

**ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Luciana Aparecida Teixeira

**O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A LIBERDADE ECONÔMICA: A
CONVERSÃO DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO EM ATIVIDADE *EX LEGE*
POSITIVA ACERCA DAS LICENÇAS AMBIENTAIS COMO REGRA MATRIZ NA
PERSPECTIVA DA LEI 13.874/2019**

Belo Horizonte
2020

Luciana Aparecida Teixeira

**O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A LIBERDADE ECONÔMICA: A
CONVERSÃO DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO EM ATIVIDADE *EX LEGE*
POSITIVA ACERCA DAS LICENÇAS AMBIENTAIS COMO REGRA MATRIZ NA
PERSPECTIVA DA LEI 13.874/2019**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Linha de pesquisa: Políticas Públicas, Globalização e Desenvolvimento Sustentável.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro

Belo Horizonte
2020

T266a O licenciamento ambiental e a liberdade econômica: a conversão do silêncio administrativo em atividade ex lege positiva acerca das licenças ambientais como regra matriz na perspectiva da Lei 13.874/2019 / Luciana Aparecida Teixeira. – Belo Horizonte - MG: Dom Helder, 2020.

110 p.

Dissertação (Mestrado) – Escola Superior Dom Helder Câmara

Inclui referências.

Liberdade Econômica. Licenciamento Ambiental. Silêncio Administrativo. Sustentabilidade. Desenvolvimento Sustentável.

1. Liberdade econômica. 2. Licenciamento Ambiental. 3. Silêncio Administrativo. Belo Horizonte (MG). I. Título. II. Teixeira, Luciana Aparecida. III. Escola Superior Dom Helder Câmara. IV Título.

CDU 349.6:502.7

ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA

Luciana Aparecida Teixeira

O licenciamento ambiental e a liberdade econômica: a conversão do silêncio administrativo em atividade *ex lege* positiva acerca das licenças ambientais como regra matriz na perspectiva da Lei 13.874/2019

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Linha de pesquisa: Políticas Públicas, Globalização e Desenvolvimento Sustentável.

Aprovado em: ____/____/2020

Prof. Dr. Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro – Escola Superior Dom Helder Câmara

Prof. Dr. Pedro Andrade Matos – Escola Superior Dom Helder Câmara

Prof. Dr. Giovani Clark – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Nota: _____

Belo Horizonte
2020

Dedico este trabalho a todos aqueles que contribuíram na minha caminhada rumo à construção do meu conhecimento, em especial a minha mãe, Maria do Carmo Teixeira, minhas filhas Laura Márcia, Ana Luíza e Gabriela Liz. Ao meu querido esposo e amigo, Didio. Ao Dr. Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro pela tolerância, dedicação e eficiência na condução de minha pesquisa. Aos Doutores José Cláudio Junqueira, Pedro Andrade de Matos, Romeu Thomé, Sébastien Kiwonghi Bizawu, pela disponibilidade em todas as vezes que necessitei. E aos amigos que compartilharam experiência ao longo do trajeto. Uma sociedade só será melhor, se cada um fizer a sua parte.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus pela oportunidade de realizar um sonho, de poder crescer em meu currículo um título tão nobre.

À minha mãe, Maria do Carmo Teixeira, pelo apoio incondicional, querendo apenas minha felicidade.

Agradeço ao meu esposo, companheiro, amigo, Didio, que possibilitou minhas ausências no trabalho e em casa.

Às minhas filhas Laura Xavier, Ana Luíza e Gabriela Liz por ajudarem quando necessário.

Agradeço minha amiga de alma, Érica Nascimento, pelas palavras de conforto nas horas difíceis.

Agradeço a minha sobrinha Marines Teixeira pela ajuda e disponibilidade de seu tempo a mim dedicado.

À Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara, sua Direção e Administração, que oportunizaram a descoberta da pesquisa, dando todo o suporte necessário.

Ao meu orientador, Dr. Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro, um agradecimento especial, por sua dedicação e respeito com as disciplinas que leciona. E por me ajudar a percorrer com seriedade o caminho da pesquisa, sempre acreditando na relevância deste tema.

Ao corpo docente do mestrado, que me possibilitou a pesquisa e a academia e faz parte do resultado.

