais, entendendo por aquele como um complexo de atos administrativos ensejadores às concessões de licenças prévias para instalação de empreendimentos que causem significativo dano ambiental. Explicará que este procedimento será precedido de etapas como a licença prévia, licença de instalação e licença de operação, nos termos da Resolução do CONAMA nº 237/97.

E, por último, no terceiro capítulo deste trabalho, dispor-se-á diretamente sobre a administração pública ambiental com ênfase à lei de improbidade administrativa.

Em primeiro lugar, sobre a estrutura da administração pública brasileira, descrevendo sua organização, apresentando que o procedimento de licenciamento ambiental compete, por exemplo, a uma autarquia federal, qual seja, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), órgão executor da Política Nacional do Meio Ambiente e importante instituto da administração pública ambiental.

Como esta autarquia pertence aos quadros da administração pública, nada mais coerente que estender a aplicação da lei de improbidade administrativa aos agentes responsáveis pela gestão ambiental, em especial aos responsáveis pelo procedimento de licenciamento ambiental. Ao direcionar suas sanções aos agentes públicos que agirem fora dos limites da probidade para com a entidade administrativa conclui-se que o legislador buscou assegurar as boas práticas administrativas como um todo. Abordará, sobre referida lei, as ações passíveis de serem enquadradas aos agentes públicos, notadamente aquelas que forem verificadas quando o agente agir em confronto com princípios administrativos, constitucionais e ambientais.

Assim, por meio da pesquisa bibliográfica, o presente trabalho mostrará que é possível estender o âmbito de atuação da lei de improbidade aos agentes públicos ambientais, a fim de dar maior efetividade ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, conforme disposto constitucionalmente, com todo arsenal punitivo disponível.

1.DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

1.1. Direito constitucional: considerações importantes

Ao ser promulgada, a Constituição de 1988, trouxe em seu bojo uma série de inovações no mundo jurídico brasileiro, dentre as quais podemos citar o tratamento inédito dado ao direito ambiental.

A Carta Magna instituiu que a República Federativa do Brasil se constituiria num Estado Democrático de Direito, conforme descrito em seu art. 1º, característica tal que guiaria para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas em benefício de seu povo.

Para que se possa compreender melhor sobre o assunto, Silva (2006, p. 119) menciona que o termo “democrático” foi conferido ao Estado Brasileiro, como um atributo. Assim, para ele estaria a se considerar “[...] que o Democrático qualifica o Estado, que irradia os valores da democracia sobre todos os elementos constitutivos do Estado e, pois também sobre a ordem jurídica”.

Em continuidade, o autor conclui que o “Direito”, então, imantado por estes valores, se enriquece do sentido popular e terá que ajustar-se ao interesse coletivo”. Em outras palavras, pode-se dizer que o Estado se amolda ao princípio democrático, que tem como premissa atender as necessidades essenciais dos cidadãos.

Dentro dessa perspectiva, tem-se um Estado que pretende promover o bem-estar social e ao mesmo tempo assegurar o seu implemento.

Depreende-se ainda desse qualificativo, que um Estado Democrático de Direito confere a todos os seus nacionais, como alma do sistema, a peculiaridade de que, além de ser um regime fundado no princípio da soberania popular, é também um regime que preza por uma realização profunda de direitos básicos indispensáveis a um desenvolvimento sadio da população. Em desfecho, Silva (2006, p. 120) aduz:

[...] que a Constituição de 1988, [...], apenas abre a perspectiva de realização social profunda pelas práticas dos direitos sociais, que ela inscreve, e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita caracterizar as exigências de um Estado de Justiça Social, fundado na dignidade da pessoa humana.

Silva (2006, p. 125), ao tratar do regime político adotado pelo Brasil, classifica-o como sendo fundado no princípio democrático, destacando a sua previsão expressa no texto Constitucional, no art. 1º.

Silva (2006) esclarece que tal regime se forma por um conjunto de fatores que indicam as concepções políticas do Estado e da sociedade, em seguida acentua que se trata também de um conceito ativo, que corresponde a uma atividade e um fim buscado pelo governo, sem contudo deixar que se delimite a uma simples atividade.

Dessa forma, pode-se concluir que a ideia de funcionalidade proposta pelo Estado, sob o ponto de vista do regime político adotado, pode ser definida como “[...] um complexo estrutural de princípios e força política que configura determinada concepção de Estado e sociedade e que inspiram seu ordenamento jurídico” (SILVA, 2006, p. 124).

O regime político do Estado Brasileiro atrela-se à premissa de guarda e garantia dos direitos fundamentais do homem. A funcionalidade desse regime se baseia no princípio democrático que o próprio texto Constitucional descreve. De um lado temos o regime, como um método, algo realizável e a ser realizado. De outro, temos as aspirações sociais que são as fontes dos direitos e garantias fundamentais a serem alcançados. Desta forma, na medida em que a sociedade evolui é necessário o implemento de novos direitos.

Pode-se perceber, contudo, que a forma estrutural e funcional esculpida na Constituição da República Federativa do Brasil, que instituiu um Estado Democrático de Direito, estaria destinada a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais à liberdade, à segurança, ao bem estar, ao desenvolvimento, à igualdade e à justiça como valores supremos de uma sociedade, assim conhecidos como os direitos fundamentais (SILVA, 2006, p. 125).

O que se pretendeu, até este ponto, foi apresentar os elementos conceituais do que seja um Estado democrático de Direito, seus ideais, sua funcionalidade justificada pelo regime político adotado pelo Estado Brasileiro, de modo a introduzir o leitor nas veredas dos direitos tidos como fundamentais, revelando que a preservação ambiental ganhou realce e reconhecimento de direito fundamental na órbita da Constituição da República.

Note-se que o legislador constituinte destacou no art. 1º, da Constituição Federal, que a República Federativa do Brasil tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Destina-se o Estado Democrático de Direito Brasileiro a atuar sempre em prol dos direitos de seus nacionais e com fim precípuo de dar segurança e efetividade a direitos sociais, políticos e econômicos, entre outros.

O texto constitucional traz ainda os direitos e garantias individuais, sendo certo que se trata de um rol, como já exaustivamente tratado pela doutrina, que não se resume ao que se enumera no famoso art. 5º, Capítulo I, da Constituição de 88, sendo, contudo, um rol exemplificativo. A verdade é que inserto na Constituição encontram-se um universo de direitos fundamentais.

Não bastasse esta positivação de direitos, outros podem surgir decorrentes do regime e princípios adotados pelo Brasil ou dos tratados internacionais que faça parte.

A inovação jurídica da EC/45 trouxe no que tange aos tratados e convenções internacionais que versem sobre direitos humanos um tratamento diferenciado, garantindo paridade de emenda constitucional após aprovação pelo Congresso em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, (art. 5º, § 2º e §3º da CF/88).

A abrangência e os direitos fundamentais do homem são dotados de uma inexauribilidade, uma vez que estão em constante evolução e ampliação, seja em caráter interno ou externo.

Dita positivação se ampara ao fato de que tais direitos não podem passar de meras projeções sem fazer parte do conteúdo constitucional e pelo fato de serem reconhecidos historicamente como relevantes, indispensáveis e inseparáveis do ser humano. São fundamentais aqueles direitos que são inerentes ao ser humano condizentes a valores que propicie uma vida digna a ele.

Costa Neto (2004, p. 178), disserta sobre direitos fundamentais asseverando que, “são fundamentais aqueles valores inerentes ao homem, reveladores de uma dignidade especial constitutiva e, portanto, merecedores de especial proteção no Direito Constitucional Positivo”. E complementa descrevendo sobre esta “fundamentalização de direitos” em seu texto usando de uma dicção de Canotillho, dizendo que isto estaria ligado “à positivação de um direito, ou melhor, à incorporação na ordem jurídica dos direitos considerados naturais e inalienáveis do indivíduo”. Para eles, sem esta inserção, “[...] os direitos do homem assumem feição de esperança e aspirações”.

1.2.Evolução dos direitos fundamentais: breve relato histórico

Lenza (2012, p. 1925) aponta que a doutrina, dentre vários critérios, costumava classificar os direitos fundamentais em “gerações” de direitos. Explica que tal preferência está caindo em desuso e a doutrina mais atual tem preferido o uso da expressão “dimensões” dos direitos fundamentais no sentido de que uma nova “dimensão” não abandonaria as conquistas da “dimensão” anterior, como sugeria o termo “gerações”.

Assim, considerando que tais direitos são frutos de uma evolução histórica e que se complementam a cada novo estágio social relevante, ficam os direitos fundamentais divididos em cinco dimensões, cada uma de acordo com um marco histórico diferente.

Os direitos fundamentais de primeira dimensão são aqueles que, segundo a doutrina, figuram como os direitos negativos do Estado, ou seja, de uma não interferência. Para Lenza (2012, p. 1926) trata-se de um absenteísmo Estatal quando se trata desses direitos. Fazem parte desse rol os que se traduzem num valor de liberdade. São, entretanto de cunho individual. Lenza cita Bonavides (2012, p. 1926) dizendo que tais direitos “[...] são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”.

Os direitos de segunda dimensão, segundo Lenza (2012, p. 1927) têm como marco histórico a Revolução Industrial europeia. Segundo o autor, a fragilidade das constituições somadas às péssimas condições de trabalho impostas, fez com que eclodissem movimentos na busca de reivindicações trabalhistas e social. Assim, nesta fase, chega-se ao reconhecimento e formação de direitos de cunho social, ou seja, em prol da coletividade.

Lenza (2012, p. 1927) assevera que “essa perspectiva de evidenciação dos direitos sociais, culturais e econômicos, bem como dos direitos coletivos, ou de coletividade”, já se mostrava presente em algumas Constituições, como a do México de 1917, por exemplo.

Os de terceira dimensão são aqueles cuja formação:

[...] foram marcados pela alteração da sociedade por profundas mudanças na comunidade internacional (sociedade de massa, crescente desenvolvimento tecnológico e científico), identificando-se profundas alterações nas relações econômico-sociais (LENZA, 2012, p. 1929).

Ainda segundo o autor, esses direitos estão ligados aos novos problemas e preocupações mundiais que se apresentam. Enumera o preservacionismo ambiental e as dificuldades de proteção dos consumidores.

Dentro dessa perspectiva, Lenza, (2012, p. 1929), acentua que:

os direitos de terceira dimensão são aqueles conhecidos como os direitos de solidariedade ou fraternidade e que por isso são tidos como direitos transindividuais que transcendem os interesses do indivíduo e passam a se preocupar com a proteção do gênero humano, com altíssimo teor de humanismo e universalidade.

O mesmo autor ainda cita os direitos fundamentais de quarta e quinta gerações que não se apresentam relevantes para o presente estudo, sendo citados apenas a título de curiosidade, sendo estes os direitos que decorrem da globalização dos direitos fundamentais e aqueles, os de quinta dimensão, inseridos numa perspectiva do direito à paz (LENZA, 2012, p. 1930).

Dessa forma, percebe-se o reconhecimento histórico dos direitos fundamentais alicerçado em acontecimentos sociais no decorrer dos tempos.

Como forma de dar destaque ao tema, veja o que traz Silva (2006, p. 181). Ele assevera que os direitos fundamentais se desenvolveram à sombra de concepções jusnaturalistas e que expurgando estas concepções, ainda seria possível reconhecer seguintes caracteres:

- 1- Historicidade – pois são fruto de fatos históricos, que nascem, modificam-se e desaparecem. Eles se ampliam com o correr dos tempos.
- 2- Inalienabilidade – pois são inegociáveis e intransferíveis por não ter conteúdo econômico. São entretanto indisponíveis.
- 3- Imprescritibilidade – pois os direitos fundamentais são exercidos ou exercíveis a qualquer tempo pelo fato de estarem insertos na ordem constitucional e por não existir normas que obstem sua fruição.
- 4- Irrenunciabilidade – pelo simples fato de não serem renunciáveis, pode-se até deixar de exercê-los, mas não renunciá-los.

Feita a análise das “dimensões de direitos fundamentais”, é possível adentrar-se nas diversas significações da expressão “direitos fundamentais”.

Silva (2006, p. 175), ao buscar uma conceituação sintética e objetiva, primeiramente, assinala a dificuldade em fazê-la devido à sua ampliação e transformação no envolver histórico. Ao citar algumas nomenclaturas e defini-las segundo seus critérios, conclui pela preferência ao termo, “direitos fundamentais do homem”, para conceituar os direitos fundamentais. Logo em seguida, o citado autor justifica sua preferência por direitos fundamentais do homem pelo fato de que:

[...] além se referir a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível de direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma conveniência digna livre e igual para toda as pessoas. No qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser,

não formalmente reconhecidos, mas concreta a materialmente efetivados. Do homem, não como macho da espécie, mas no sentido de pessoa humana (SILVA, 2006, p. 178).

Assim, Silva (2006, p. 178), afirma que “[...] a expressão direitos fundamentais do homem são situações jurídicas, objetivas e subjetivas, definidas no direito positivo, em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana”, como também:

são direitos constitucionais na medida que se inserem no texto de uma constituição ou mesmo constem de simples declaração solenemente estabelecida pelo poder constituinte. São direitos que nascem e se fundamentam, portanto, no princípio da soberania popular (SILVA, 2006, p. 180).

O Supremo Tribunal Federal – STF - Julgamento do MS nº 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, em 30.11.1995, afirmou que:

O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é tratado no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, conforme se verá a seguir.

1.3.Direito Constitucional Ambiental

Nesta subseção, será analisado o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, presente no artigo 225 da Constituição Federal.

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.

Com destaque, a forma inédita com a qual foi tratada a proteção constitucional ao meio ambiente, conforme preceitua o art. 225, *caput* assegurando a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, propício a uma sadia qualidade de vida para as

presentes e futuras gerações, sedimentou o direito à integridade do meio ambiente como um direito de ordem fundamental.

Cumpre, neste ponto, ressaltar seu caráter prospectivo, no qual o meio ambiente estaria protegido em prol de uma melhor qualidade de vida não só para a sociedade atual, mas também estaria protegido para as futuras gerações, firmando uma expressão de valor inerente à dignidade da pessoa humana.

Posto isso, não resta dúvida da colocação sábia do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental dentro da ordem constitucional, que deve ser primado por todos e incumbindo também ao poder público, conforme assevera a parte final do art. 225 da Constituição de 1988.

O princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado e o da dignidade da pessoa humana são princípios que não podem e não devem ser vistos de maneira isolada, ou seja, não se pode falar em dignidade da pessoa humana em um ambiente hostil, degradado, não propício ao desenvolvimento da espécie humana e de nada adiantaria um ambiente saudável inabitado pelo ser humano.

Dessa forma, considerando a espécie humana como destinatário final de um ambiente saudável, está se dizendo que não se considera um indivíduo em sua singularidade, tem-se por ele alcance às todas as pessoas indistintamente, ressaltando seu caráter solidário e difuso. Também, neste contexto, o caráter preservacionista, tanto que a própria Carta Constitucional atribui a responsabilidade de assegurar este direito ao poder público e à coletividade.

Logo é inegável a relação existente entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o princípio da dignidade da pessoa humana, sendo ambos dotados de caráter imperativo, em que suas forças irradiam e ao mesmo tempo vincula a base interpretativa de todo ordenamento jurídico.

Nesse ponto, torna-se imprescindível conhecer de forma detalhada o art. 225 da CF/1988.

Segundo leciona Fiorillo (2007, p. 12), este artigo se apoia em quatro partes que prescinde de análise separadamente.

O primeiro se referiria ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de “*todos*”. Para o autor, a primeira indagação a se fazer é quem seria este “*todos*”. Para ele, este termo estaria ligado à característica de um bem difuso, assim sendo de todos os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil conforme descreve o art. 5º da Constituição de 1988.

Esse fato está intrinsecamente ligado ao princípio da soberania Estatal, fundamento da República Federativa do Brasil que, por ser um Estado Democrático de Direito, destina-se às pessoas humanas abarcadas por esta soberania (FIORILLO, 2007, p. 13).

Fiorillo (2007) argumenta que o bem ambiental é um bem de uso comum do povo, entendido este como o “[...] conjunto de indivíduos que falam a mesma língua, tem costumes e hábitos assemelhados [...]” é quem exerce a titularidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado [...].

E, o que se extrai do exposto, é que o que mais se adequaria ao preceito constitucional é que a expressão “*todos*” alcança a todos aqueles abarcados pela soberania estatal, que nada mais são do que aquelas pessoas sobre o manto desta soberania, então entendidas como o seu povo e também o estrangeiro que aqui reside e o turista.