Aos colegas do grupo de pesquisa, agradeço carinhosamente pelo apoio. Agradeço pelas relevantes contribuições dos amigos Breno, Flávio, Ulisses, Isabel e Roseli (secretárias), as amizades feitas no mestrado Amanda Rodrigues, Ana Luíza Lacerda, Fernanda Araújo e Ivone Soares.

Por fim, gostaria de dizer que fácil não foi, mas valeu a pena e faria tudo de novo.

"Honeste vivere, neminem laedere, suum cuique tribuere"
"Viver honestamente, não prejudicar ninguém, atribuir a cada um o que lhe pertence".

Eneu Domício Ulpiano, 223.

RESUMO

O procedimento de avaliação e de concessão das licenças ambientais no Brasil se apresenta como um entrave para o setor econômico. A burocratização, a morosidade dos processos e a obrigatoriedade da manifestação da Administração Pública estão inseridas nas atividades econômicas as quais causam impacto ambiental, inflando assim o Estado. Tudo isso gera aos empreendedores insegurança jurídica e dispêndio financeiro, uma vez que, iniciado o procedimento de licenciamento ambiental, não se tem a certeza da duração das fases e nem dos fundamentos de seus resultados, pela existência de vários atos discricionários praticados por agentes da Administração. Com a promulgação da Lei n.º 13.874/2019, houve significativa alteração na avaliação das atividades econômicas de baixo risco, sob o argumento de dinamicidade e organização dos procedimentos, menor intervenção estatal e liberdade para o empreendedorismo. A alteração estimula a captação de recursos internos e internacionais, com objetivo de auferir crescimento econômico. Ainda confere uma suposta segurança e confiabilidade às decisões. Embora a Lei altere vários institutos e procedimentos de direito público e privado, dentre eles a desnecessidade de realização de licenciamento ambiental para atividades de baixo impacto, ela não atribui essa classificação das atividades de baixo risco ao órgão de proteção ambiental, mas sim ao Poder Executivo, já prevendo a atuação do comitê para Gestão da Rede Nacional para simplificação do Registro de Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM na omissão daquele. Esse posicionamento garante uma decisão mais econômica do que de proteção ambiental. Não há um rol de atividades pré-estabelecidas pelo Poder Executivo, nem pelo CGSIM. A pergunta que se busca responder ao longo dessa pesquisa é se as alterações trazidas pela Lei de Liberdade Econômica são uma lacuna apresentada à proteção do meio ambiente e para o licenciamento ambiental. Pode-se dizer que a Lei de Liberdade Econômica atua como um mecanismo de eficiência ao processo do licenciamento para as atividades menos complexas, uma vez que determina a liberação do exercício da atividade de baixo impacto mediante a simples informação do particular e, com isso, superestima a boa-fé do requerente, buscando contrapor o silêncio e a morosidade administrativa no trato dessas atividades. No Brasil as licenças de instalação e de operação aguardam longos períodos para deliberação dos órgãos competentes, sendo que o Poder Público veda a autorização tácita para as atividades causadoras de impacto ambiental, mesmo não se manifestando em tempo hábil ou pelo decurso do prazo. A pesquisa compõe-se de quatro capítulos, além da introdução e conclusão. Buscou-se abordar os direitos que asseguram a liberdade econômica, a proteção ambiental elencada na Constituição Federal e nas novas vertentes de desenvolvimento almejadas pelo Brasil. Utilizou-se o método de pesquisa qualitativa, teórico-documental, com técnica dedutiva, por meio de documentação indireta, elaborada por fontes de pesquisa bibliográficas. O marco teórico foi o estudo da possibilidade de simplificação do licenciamento ambiental, dentro da perspectiva da Lei de Liberdade Econômica sem afrontar os pilares da sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável. Por fim, as mudanças legais propostas na Lei 13.874/2019 guardam peculiaridades que não afrontam diretamente os preceitos fundamentais insculpidos no artigo 225 da CR/88 quanto à legislação especial e à proteção do meio ambiente, todavia alteram sensivelmente o licenciamento ambiental, podendo resultar na materialização das intenções econômicas no âmbito das atividades menos complexas.