A segunda parte diz respeito ao bem ambiental. Com relação a este ponto analisado pelo autor, deve-se verificar o tratamento dado no direito civil no que tange aos atributos do direito de propriedade, compreendidos no direito de usar, fruir, gozar, e dispor do bem.

Diz que a Constituição retirou do bem ambiental alguns desses direitos, protegendo-os e dotando-o de insuscetibilidade de apropriação, tanto por pessoa física quanto por pessoa jurídica. Conclui o autor que a Constituição teria inovado no ordenamento jurídico, criado [...] um terceiro gênero de bem, distinto da natureza jurídica de bem público ou privado, que, em face de sua natureza jurídica própria, não se confunde com os bens públicos e muito menos com os bens privados” (FIORILLO, 2007, p. 14).

A terceira parte diz respeito à estrutura finalística do direito ambiental. Fiorillo (2007, p. 14), assegura que esse bem, “[...] de uso comum do povo para que se caracterize como um bem ambiental, e seja traduzido como difuso, tem que ser essencial à sadia qualidade de vida”.

Fiorillo (2007) continua dizendo que a concepção de “essencial à sadia qualidade de vida”, tem como destinatários da norma todos nós”. Destaca que a regra tem “como finalidade de tutela do ser humano [...]” (FIORILLO, 2007, p. 14).

Ao discorrer sobre o que seja “essencial”, Fiorillo (2007) assinala que “[...] devemos compreender o que seja essencial, adotando um padrão mínimo de interpretação ao art. 225 em face dos dizeres do art. 1º, combinado com o art. 6º da Constituição Federal que fixa o piso vital mínimo”. Com efeito, aduz que para que os indivíduos tenham uma garantia mínima ao direito ambiental adaptado aos direitos constitucionais deve-se possuir uma vida digna não

só considerada do ponto de vista fisiológico, mas também em outros valores, como os culturais, dotados como fundamentais (FIORILLO, 2007, p. 15).

O bem ambiental merece tutela tanto do poder público como de toda coletividade, incumbindo-os de um verdadeiro dever e não somente como mera norma moral de conduta (FIORILLO, 2007, p. 15).

A quarta e última parte, segundo Fiorillo (2007, p. 15), diz respeito ao que seja bem ambiental, ou seja, “[...] um bem resguardado não só no interesse dos que estão vivos, mas também nos das futuras gerações”.

Assim, parte-se de uma ideia que “[...] a tutela dos valores ambientais não diz respeito às nossas existências, mas também ao resguardo das futuras gerações” (FIORILLO, 2007, p. 16).

Ressalta-se, por fim, que ao considerar o direito ambiental como norma fundamental, inserido no texto constitucional, lhe será assegurado os fundamentos inerentes à própria Constituição, quais sejam essencialidade, irrenunciabilidade, imutabilidade, imprescritibilidade.

Porém, não bastaria assim considerá-lo se não houvesse meios efetivos de preservação ambiental. Assim, no Brasil, iniciou-se a formação de uma estrutura organizada pela Política Nacional do Meio Ambiente, (PNMA), instituída pela lei 6.938/81 a fim de cumprir tais objetivos.

2. ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL

O tratamento diferenciado dado ao meio ambiente deu-se com o advento da CF/88. Porém, já se percebia desde início do século passado, no Brasil, indícios tendentes a instituir em prol do meio ambiente, uma política mais efetiva a fim de preservá-lo.

O cenário mundial assistia a exploração predatória dos recursos naturais oriundos da crescente busca pelo desenvolvimento, impulsionados pela ideia europeia de desenvolvimento econômico “inconsciente” que desencadeou um comportamento “[...] enaltecendo o progresso industrial e econômico e pondo nele toda sua fé e esperança” (MILARÉ, 2004, p. 382).

Em contrapartida, surgiam planos, em escala mundial, que pudessem resolver ou conter os grandes emblemas que envolviam o meio ambiente, com vistas a conter a nova sociedade que se desenvolvia voltada ao consumismo desenfreado, inconsequente e que não se preocupava com problemas relativos à poluição, depósito de resíduos sólidos, dentre outros fatores que até então não produziriam efeitos imediatos à sua vida.

Importante destacar que, com um posicionamento radical, em Estocolmo, 1972, o Brasil rebateu fortemente as propostas dos países ricos do Hemisfério Norte, de proteção ambiental. O Hemisfério Sul, pobre e preocupado com seu enriquecimento, defendeu o desenvolvimento a qualquer custo (MILARÉ, 2004, p. 384).

Entrementes, em resposta aos anseios mundiais de controle e preservação dos bens ambientais e o equilíbrio ecológico, ainda que de maneira simplória, o Brasil começa a traçar seu ideal preservacionista.

A resposta precisa veio com implantação da Política Nacional do Meio Ambiente, (PNMA), através da lei 6938, datada do ano de 1981, antes da promulgação da CF/88, já apresentava promessas, objetivos, princípios e instrumentos aptos a promover efetivamente a preservação e a gestão ambiental, bem como o desenvolvimento saudável da sociedade.

A Constituição de 1988, através do fenômeno da recepção de conteúdos normativos anteriores, recepcionou a referida lei, que atualmente é considerada a principal norma de caráter geral de preservação do meio ambiente (PAVIONE, 2014, p. 831).

Vista como pioneira no trato das questões ambientais, a PNMA, representa segundo, Milaré, “[...] um salto de qualidade na vida pública brasileira”, além de:

Seus objetivos nitidamente sociais e a solidariedade com o Planeta Terra que, mesmo implicitamente, se acham inscritos em seu texto, fazem dela um instrumento

legal de grandíssimo valor para o país e, de alguma forma, para outras nações sul-americanas com as quais o Brasil tem extensas fronteiras. (MILARÉ, 2004, p. 381).

Nota-se que, pelos ensinamentos trazidos pelo autor, os dispositivos da lei trouxeram mais do que uma política preservacionista interna do meio ambiente, trouxe um sistema legal de expansão e alcance que iria além das fronteiras brasileiras.

Entretanto, o que será abordado no presente capítulo é a instituição de 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, a instituição de instrumentos da política nacional do meio ambiente, a exemplo do licenciamento.

A PNMA, conhecida como norma de caráter geral, instituiu princípios e objetivos norteadores das ações da administração pública brasileira.

É da PNMA, que se extrai o conceito de meio ambiente, sendo, pois conhecido como o conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abrigam e regem a vida em todas as suas formas” (art. 3º da lei 6938/81).

O conceito é abrangente e geral. Abarca uma série de elementos abióticos e bióticos, bem como visa assegurar sua permanência oferecendo tutela a todos os recursos, a fim de promover aos seres um desenvolvimento saudável. É por meio dessa interação de elementos “vitais” que se visa a continuação da espécie humana.

Dentre os órgãos instituídos pela lei, merece análise especial o órgão consultivo e deliberativo chamado Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), integrante de um sistema gerencial que engloba uma série de órgãos e entidades de nível federal, estadual e municipal que compõem o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

O CONAMA representa nos quadros da administração pública ambiental a função de um órgão deliberativo e consultivo. Este órgão colegiado possui a finalidade, segundo se extrai do art. 6º, II da lei 6.938 de 1981:

[...] de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência sobre normas de padrões compatíveis com meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Da redação do art. 8º da mesma lei, de onde se retira a competência do CONAMA, destaca-se que compete a ele estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios

para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA.

Além do CONAMA, integram este sistema estrutural o Conselho de Governo, (órgão com função de assessorar), o Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, (IBAMA), (órgão essencial no exercício do poder de polícia ambiental), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ICMBio, que sem previsão expressa na lei 6.938/81 é considerado um órgão de execução de atuação em unidades de conservação, além de órgãos seccionais e locais (PAVIONE, 2014, p. 838-839).

Este sistema geracional funciona na medida em que há uma complementação de ideias, uma troca harmoniosa de conhecimentos e informações, “nelas compreendidas as comunicações, as deliberações, as avaliações e todas as formas congêneres de ações e produtos” (MILARÉ, 2004, p. 397).

Ressalta-se, por conseguinte, a atuação do IBAMA, uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público interno, com competência “[...] de executar e fazer executar, como órgão federal a política de diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente” (PAVIONE, 2014, p. 839).

Milaré (2004, p. 144) faz um interessante comentário sobre o poder de polícia ambiental:

desde logo aflora a magnitude dos interesses em jogo ou conservar-se ou ao autorizar-se o desmatamento, a alteração, supressão de áreas florestais, mormente de preservação permanente, como, também, já se mencionou a utilização do arsenal de sanções administrativas.

Um importante instrumento utilizado na prevenção de ações prejudiciais ao meio ambiente está previsto no art. 10 da lei 6.938/81, com a nova redação dada pela lei 7.804/1989:

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 SISNAMA e [...] IBAMA[...] (grifo nosso)

A proposta deste capítulo é sintetizar como se dá a organização administrativa ambiental e principalmente apontar um caminho lógico e coerente sobre o tema apontado, que é competência administrativa para concessões de licenças ambientais e o procedimento a ser

seguido. Por isso, torna-se indispensável separarmos alguns destes órgãos para melhor compreensão.

2.1.Sistemática do SISNAMA

O SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente) é uma instituição governamental que compõe o aparato legal incumbido da gestão ambiental brasileira. É uma organização administrativa formada por um sistema gerencial administrativo em nível federal, estadual e municipal, com os propósitos e princípios advindos da Lei 6.938/81.

A atuação do SISNAMA se dará mediante articulação coordenada dos Órgãos e entidades que o constituem, observado o acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo CONAMA.

Milaré (2004, p. 395) ensina que o SISNAMA, “[...] é, de direito e de fato, uma estrutura político-administrativa, oficial, governamental ainda que aberta à participação de instituições não-governamentais, através dos canais competentes.”

O mesmo autor (2004, p. 397) situa o SISNAMA como uma mistura de abstração e concretude. Seu funcionamento sistêmico se alimenta de um fluxo de informações advindos de todos os setores e de todos os pontos dentro sua própria estrutura administrativa, o que inclui do mais alto escalão ao mais baixo, palpitando numa intensa colaboração mútua, amparados por princípios ambientais, constitucionais e regramentos específicos.

É pertinente o que ensina Milaré, (2004, p. 393), argumentando que “[...] há um fluxo constante de elementos que entram e de resultados que saem, provocando múltiplos efeitos e retroalimentando o sistema”.

.2.Política do SISNAMA: Princípios e Instrumentos

2.2.1.Princípios

Sabe-se que princípios são regras gerais que direcionam o sentido das leis, têm aplicabilidade ampla no ordenamento jurídico, disciplina seu conteúdo e em algumas situações seu alcance é mitigado em detrimento de outro.

A PNMA, Lei 6.938/81, define princípios como norteadores de ações, num entender de agir, de atos positivos. Assim, Milaré (2004, p. 385) traz que “[...] é fácil observar, mais do que princípios, sugerem um elenco de ações que melhor condizem com a característica de metas do que de princípios propriamente ditos”.

Então, pode-se acrescentar que os princípios/ações que deverão iniciar um raciocínio ou estudo que digam respeito à política preservacionista ambiental se baseiam no que descreve os incisos do art. 2º da lei 6.938/81, a seguir transcritos:

- 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;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Assim, as diretrizes da política preservacionista ambiental adotada pelo Brasil se baseiam em distribuir ações: de governamentais a sociais, de preventivas a recuperativas e, sobretudo racionais e educacionais.

2.2.2.Instrumentos

A Política Nacional do Meio Ambiente deve ser interpretada de modo a integralizar os princípios citados no tópico acima e seus objetivos. Estes se encontram estampados no art. 4º e incisos da lei 6.938/81, a seguir delineados:

- 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 de 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 a 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.

É, porém, o art. 9º e incisos da Lei 6.938/81 que trazem o rol de instrumentos necessários à preservação do meio ambiente.

Num total, somam doze incisos, cujo estudo pormenorizado não se compatibiliza com o tema proposto, uma vez que o que se pretende é dar uma maior atenção aos atos administrativos direcionados ao procedimento de licenciamento ambiental para concessão de licenças.

Há que se verificar que o posicionamento preservacionista implantado no Brasil está assegurado pelas concessões de licenças ambientais e, por isso, cita-se como um importante instrumento dessa política, o licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras - inc. IV, conhecido como procedimento licenciamento ambiental prévio à instalação de ditas atividades, bem como o acompanhamento e monitoramento destas.

Dentre os instrumentos trazidos pela PNMA destaca-se, também, a avaliação dos impactos ambientais, (inc. III), que dada sua ideologia voltada especificamente a aspectos preventivos anteveem, por meios de dados empíricos, todas as prováveis interferências pertinentes à degradação ambiental.

As ações relativas ao meio ambiente podem ensejar atos de prevenção, correção, mitigação e/ou compensação quando implantada qualquer atividade ou obra efetiva e potencialmente poluidora. No caso, Milaré, (2004, p. 428), nos ensina que:

tal análise se faz necessária para se antever os riscos e eventuais impactos ambientais a serem prevenidos, corrigidos, mitigados e/ou compensados quando da

sua instalação, da sua operação e, em casos específicos, no encerramento das atividades.

A avaliação dos impactos ambientais integra o Estudo de Impacto Ambiental, (EIA), como ensina, Milaré (2004, p. 437):

Como modalidade de Avaliação de Impacto Ambiental, (AIA), Estudo de Impacto Ambiental, (EIA) é hoje considerado um dos mais notáveis instrumentos de compatibilização de desenvolvimento econômico-social com a qualidade da preservação da qualidade do meio ambiente, já que deve ser elaborado antes de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação, nos termos do art. 225, 1º, IV, da CF/88.

Assim, depreende-se que o estudo dos impactos ambientais como modalidade das avaliações dos impactos ambientais possibilita a inserção de dados científicos para o adequado planejamento das atividades a serem implantadas com o objetivo de garantir o equilíbrio ambiental.

Milaré (2004, p. 439) conceitua impacto ambiental como sendo “[...] qualquer alteração das propriedades físicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultantes das atividades humanas [...]”.

A agressão advinda do homem tem que afetar, neste caso, elementos vitais que compõem a estrutura ecológica. Entende-se que a interferência humana não alcança somente ambiente natural, mas também toda alteração danosa ao ambiente “artificial, cultural ou social”. (MILARÉ, 2007,p. 439)

É de natureza constitucional a exigência “para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio do impacto ambiental que se dará publicidade” (art. 225, 1º, IV da CF/88).

Interpretando o dispositivo denota-se que tal estudo é prévio e voltado a atividades ou obras causadoras de significativa degradação, as quais deve ser exigido o estudo dos impactos ambientais.

Machado (2001, p. 194) assevera ao descrever sobre este dispositivo constitucional que o estudo do impacto ambiental “deve ser exigido pelo Poder Público”. O dever do Poder Público reveste-se de interesse público e daí ser uma responsabilidade eminentemente administrativa, situação em que os atos dos administradores ambientais serão penalizados quando contrários ao interesse público e princípios que regem a própria administração.

E essa tutela preventiva do meio ambiente possibilita, segundo Milaré, (2004, p. 438), “[...] um manejo adequado dos recursos naturais, para o uso correto de matérias-primas e a utilização de tecnologias de ponta evitando autos investimentos futuros em equipamentos de controle e monitoramento”.

Por fim, o uso adequado dos instrumentos dispostos na Política Nacional do Meio Ambiente, notadamente os aqui estudados, possibilita ao administrador público ambiental o uso de uma série de ferramentais com a finalidade única de preservação ambiental.

O exercício de suas atividades, pela função pública que exerce, deve ser pautada no que dita a lei, sob pena de infringir um dos princípios basilares da Administração Pública, ou seja, o princípio da legalidade. Não se deixando de enfatizar que o administrador, também, poderá estar indo de encontro a princípios éticos e morais que subsidiam seus atos.

3.ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL – LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A Constituição de 1988 deixou a cargo do Poder Público e da coletividade o dever de proteção e defesa do meio ambiente, (art. 225, *caput*, CF/88). Com vistas a alcançar este objetivo, disponibilizou vários mecanismos de prevenção, dentre os quais o estudo sobre os impactos ambientais para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, o licenciamento ambiental. Estes mecanismos de prevenção ficaram a cargo do Poder Público e não da coletividade.

O Estado, por sua vez, como Poder Público, se organiza distribuindo competências administrativas para a prestação de serviços de natureza pública, de acordo com sua própria conveniência, mas para atender o interesse público.

A administração pública, assim, seria a atividade por excelência do Estado e a sua forma de exercício seria por seus agentes, como responsáveis pela colocação em prática das atividades elementares do Estado, ou seja, a prestação de serviços de natureza pública de maneira eficiente.