Palavras-chave: Liberdade Econômica. Licenciamento Ambiental. Silêncio Administrativo. Sustentabilidade. Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

The procedure for assessing and granting environmental licenses in Brazil presents itself as an obstacle for the economic sector. The bureaucratization, the slowness of the processes and the mandatory manifestation of the public administration are inserted in the economic activities that cause environmental impact, thus inflating the State. All of this generates entrepreneurs' legal uncertainty and financial expenditure, since, once the environmental licensing procedure has started, the duration of the phases and the basis for their results are not certain, due to the existence of several discretionary acts practiced by management agents. With the enactment of Law number 13.874/2019, there was a significant change in the assessment of low-risk economic activities, under the argument of dynamism and organization of procedures, less state intervention and freedom for entrepreneurship. The amendment encourages the raising of domestic and international resources, with the objective of achieving economic growth. It also gives supposed security and reliability to decisions. Although the law alters several public and private law institutes and procedures, among them the unnecessary environmental licensing for low impact activities, it does not attribute this classification of low risk activities to the environmental protection agency, but to the Executive Branch, already foreseeing the performance of the National Network Management committee to simplify the Registration of Legalization of Companies and Business - CGSIM in the omission of that. This positioning guarantees a more economical decision than that of environmental protection. There is no list of activities pre-established by the Executive Branch or by CGSIM. The question that is sought to answer throughout this research is whether the changes brought by the Economic Freedom Law are a gap presented to the protection of the environment and to environmental licensing. It can be said that the Economic Freedom Act acts as an efficiency mechanism to the licensing process for less complex activities, since it determines the release of the exercise of the low impact activity through the simple information of the individual and, with this, overestimates the applicant's good faith, seeking to counter the administrative silence and slowness in dealing with these activities. In Brazil, the installation and operation licenses wait for long periods for deliberations by the competent bodies, and the Public Authority prohibits tacit authorization for activities that cause environmental impact, even if it does not manifest in a timely manner or for the duration of the term. The research consists of four chapters, in addition to the introduction and conclusion. We sought to address the rights that ensure economic freedom, environmental protection listed in the Federal Constitution and the new development strands sought by Brazil. The qualitative, theoretical-documentary research method was used, with deductive technique, through indirect documentation, prepared by bibliographic research sources. The theoretical framework was the study of the possibility of simplifying environmental licensing, within the perspective of the Economic Freedom Law without facing the pillars of sustainability and sustainable development. Finally, the legal amendments proposed in Law 13.874/2019 retain peculiarities that do not directly confront the fundamental precepts inscribed in article 225 of CR/88 regarding special legislation and the protection of the environment, however it presents sensitive changes to the environmental licensing that may result in materializing economic intentions within the scope of less complex activities.

Keywords: Economic freedom. Environmental Licensing. Administrative silence. Sustainability. Sustainable development.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
APA	Área de Preservação Ambiental
APP	Áreas de Preservação Permanente
CE	Comunidade Europeia
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CN	Congresso Nacional
CPC	Código de Processo Civil
CR/88	Constituição da República de 1988
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EPIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
CGSIM	Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios
GT	Grupo de Trabalho
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LI	Licença de Implantação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
LPI	Licença Prévia de Instalação
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos
OEA	Organização dos Estados Americanos
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Conselho Diretor do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PL	Projeto de Lei
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RJACSR	Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração
S.A.	Sociedade Anônima
SEMA	Secretaria Nacional do Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA	16
1.1 Liberdade econômica e justiça	19
1.2 Princípios da liberdade econômica	21
<i>1.2.1 A liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas</i>	22
<i>1.2.2 A boa-fé do particular perante o Poder Público</i>	24
<i>1.2.3 A intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas</i>	26
1.3 O reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado	28
1.4 Desenvolvimento e a liberdade econômica no Brasil	30
<i>1.4.1 Regulação da liberdade econômica (Lei 13.874/19)</i>	33
2 A PROTEÇÃO AMBIENTAL E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988	36
2.1 Comprometimento social com o meio ambiente e a liberdade individual	38
2.2 Princípios norteadores da proteção ambiental	40
<i>2.2.1 Princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana</i>	42
<i>2.2.2 Princípio da participação</i>	44
<i>2.2.3 Princípio da precaução</i>	45
<i>2.2.4 Princípio da prevenção</i>	47
<i>2.2.5 Princípio da responsabilidade ambiental</i>	48
<i>2.2.6 Princípio do poluidor-pagador</i>	50
<i>2.2.7 Princípio da cooperação</i>	52
<i>2.2.8 Princípio da função socioambiental da propriedade</i>	55
3 COMPETÊNCIA DOS ENTES E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL	60
3.1 Lei Complementar 140/2011	63
3.2 Silêncio administrativo	66
3.3 Efeitos do silêncio administrativo no licenciamento ambiental	68
3.4 Prazos procedimentais do licenciamento ambiental	69
3.5 Fases do licenciamento ambiental	71
4 A LIBERDADE ECONÔMICA X A INSEGURANÇA AMBIENTAL	73

4.1 A necessidade do desenvolvimento moderno brasileiro.....	76
4.2 A fratura do licenciamento ambiental e as políticas públicas	79
4.3 Os interesses progressistas de desenvolvimento frente à Lei 13.874/19	84
4.4 A Lei da Liberdade Econômica e a vedação ao não retrocesso da proteção ambiental.....	87
CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
REFERÊNCIAS	98

INTRODUÇÃO

Na última década, o Brasil passou por várias renovações legais; diversos arranjos legislativos simplificaram vários procedimentos, excluíram e dinamizaram institutos jurídicos, bem como regulamentaram princípios constitucionais carentes de legislação complementar. Todas essas mudanças visaram trazer avanços econômicos, sociais e políticos ao sistema legal.

Pode-se afirmar que a mais significativa mudança ocorreu no cenário político, logo depois a mudança veio no sistema jurídico, culminando em um revés econômico do país e resultando num contexto de estagnação da economia, gerando afastamento de investimentos e criando um panorama de insegurança, altos índices inflacionários, com um suposto esquema de corrupção. Tudo isso incentivou a busca de novas soluções pelo atual governo.

Sendo assim, a intenção foi buscar meios de fluidez para a economia, e a solução encontrada foi adotar um pacote de medidas para atrair novos investidores, com novas diretrizes e menos intervencionismo. A conquista a se alcançar é maior estabilidade mercadológica. Essas alterações influenciam até mesmo na manutenção de garantias de direitos fundamentais, modulando-os para o enfrentamento da nova realidade vivida.

Em meio a essas ocorrências, no ano de 2019 foi proposta a Medida Provisória MP nº. 881/2019, cujo intuito foi estimular as garantias de livre iniciativa, culminando em um pacote de flexibilizações de direitos com vistas a proporcionar maior liberdade empreendedora aos particulares, principalmente no tocante a liberações de alvarás, licenças e autorizações para atividades de baixo impacto ambiental.

Tais medidas têm impacto imediato e apresentam-se como curativas à economia, uma vez que tentam atrair investimentos, aquecem a indústria e os setores produtivos. A MP nº. 881/2019 foi convertida na Lei de Liberdade Econômica – Lei 13.874/2019 e com ela veio a real modificação de vários institutos jurídicos de direito público e privado, buscando dar ao panorama produtivo um meio de reagir.

Dentre todas as alterações legais trazidas pela Lei de Liberdade Econômica, cabe-nos analisar as voltadas às atividades causadoras de impacto ambiental, e o reflexo das alterações da Lei para a proteção do meio ambiente no panorama brasileiro atual.

Busca-se com essa investigação esclarecer as nuances as quais se formam sobre o desafio de se desenvolver com sustentabilidade no Brasil pós-Lei de Liberdade Econômica. Assim, este trabalho aborda as alterações trazidas pela Lei 13.874/19 aptas a afetarem diretamente a proteção do meio ambiente e o licenciamento ambiental em favor da Liberdade

Econômica. Ainda, trabalha a intenção das alterações legais para o desenvolvimento sustentável moderno no país, bem como esclarece a suposta minimização da intervenção Estatal, a qual tem o objetivo de afastar a morosidade e o silêncio administrativo das decisões mais simples.