Para tanto, distribuiu suas atividades de forma desconcentrada ou descentralizada. Entendendo-se por desconcentração o fato de que “[...] as atribuições são repartidas entre órgãos públicos pertencentes a uma única pessoa jurídica, mantendo a vinculação hierárquica” (MAZZA, 2012, p. 268). Entendendo-se por concentração o sentido oposto, ou seja a administração é atribuída a um só órgão público.

A descentralização é um fenômeno no qual “[...] as competências administrativas são exercidas por pessoas jurídicas autônomas, criadas pelo Estado com tal finalidade” (MAZZA, 2012, p. 272), uma forma de administração indireta. Em contrapartida, no fenômeno centralizado de administração, a competência administrativa é exercida por uma única pessoa jurídica governamental.

Cabe, aqui, acrescentar alguns comentários acerca da forma descentralizada de administração pública, ou seja, aquele ente público dotado de personalidade jurídica própria, criado por lei para uma finalidade específica. Preleciona Mazza, (2012, p. 281), que esta entidade é:

[...] composta por pessoas jurídicas autônomas com natureza de direito público ou de direito privado. A natureza jurídica de direito público ou de direito privado determina diversas características jurídicas especiais, definindo qual o regime jurídico aplicável. São pessoas de direito público: autarquias, fundações públicas, agências reguladoras e associações públicas. Possuem personalidade de direito

privado: empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais.

Percebe-se que o Estado, além de estruturar sua administração, desempenha a função administrativa da coisa pública. Esta função administrativa, nas lições de Carvalho Filho (2011, p. 5), “é aquela exercida pelo estado ou por seus delegados, subjacente à ordem constitucional e legal, sob regime de direito público, com vistas a alcançar os fins colimados pela ordem jurídica”.

Somente exerce função quem atende a interesses de terceiros e não a interesses próprios. O Estado, quando atua, o faz vinculado ao interesse público, ao interesse da coletividade, expressado pela lei. Em razão disto, exerce - através das pessoas jurídicas, dos órgãos e dos agentes públicos - função administrativa, a qual pode ser dividida em três grandes modalidades: o fomento, a polícia administrativa e o serviço público. “Alguns autores acrescentam, ainda, a intervenção como quarta modalidade” (DI PIETRO, 2010, p. 54),

Quando se analisa a concessão de licenciamento ambiental, faz-se necessário uma análise mais ponderada acerca do poder de polícia, vez que haverá uma limitação, uma restrição ao direito de propriedade. A polícia administrativa compreende as restrições administrativas aos direitos individuais em prol do interesse público.

O Estado objetiva fazer com que cada indivíduo exerça seus direitos de modo a possibilitar a vida em sociedade. Em razão disso, a polícia administrativa restringe a atuação de cada um no que diz respeito a sua liberdade.

De acordo com a Lei 6938/81, compete ao IBAMA, autarquia federal e ente da administração pública indireta o poder de polícia ambiental, fazendo cumprir as diretrizes da política nacional do meio ambiente, compatibilizando desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

Em consulta ao site do Ministério do Meio Ambiente¹ retira-se que o “licenciamento ambiental é uma obrigação legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente e possui como uma de suas mais expressivas características a participação final na tomada de decisão, por meio de realização de Audiências Públicas como parte do processo”.

¹ <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/>

Ainda de acordo com o citado site, o “IBAMA atua, principalmente, no licenciamento de grandes projetos de infraestrutura que envolvam impactos em mais de um Estado e na atividade do setor de petróleo e gás na plataforma continental”.

Importante salientar que a obrigação de proceder ao licenciamento ambiental não está ligada somente à competência do IBAMA (nível federal) sendo atribuída também aos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (nível estadual) e os de impactos de nível local podem ser atribuído aos Municípios.

Conforme já se assinalou nos capítulos anteriores, o IBAMA detém a competência para conceder, após proceder todo procedimento de licenciamento ambiental, as licenças ambientais para as atividades que degradem ou causem algum prejuízo ao meio ambiente. Tal atribuição está regulamentada pela lei 6.938/81, §4º, art. 10.

Por conseguinte, segundo Fiorillo (2007, p. 84), o CONAMA tratou de definir o licenciamento ambiental, e não licença, e por meio de uma Resolução, a de nº 237/97 no seu § 1º, I, na qual ficou estabelecido que seria:

um 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 qualquer degradação ambiental, considerado as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Desse modo, os atos procedimentais a serem seguidos pelas autoridades administrativas competentes são divididos em três fases segundo Fiorillo, (2007, p. 87), licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO).

A primeira fase, LP, vem enunciada no art. 8º, I, da Resolução do CONAMA, nº 237/97 como aquela concedida

na fase preliminar do planejamento da atividade ou empreendimento, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de implementação”. (FIORILLO, 2007, p. 87).

A segunda fase, LI, como o próprio nome sugere, autoriza a instalação. É imprescindível que seja precedida da LP. Assim, além de aprovar a instalação e especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, inclui “medidas de controle ambiental e demais

condicionantes, da qual constituem motivos determinantes, conforme preceitua art. 8º, II da Resolução do CONAMA nº 237/97”. (FIORLLO, 2007, p. 87-88).

A terceira fase, LO, também pressupõe o cumprimento das fases anteriores e já autoriza a operação da atividade ou empreendimento e também “impõe medidas de controle ambiental e condições determinantes para operação, conforme dispõe art. 8º, III, da Resolução do CONAMA nº 237/97”. (FIORLLO, 2007, p. 88).

Note-se que licença e licenciamento são institutos distintos. Fiorillo (2007, p. 84) afirma que Resolução do CONAMA, também definiu licença ambiental (art. 1º, II) como sendo um:

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 poluidoras utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Assim, importante destacar a diferença notável entre os dois institutos trazidos pela lei, enquanto licenciamento ambiental é um procedimento administrativo complexo constituído por etapas, a licença ambiental é o ato administrativo propriamente dito com suas condições, restrições e medidas de controle ambiental.

Com isso, Fiorilo (2007, p. 84) nos contempla com a conceituação de que o licenciamento ambiental é um “[...] complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão da licença ambiental”.

Perseguidas todas as etapas, urge ainda citar que a própria Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997 tratou de definir quais atividade potencialmente poluidoras deveriam passar pelo procedimento de licenciamento, sendo estas discriminadas no anexo 1 da citada Resolução.

Cumpra mencionar ainda a existência do RIMA, Relatório de Impactos Ambientais. Este relatório pressupõe a existência do EIA (Estudo de Impacto Ambiental). O relatório de impacto ambiental, RIMA, refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental. Assim:

o EIA, compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalho de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório. O Relatório de Impacto Ambiental, destinado-se especificamente ao esclarecimento das vantagens e consequências ambientais do empreendimento, refletirá as conclusões daquele (MILARÉ, 2004, p. 439)

O procedimento administrativo do licenciamento ambiental será concedido mediante prévio estudo dos impactos ambientais, (EIA) e relatório de impactos ambientais, (RIMA).

É um ato complexo, cujo resultado ensejará ou não a expedição de licenças ambientais. Para a execução de tais atos exige-se do administrador ambiental obediência ao princípio da legalidade, imparcialidade, impessoalidade, moralidade, estes estampados na Constituição de 1988, bem como este não deverá deixar de observar os princípios específicos do Direito Ambiental.

Por oportuno, cita-se um importante princípio do Direito Ambiental, o princípio da prevenção, que conforme Milaré, (2004, p. 144), “o princípio da prevenção é basilar no Direito Ambiental concernindo à prioridade que deve ser dada às medidas que evitem o nascimento de atentado ao ambiente, de modo a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar sua qualidade”.

Fiorillo, (2007, p. 42) coloca o princípio da prevenção como sustentáculo do direito ambiental, bem como o consubstancia com objetivo fundamental da disciplina do direito ambiental e do direito constitucional ambiental.

Ressalta-se, que os agentes do IBAMA, esta como autarquia federal, dotada do poder de polícia ambiental ou qualquer outro órgão responsável pelo procedimento administrativo de licenciamento ambiental, não se isentam de responsabilidades no exercício de suas atribuições.

O descumprimento de regras e princípios submete o infrator às responsabilizações devidas, em especial aquelas previstas na lei de improbidade administrativa, lei 8.429/92.