Quanto aos resultados esperados, o trabalho buscou esclarecer que a adoção de ações isoladas sem a observância da legislação especial de proteção ambiental, mesmo desejáveis e adequadas para a evolução econômica, pode trazer prejuízos aos preceitos de proteção ambiental. A Lei de Liberdade Econômica se apresenta como uma ferramenta alinhada ao modelo político e econômico atual. Sua aplicação visa não só à retomada de crescimento do país, como à desejável satisfação de necessidades locais e regionais, voltando a estimular programas de crescimento e o consequente desenvolvimento.

A pesquisa classifica-se como qualitativa e teórico-documental, com técnica dedutiva, elaborada por meio de fontes bibliográficas. Seu marco teórico foi a possibilidade de simplificação do licenciamento ambiental, adequando-o ao desenvolvimento sustentável na perspectiva da Lei 13.874/19.

Foi distribuída em quatro capítulos, pelos quais se buscou apresentar o tema-problema a ser enfrentado, e um panorama geral sobre as vulnerabilidades e gargalos do entendimento do termo liberdade econômica e simplificação da proteção ambiental a bem dos avanços econômicos.

A escolha do tema se faz importante devido à atualidade brasileira, bem como pelas novidades trazidas pela Lei de Liberdade Econômica e o resultado das aplicações da Lei para a economia frente à necessidade da proteção ambiental. Embora com vasto conteúdo pela literatura, o debate sobre economia e proteção do meio ambiente ainda está aberto à desmistificação.

Apoiado em uma ampla bibliografia, o primeiro capítulo se consubstancia na análise dos princípios da liberdade econômica, sua regulação, a atuação do particular e a intervenção estatal dentro do atual modelo de desenvolvimento sustentável. Porém essa etapa afirma que o Estado deve agir com intervenção mínima nas atividades econômicas, visando apenas à garantia de perpetuação dos recursos naturais e de um ambiente ecologicamente adequado às gerações vindouras que se dará por meio da conservação ambiental e não do desenvolvimento.

Diante disso, o segundo capítulo traz uma abordagem técnica e contextualizada da proteção ambiental brasileira, sobretudo da norma constitucional e dos principais princípios ambientais. Ainda trabalha a temática do comprometimento social com a proteção ambiental

frente às liberdades individuais, buscando a temática do compromisso responsável dos particulares.

Já o terceiro capítulo se detém a tratar os requisitos normativos e legais do licenciamento ambiental, a competência dos Entes e o licenciamento único. Trabalha os aspectos da Lei Complementar 140/2011, a atuação da Administração Pública, seu silêncio no trato do licenciamento ambiental e das autorizações, bem como as consequências da inércia da administração para a economia e para o desenvolvimento do país. Aborda as fases e os prazos ideais do licenciamento ambiental e a possibilidade de autorizações tácitas ou pelo decurso do prazo do licenciamento.

No quarto e último capítulo, é trazido um alerta para as intenções nem sempre claras do mercado no uso do termo “Liberdade Econômica” frente às consequências ambientais causadas pelo desenvolvimento. Aborda a simplificação de atividades e as políticas públicas ressaltando uma prática a qual busca o reducionismo conceitual de interesses que constantemente se distancia da defesa do meio ambiente. Aborda a perspectiva da Lei de Liberdade Econômica frente ao princípio do não retrocesso do direito brasileiro, e os resultados da proteção do meio ambiente frente à nova Lei.

Assim, foi verificado que a Lei de Liberdade Econômica, ao apresentar uma nova perspectiva no cenário econômico do Brasil, propôs uma singular alteração para a proteção do meio ambiente no que tange às atividades de baixo risco, simplificando seus processos regulatórios, bem como uma menor burocratização na concessão das licenças e alvarás. No entanto, não há uma determinação soberana sobre quais seriam as atividades de baixo impacto, deixando essa qualificação ao crivo do Poder Executivo.

Todavia, a atual conjectura demonstra um alinhamento entre os poderes Legislativo e Executivo, na qual as intenções são de celeridade nos procedimentos e menos intervenção do Estado nas atividades dos particulares. Tal posicionamento visa aquecer a economia, dando liberdade na atuação dos empreendedores e simplificação nas etapas e nos procedimentos dos atos de fiscalização e regulação.

É importante esclarecer que a Lei 13.874/2019 não provocou alterações no preceito constitucional insculpido no artigo 225 da CR/88, mesmo porque a literalidade dessa Lei dispõe sobre a impossibilidade da modificação do princípio da legalidade especial de proteção do meio ambiente, se estendendo também ao mecanismo do licenciamento ambiental, guarnecendo assim inalterada a proteção ambiental no trato das atividades e empreendimentos de significativo impacto ambiental.