É neste ponto que se defende a aplicabilidade das sanções elencadas na lei, detidamente aos casos de licenciamento ambiental.

Denota-se, que o procedimento administrativo de licenciamento ambiental é um instrumento capaz de dar efetividade aos preceitos constitucionais de preservação ambiental e se procedido de forma séria, aliado aos princípios constitucionais e aos princípios que regem a administração pública tornam-se fortes inibidores de condutas imorais.

3.1.Licenças ambientais

A implantação, a operação ou a ampliação de empreendimentos e atividades que utilizam recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou daquelas que, sob qualquer forma, causem degradação ambiental, exige a realização de procedimento administrativo denominado licenciamento ambiental, com vistas a avaliar a viabilidade e as consequências da interferência no espaço ambiental, para, ao final, outorgar-se ou não a licença ambiental.

Quanto ao procedimento em si, discussões não surgem, sendo, pois, considerado um procedimento eminentemente administrativo. Os debates surgem com relação ao termo licença, se seria um ato vinculado, que quando cumprido todos os requisitos legais, obrigatoriamente, surgia um direito subjetivo a tê-la, ou se teríamos um ato discricionário ligado à conveniência da própria administração pública.

Em direito administrativo, licença é um ato administrativo vinculado, logo, cumprido os requisitos legais do procedimento de licenciamento ambiental não se afastaria a concessão da licença ambiental. Ao identificá-la como uma atividade vinculada, “[...] não permite o desvelamento de todo o complexo embate de interesses e valores que permeiam o procedimento de licenciamento ambiental” (COSTA NETO, 2004, p. 194).

De modo exemplificativo, tem-se o procedimento de licenciamento de uma usina hidrelétrica, cujo cumprimento de requisitos legais não bastariam à sua implantação, “[...] na medida em que a conclusão sobre o preenchimento ou não de tais condições pressupõe um formidável exercício de ponderação e balanceamento de interesses e valores” (COSTA NETO, 2004, p. 194).

A administração ambiental, ainda que cumprido todos os requisitos legais predispostos e sendo eles favoráveis, não daria ao sujeito requerente o direito subjetivo à licença ambiental, isto porque o envolvimento com valores ambientais tornam imprescindíveis sua verificação e julgamento.

Desfeito o caráter de procedimento vinculado das licenças ambientais, em razão de sua denominação técnica, resta analisar a pertinência ou não de tratá-las como uma discricionariedade da administração pública.

Vale dizer que o licenciamento ambiental será conduzido por informações técnicas que importarão em sua aprovação ou não, despontando daí sua discricionariedade.

No tocante às informações técnicas e avaliações prévias, nota-se que se trata de um procedimento subordinado ao estudo dos impactos ambientais, não olvidando a possibilidade de a administração da pública decidir livremente sobre o caso. “Em tais situações, a

“discrecionalidade”, está visivelmente impregnada por vínculos de natureza técnica que deverão ser adequadamente avaliados e ponderados na fase instrutória do procedimento” (COSTA NETO, 2004, p. 196).

Nota-se que a administração está adstrita às questões técnicas e científicas, de ordem objetiva, sobre os impactos ambientais advindos da obra ou empreendimento que causem significativo dano ao meio ambiente.

Desse modo, segundo leciona Costa Neto, (2004, p. 196), essas “[...] condicionantes de índole objetiva, inerentes ao procedimento de licenciamento, induzem, em linha de raciocínio ao reconhecimento de uma chamada “discrecionalidade técnica”, o que, segundo o autor diminui significativamente o âmbito da discrecionalidade do poder de licenciar.

Veja-se que a administração em vez de se pautar na conveniência para concessão de licenças ambientais para atividades econômicas, antes, deve adequar-se para obedecer ao fim estabelecido em lei. É por isso que se pode dizer que a “[...] Administração fica, assim, condicionada a parâmetros objetivos “procedimentalizados”, que passam a constituir o *due process* ambiental” (COSTA NETO, 2004, p. 196).

Desse modo, fica claro o jogo de valores a serem ponderados quando do momento de decisão administrativa sobre concessão de licenças ambientais, sobre questões que afetem a qualidade ambiental. O agente responsável deve guardar respeito aos princípios ambientais, aos princípios constitucionais, detidamente, aos inerentes ao meio ambiente e aos atribuídos à administração pública como um todo. Está-se diante de um juízo discrecional moderado, ou seja, limitado por critérios técnicos e científicos.

Destarte, o ato final de licenciar é limitado por uma série de princípios, de modo que, conforme o caso concreto, um poderá se sobrepor ao outro. A questão é sutil, ao passo que a Constituição Federal assegura um meio ambiente sadio às futuras e presentes gerações também garante o livre desenvolvimento da atividade econômica.

3.2.Lei de improbidade administrativa

A Lei nº 8.429/92 traz uma estrutura de ações que molduram o próprio atuar da administração pública.

A fonte normativa das sanções é a própria CF/88. Está disposto no art. 37 § 4º, que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Há que se considerar os princípios que norteiam os atos administrativos, dispostos no art. 37 “caput”, segundo o qual a administração pública obedecerá ao princípio de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que deverão dar legitimidade à exteriorização de seus atos.

Torna-se clara a intenção do legislador constituinte de resguardar a máxima isenção do administrador no âmbito da administração pública. Por isso, não se pode deixar de analisar os ditames da lei de Improbidade Administrativa.

Afirma Mazza (2012, p. 1062), que a Lei de Improbidade “[...] definiu contornos concretos para o princípio da moralidade administrativa, com base no enunciado no art. 37, caput, da CF de 1988”, sendo defendido pelo autor que o princípio da probidade seria um subprincípio da moralidade, por este ser mais abrangente que aquele.

Ocorre que entre os doutrinadores há, de um modo geral, uma pequena distinção entre os termos, moralidade e probidade, por eles estarem localizados em locais diferentes na própria Constituição. Fato este que não importa ao tema proposto, posto que tais expressões devem ser vistas como m sustentáculos da própria administração pública.

Já Carvalho Filho diz que, (2011, p. 1167), a Constituição em seu texto mencionou a moralidade “[...] como princípio e a improbidade como lesão ao mesmo princípio”, filiando-se a uma terceira corrente sustentando que ambos os princípios se equivaleriam.

O reconhecimento do agente como ímprobo, culminando nas sanções previstas na lei, dá-se pela via judicial. Insurgem a partir daí, a inescusável tarefa de descrever quais seriam as partes legítimas a figurarem tanto no polo passivo, quanto no polo ativo, bem como as sanções previstas na referida lei.

A lei indica que seria o sujeito passivo a pessoa jurídica que foi vítima do ato de improbidade. Sendo que estas se encontram descritas no art. 1º da lei 8.429/92.

Carvalho Filho (2011, p. 1170), enumera os sujeitos passivos principais em três grupos, segundo a própria lei de improbidade. Seriam eles,

1º) pessoas da administração direta: são as entidades componentes da Federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios; 2º) pessoas da administração indireta: autarquia, fundações governamentais, empresas públicas e sociedades de economia

mista; 3º) pessoa para cuja criação ou custeio o erário haja contribuído com (criação) ou contribua (custeio) com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Discorrendo ainda sobre o assunto, Carvalho Filho (2011, p. 1170), enumera como sendo os sujeitos passivos secundários, mais dois grupos: 1º) entidades que recebem subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público; 2º) entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

A lei ainda traz uma especificidade com relação a este último sujeito passivo, dizendo que a proteção patrimonial, com relação aos atos de improbidade se limita ao percentual da parcela oriunda do erário.

Já o sujeito ativo descrito na Lei seria “[...] aquele que pratica o ato de improbidade, concorre para sua prática ou dele extrai vantagens indevidas” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 1172).

O sujeito ativo é tanto o autor da conduta, quanto o terceiro que compartilha dos benefícios ou contribua na sua execução. O terceiro, na qualidade de sujeito ativo do ato de improbidade, deve se enquadrar agindo, induzindo ou concorrendo, ou ainda se beneficiando de algum modo do ato ímprobo praticado pelo agente público (art. 3º da Lei 8.429/92).

A própria lei tratou de conceituar os agentes públicos que se enquadrariam nas hipóteses de sanções. Descreve a lei, em seu art. 2º, que agente público:

é todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

A expressão “entidades mencionadas”, apresentada no texto legal, refere-se àquelas citadas como vítimas, ou seja, sujeitos passivos, do ato de improbidade.

Destaque para a amplitude do dispositivo em questão que estende seu alcance para além daqueles que mantêm um vínculo jurídico formal com o Estado. Esta categoria abrangeria os agentes políticos, os agentes colaboradores e os servidores públicos em geral (CARVALHO FILHO, 2011, p. 1172).

Com relação aos agentes políticos, abre-se a ressalva: aos agentes políticos aplicam-se as sanções previstas na Lei de Crime de Responsabilidade, lei 1079/50, ou as sanções

previstas na Lei de Improbidade. Nestes termos, preleciona Carvalho Filho (2011, p. 1176), que

[...] as leis nº 1.079/50 e 8.429/92, convivem harmoniosamente no sistema, sendo independentes as vias respectivas, mas será incabível formular na ação de improbidade pedido de aplicação de natureza política (perda de cargo, suspensão de direitos políticos), já que elas emanam naturalmente da ação penal de apuração de crime de responsabilidade. Em compensação subsistiriam as outras sanções sem tal natureza (como, v.g., multa civil, reparação de danos, proibição de benefícios creditícios e fiscais).

A discussão comporta uma particularidade ante a previsão expressa no art. 52 da lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade, com relação ao prefeito que incorrerá em improbidade administrativa nos termos da lei 8.429/92.

Quanto aos atos que a lei reconhece como ímprobo, logo sujeito às suas penalidades, tem-se os que importam em enriquecimento ilícito, os que causem danos ao erário e os que desrespeitem os princípios da Administração Pública, respectivamente previstos nos art. 9º, 10 e 11 da lei 8.429/92.

Carvalho Filho (2011, p. 1178), advoga o entendimento de que as condutas previstas no caput dos artigos supracitados são condutas genéricas, adotando o posicionamento de uma não taxatividade das condutas expressamente descritas.

As sanções estão previstas no art. 12. Carvalho Filho (2011, p. 1184) assim as enumera:

[...] 1ª) perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; 2ª) ressarcimento integral do dano; 3ª) perda da função pública; 4ª) suspensão dos direitos políticos; 5ª) pagamento de multa civil; 6ª) proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Reprisa-se que para cada conduta a lei traz uma penalidade específica, permitindo a aplicabilidade isolada ou cumulativa, conforme a gravidade do fato e que para a fixação da penalidade deve-se levar em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas em legislação específica.

Cumprе alertar que podem ocorrer abusos por parte da autoridade julgadora. Assim, as punições devem guardar consonância com o princípio da proporcionalidade, “[...] exigindo-se correlação entre a natureza da conduta de improbidade e a penalidade a ser imposta ao autor.

[...] Desse modo, condutas de menor gravidade não são suscetíveis de sanções mais severas do que exige a natureza da conduta” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 1186).

No caso de ofensas simultâneas a mais de um artigo descrito na lei de improbidade, quando uma só for a conduta, o aplicador deverá se valer do princípio da subsunção, do qual se retira que a conduta e a sanção mais gravosa deve absorver as de menor gravidade. E se ocorrendo mais de uma conduta e se enquadrando em figuras típicas diferentes, haverá a cumulativamente as sanções, se compatíveis (CARVALHO FILHO, 2011, p. 1188).

A lei de improbidade visa, sobretudo, resguardar as boas práticas administrativas, zelando pela fiel execução das atividades atribuídas a cada agente público.

Com isso, os atos do Poder Público destinado ao controle, à fiscalização e à proteção do meio ambiente devem ser praticados com observância aos princípios constitucionais e ambientais, sob pena de o ato praticado ser eivado de vício, pois que lesivo ao dever de atuação protetiva de princípios e direitos fundamentais.

3.3. Aplicabilidade da lei de improbidade ao licenciamento ambiental

O que se pretende neste capítulo é analisar a aplicação, no caso concreto, dos ditames da lei de improbidade administrativa ao procedimento administrativo de licenciamento para a instalação de obras e empreendimentos que causem significativo dano ao meio ambiente.

Cumpre ressaltar que a lei de improbidade visa tutelar as boas práticas administrativas contra o mau uso da máquina administrativa, por seus administradores.

Seria a própria administração se voltando contra a corrupção dos agentes a si vinculada. Tanto que se intitula como sujeito ativo para propor a ação de improbidade a pessoa jurídica interessada, como também o Ministério Público, este podendo atuar como fiscal da lei.

Contudo, considerando-se a importância dada ao meio ambiente, sua especial proteção conferida pela Constituição, o agente público estará sujeito às penalidades da lei em questão, uma vez faltando com seu dever moral, cause danos consideráveis ao meio ambiente.

Dessa maneira, a Constituição prevê que para todo e qualquer empreendimento ou obra que venha a causar significativo dano ao meio ambiente deverá, obrigatoriamente, que

exigir-se o estudo prévio sobre os impactos ambientais decorrentes, o que ensejará ou não na concessão de licenças ambientais.

Conforme mencionado anteriormente, o licenciamento ambiental é um procedimento de natureza administrativa formado por uma série de etapas adstrito a preceitos legais e princípios que asseguram a tutela ambiental e administrativa.

Neste ponto, cumpre destacar dois princípios do direito ambiental, o da prevenção e o da precaução, como auxiliares nas etapas procedimentalizadas a darem início ao ato administrativo autorizativo, a licença ambiental, ante o prévio estudo dos impactos ambientais (EIA).

Assim segundo Costa Neto (2004, p. 183) o EIA consiste em prévio “[...] diagnóstico ambiental de caráter técnico científico da área de influência do empreendimento, verificando-se os recursos ambientais que poderão ser modificados”. Posteriormente se subverterá no RIMA, que será posto para eventual aprovação pela autoridade administrativa competente com os cuidados imprescindíveis à concretização do ato. Confirma-se, pois, o caráter preventivo de proteção, baseado na irreversibilidade dos danos ambientais.

Costa Neto, por sua vez, (2004, p.187) não descarta a possibilidade de aplicação da lei de improbidade aos casos de falhas ou mesmo de corrupção administrativa ambiental, tanto que aduz em sua obra que poderá haver, em tais circunstâncias, responsabilização por ato de improbidade, atentatório aos princípios regedores da boa administração ambiental, nos termos da lei 8.429/92, art. 1º e 2º, c/c art. 11.

Destarte, as atividades desenvolvidas pelos agentes responsáveis pela verificação dos estudos prévios de impactos ambientais e dos relatórios finais tendentes ao ato de concessão de licenças ambientais hão de se cercar de cuidados tais que não causem dano ao meio ambiente. Para isto, como integrantes dos quadros da administração pública, devem fazer uma boa administração ambiental.

Destaca-se que a doutrina dá pouca ênfase ao agir ímprobo em questões ambientais. Prima-se que dever haver uma inversão de ideias, de modo a viabilizar um maior arsenal punitivo capaz de garantir uma proteção mais efetiva contra ações lesivas ao meio ambiente.

Sobre a lei de improbidade administrativa, Milaré (2007, p. 885), assevera que:

A partir da Constituição Federal de 1988, positivou-se o combate à corrupção administrativa, pois, até então, a legislação cuidava apenas de um tipo de improbidade: o enriquecimento ilícito. Sob a nova ordem constitucional, e com a edição da Lei n. 8.429/1992, alargou-se a esfera de proteção do patrimônio público.

O bem jurídico tutelado não é mais apenas o erário, mas também a própria probidade administrativa. Com isso, o controle se ampliou para abranger qualquer prática de corrupção que tenha ou não lesado concretamente o erário; destarte, não só o bem público material é tutelado, mas também a gestão ética e eficiente do patrimônio público. [...]. Desse controle não escapa a Administração Pública ambiental, que está vinculada a um corpo de instrumentos legais no intuito principal de promover a preservação da qualidade devida e o desenvolvimento sustentável.