1 DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA

A Constituição da República (BRASIL, 1988) salvaguarda a livre iniciativa e a liberdade econômica, uma vez que tais princípios são a base das atividades econômicas exercidas no território nacional. Visa proteger os direitos individuais, coletivos, sociais, difusos e os transindividuais. A liberdade econômica e a livre iniciativa possuem limitações políticas, jurídicas e mercadológicas, embora a liberdade econômica possa ser entendida pelo pensamento econômico como uma tentativa do homem de se manter vivo e transformar a terra (HEILBRONER, 1996). Essa liberdade encontra limites impostos pelas intenções individuais, de mercado, políticas e sociais.

A livre iniciativa consubstancia-se na possibilidade do exercício de qualquer atividade por qualquer pessoa, física ou jurídica, com intuito econômico, desde que em consonância com o ordenamento legal. Esse fato é estimulado pelo Poder Público em conjunto com a iniciativa privada, cabendo a mínima intervenção pelo Estado. Essa é a tônica legal a se apresentar na Lei de Liberdade Econômica brasileira promulgada no ano de 2019, na qual se busca a simplificação de procedimentos e concessão de licenças, alvarás e demais autorizações de forma tácita frente ao silêncio da administração.

É por meio da atividade humana que o mundo se transforma, e, à medida que o homem se desenvolve, podem-se aferir as transformações provocadas na natureza, bem como em suas estruturas sociais, políticas, culturais, sua evolução tecnológica e educacional (LAYRARGUES, 2006). Tais fatos se dão pela livre iniciativa e pelo fomento da liberdade econômica pelo Estado.

A base da livre iniciativa é a atividade humana, esse é o princípio motor do crescimento econômico e conseqüentemente do desenvolvimento geral (SEN, 2012). As amarras desse sistema no estado pós-moderno são encontradas principalmente no Direito Ambiental, o qual segrega a livre atuação dos particulares sob o manto da conservação do meio ambiente.

As buscas pela conservação ambiental ganham forte contorno em 1960, quando inicia o despertar da conscientização de vários setores sociais e econômicos sobre as questões ambientais, envolvendo o bem-estar humano e a conservação do meio ambiente frente às mazelas do desenvolvimento. Tal movimento despertou interesses particulares, considerando que os modos de produção não se enquadravam no novo estilo de desenvolvimento mundial perquirido, sendo necessárias garantias e metas à nova constituição de direitos de proteção dos seres humanos e do meio ambiente.

A Convenção de Estocolmo, realizada em 1972 na Suécia, veio contrapor as teorias desenvolvimentistas puramente econômicas, sobretudo o materialismo histórico (MARX; ENGELS, 1989). A partir da Convenção de Estocolmo, os Estados nacionais começaram a se empenhar na busca de parâmetros e atividades econômicas de maneira mais bem organizada, prudente e responsável. Tais assertivas tornaram o Direito Ambiental um campo a ser conquistado e que desafiou e desafia a atuação sistêmica e multidisciplinar dos Estados e particulares na busca latente das garantias de sua manutenção e do regular desenvolvimento econômico e dos seres vivos baseado em um piso vital mínimo.

Nesse contexto, a Constituição brasileira em seu artigo 225 resguarda a proteção ambiental, atribuindo ao meio ambiente o papel de bem de uso comum, restringindo sua utilização por meio de autorizações, licenças, permissões, bem como outros instrumentos de manejo da administração a serem concedidas pelo Poder Público para aquelas atividades as quais causariam algum tipo de impacto ambiental, a princípio para toda a atividade, independentemente do grau de impacto ambiental.