Como forma de solidificar o entendimento de que a lei de improbidade administrativa deve, sim, ser aplicada às questões ambientais, traz-se ao âmago da discussão o posicionamento do egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

ADMINISTRATIVO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – DANO AO MEIO AMBIENTE - APROVAÇÃO DE LOTEAMENTO QUE OCASIONA SUPRESSÃO PARCIAL DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – EX-PREFEITA MUNICIPAL - SANÇÃO AO PROJETO - DOLO – IMPROBIDADE RECONHECIDA.- Na medida em que ré estava ciente de toda a irregularidade que norteou o projeto do loteamento por ela aprovado- especificamente no que se refere à supressão parcial de área de preservação permanente -, é legítimo concluir que agiu com dolo eventual, pois sua vontade foi dirigida à aprovação desse projeto e assumiu o risco da produção do resultado - dano ambiental - com o aval exarado no decreto municipal respectivo.- Em consequência, comete ato de improbidade administrativa o administrador que permite a aprovação de projeto de loteamento em área de preservação ambiental. - As sanções do art. 12 da Lei nº 8.429/92 devem ser graduadas de forma razoável e atenta às circunstâncias do caso concreto. (Apel. Nº 1.0071.07.032401-8/001: Des. Rel. Alberto Vilas Boas; DJ. 01/03/2011; publicado em: 08/04/2011)

Em análise pormenorizada da decisão acima, a ex-prefeita da cidade de Boa Esperança cometeu ato de improbidade administrativa ao aprovar o projeto de loteamento em área de preservação ambiental, sendo-lhe aplicadas as sanções previstas na lei 8429/92.

Assim, os agentes responsáveis pelo procedimento de licenciamento ambiental, obrigatoriamente, deverão realizá-lo nos casos previstos em lei, obedecendo a termos legais e científicos. E no caso em comento, o procedimento de licenciamento sequer existiu.

Os agentes públicos devem se cercar de cuidados ao se deparar com situações atinentes a questões ambientais, operando por juízos de valores em torno da viabilidade da obra ou empreendimento no tocante às questões ligadas ao meio ambiente.

É dentro deste posicionamento que se defende a aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos atos dos agentes públicos competentes pelo procedimento de licenciamento ambiental que causem danos ao meio ambiente infringindo leis ambientais e os princípios. Sobressai, dessa maneira, mais uma forma de garantir o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para o desenvolvimento de uma sadia qualidade de vida.

CONCLUSÃO

Frente ao exposto, contudo, foi levando em consideração a ineficiência do Poder Público com relação à proteção ao meio ambiente e levando-se em conta, também, ser este bem indispensável a uma sadia qualidade de vida, bem como as frequentes ações do próprio administrador público agindo em confronto com a legislação ambiental vigente e os princípios que o rege, que se buscou dentro do próprio ordenamento jurídico um meio inibidor de condutas do administrador público ambiental que ensejem danos ao meio ambiente.

Foi colocando em destaque elementos constitucionais fundadores de toda atuação Estatal em prol interesse público na proteção do meio ambiente, isto é, os ideais advindos do Princípio Democrático, que atribui valores sobre toda ordem jurídica em razão da primazia do interesse público, que se viu convencionar os chamados Direitos de Fundamentais.

Estes sendo vistos como fins institucionalizados e a serem perseguidos pelo Estado. Considerados Fundamentais por estarem voltados a algo indispensável à população e para o fim exclusivo de proporcionar, por meio de execução de suas políticas, o tratamento prioritário desses direitos em busca do bem-estar social.

Assim, a Constituição de 1988 inovou no mundo jurídico brasileiro inserindo uma gama de Direitos Fundamentais, numa perspectiva de realização de um Estado fundado no Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Neste trabalho, maior atenção foi dada ao Direito Fundamental a um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado a uma sadia qualidade de vida primando pela dignidade humana.

Destaque para a função primeira do Poder Público, ou seja, a sua atuação em prol do interesse público, neste caso, de proteção ao meio ambiente, como fim institucional.

Insurge-se que a proteção do meio ambiente seria, principalmente, feita pela administração pública, tanto pela forma direta com pela forma indireta, por meio de seus agentes, sendo estes, por conseguinte, os responsáveis imediatos pelos danos que causarem ao meio ambiente, nos termos da lei de improbidade.

Desta forma, como a política preservacionista brasileira em prol do meio ambiente se pautou em meios eminentemente preventivos, considerou-se como importante arma nas mãos da administração pública ambiental a procedimento de licenciamento ambiental, cuja

definição nos endereçou a concluir que se tratava de um procedimento administrativo e que envolve interesse público.

Até então, deixou-se nítido que é responsabilidade do Poder Público zelar pela administração ambiental direcionada ao procedimento de licenciamento ambiental devendo estar voltada na defesa do meio ambiente.

Em outro ponto, tendo sido considerado importante instrumento de natureza preventiva da Política Nacional do Meio Ambiente, o procedimento de licenciamento ambiental deveria seguir uma série de etapas indispensáveis, a partir de estudos científicos tendentes a determinar se a obra ou empreendimento a ser instalado causaria significativo dano ao meio ambiente. Etapas estas que estariam direcionadas à concessão de licenças ambientais, documentos autorizativos propriamente ditos.

E como a forma de atuar da administração ambiental, segundo o próprio ordenamento jurídico brasileiro, não poderia se dar de forma aleatória a critério do próprio administrador, estabeleceu-se que ele deveria se pautar em princípios e normas, tanto constitucionais como ambientais com fulcro à proteção ao meio ambiente, notadamente, no que tange ao procedimento de licenciamento ambiental.

Neste sentido, partindo de um ponto de vista mais ambientalista, primando pela preservação do meio ambiente que se apresentou mais um recurso como meio de assegurar, efetivamente, com vistas no Texto Constitucional e toda disciplina referente ao direito ambiental, a proteção do meio ambiente.

Assim sendo e levando-se em conta que os agentes públicos ambientais, aqueles a quem foi conferido pelo Estado a responsabilidade moral e legal de administrar os bens e interesses públicos, enfim, velar por uma boa administração, não se poderia deixar de considerar no âmbito do direito ambiental as formas legais para a sua proteção.

Desta forma, o licenciamento ambiental, como procedimento administrativo, deve guardar similitude com o que preceitua ditames constitucionais e com todo o sistema jurídico infraconstitucional referente ao direito ambiental em paralelo aos ditames da lei de improbidade administrativa. Esta lei, que por sua vez, vem resguardar no âmbito administrativo a lealdade e boa-fé dos que lidam diariamente com a coisa pública, impondo-o punições quando desvincularem dos princípios e normas que os regem.

Ressalta-se, por oportuno, que no âmbito da Constituição de 1988 ficou clara a intenção do legislador aos coibir atos que importem em improbidade administrativa (art. 37, § 4º), bem como ditou princípios basilares, segundo os quais toda administração pública deverá

obedecer para nortear seus atos (art. 37, “caput”), sendo estas as fontes normativas da própria lei de improbidade administrativa.

Foi com esse pensamento que defendeu a aplicabilidade efetiva da lei de improbidade administrativa a todos os agentes públicos ambientais que imoralmente, por seus atos, causarem danos ao meio ambiente, em especial no que toca ao procedimento de licenciamento ambiental.

Corroborado a todo o exposto, conclui-se que o preceito constitucional ambiental estaria com uma garantia a mais capaz de elevar seu nível de proteção se considerado a lei de improbidade administrativa como parâmetro e sua característica coercitiva calcada na intenção de inibir condutas desonestas para com a coisa pública. No caso apresentado, destaque para sua aplicação no âmbito de todo procedimento de licenciamento ambiental.

REFERÊNCIAS

BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 6.938 *Política Nacional do Meio Ambiente*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1981.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

COSTA NETO, Nicolao Dino de C. Aspectos da tutela preventiva do meio ambiente: avaliação do impacto ambiental e o licenciamento ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Nei de Barros (org.), *Direito Ambiental Contemporâneo*. Barueri, SP: Manole, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HENRIQUE FILHO, Tarcísio. *A Lei de Improbidade Administrativa e a tutela do meio ambiente*. Disponível em: < <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n-36-edicao-especial-2011/a-lei-de-improbidade-administrativa-e-a-tutela-do-meio-ambiente/at> >. Acesso em 8 de dezembro de 2014.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/estr1.cfm>, Acesso em 21 de outubro de 2014.

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva 2012.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

PAVIONE, Lucas dos Santos. Direito Ambiental. In: ANDRADE, Flávia Cristina Moura de; PAVIONE, Lucas dos Santos; FRANCESCHETE, Júlio César (org.), *Exame da OAB Doutrina*. Salvador, Ba: Jus Podivm, 2014.

TAFARELO, Giovanna Gaebeloto. *Da Administração Pública e dos Atos Administrativos: noções introdutórias*. Disponível em <http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/Juridica/article/viewFile/2826/2605>. Acesso em 21 de outubro de 2014.