Asseveram Luiz Gustavo e Romeu Thomé os contornos de proteção ao meio ambiente resguardados pela carta magna:

En el Brasil, el artículo 225, de la Constitución Federal de 1988, trata del tema del siguiente modo: “todos tienen derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial a la calidad sana de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones”. Se observa, pues, que la Constitución consolidó el medio ambiente equilibrado como derecho fundamental (derecho de todos constitucionalizado), siendo imperioso destacar, hasta mismo por la oponibilidad del derecho a los agresores, persona natural o jurídica, pública o privada, que se trata de un derecho de todos y de cada uno, siendo él de orden subjetiva, individual, y, al mismo tiempo, difusa. (RIBEIRO; THOMÉ, 2017, p. 45)¹

Essa limitação tangenciou contornos à liberdade econômica e à livre iniciativa, sobretudo nas instalações ou autorização de atividades potencialmente impactantes causadoras de significativa degradação. A atuação do Poder Público é obrigatória e provocada; no entanto o Estado transfere a responsabilidade do EIA (Estudo de Impacto Ambiental) e do RIMA (Relatório de Impacto Ambiental) ao particular, cabendo a este proceder aos estudos e relatórios, e por sua vez buscar a chancela do órgão de proteção. Tudo isso burocratiza e

¹ No Brasil, o artigo 225, da Constituição Federal de 1988, trata do assunto da seguinte forma: “Todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem comum para as pessoas e essencial para uma qualidade de vida saudável, impondo ao poder público e a comunidade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras”. Pode-se observar, portanto, que a Constituição consolidou o ambiente equilibrado como um direito fundamental (um direito constitucional para todos), e é imperativo enfatizar, mesmo pela oponibilidade do direito aos agressores, pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que é um direito de todos e de cada um, sendo de ordem subjetiva, individual e, ao mesmo tempo, difusa. (tradução nossa).

sistematiza excessivamente, ainda que o intuito do Estado seja a mínima intervenção com vistas a se evitarem fraudes.

O modelo brasileiro diverge do pensamento liberal, o qual define que a liberdade econômica deve se pautar na dignidade do indivíduo, utilizando ao máximo suas capacidades e oportunidades em dadas situações mediante sua própria escolha, tendo como barreira a convicção de apenas não interferir na liberdade de outros indivíduos os quais atuam de igual forma (FRIEDMAN, 1977). O Estado brasileiro intervém diretamente, restringindo ou permitindo a atuação do particular, por vezes delegando a atividade a outrem com melhores condições para realização, calculando o risco na contenção das externalidades, como na necessidade da realização do licenciamento ambiental.

Cabe salientar que a ideia de risco das atividades não é a ideia romântica de riscos pessoais ou econômicos, ainda uma aventura atribuída pela atividade a ser exercida pelo particular, mas sim riscos de afetação local, regional ou global, prejuízos produzidos para a humanidade, “não se tratando de um fenômeno originário” apenas da ação humana, mas sim da “inversão moderna de valores” (BECK, 2011, p. 25).

Diante disso, a livre iniciativa e a liberdade econômica são preceitos econômicos que se modificam frente à complexidade das atividades e das relações sociais da pós-modernidade. Os preceitos liberais da livre iniciativa e do desenvolvimento econômico não são suficientes para suprir as externalidades e consequências apresentadas pelo livre exercício da atividade humana. Pode-se dizer, então, que a liberdade é um preceito relativo e se concretiza com o resultado de lutas sociais intermediadas pela atuação do Estado e conforme seus interesses, haja vista ser o Estado o promotor da proteção (BOURDIEU, 1998).

Tudo é válido, desde que permitido pelo Estado e personificado na Lei; aquilo não prescrito pode ser transacionado, diferindo do que está prescrito, pois o que a lei determina deve ser cumprido, e, se é proibido, deve ser respeitado. A Lei tem efeito *erga omnes*, e na medida de seus interesses essa construção legal tem a participação do povo no caso do Estado brasileiro.

Embora a livre iniciativa devesse não ter amarras para o livre exercício das atividades econômicas, ela esbarra nos direitos individuais e nos transindividuais e o Estado tem que intervir legalmente para exercer controle da economia, visando à salvaguarda dos interesses sociais e ambientais através de meios adequados de produção (NETO; MENDONÇA, 2006). O meio ambiente é uma cláusula pétrea, não cabendo transacionar

direitos sobre a sua proteção, embora muitas construções jurídicas tenham sido realizadas ao longo dos anos para reprimir a sua degradação, como o princípio do poluidor-pagador.

A iniciativa privada gera mais riquezas que o próprio Estado, pois o Estado não é concebido para dar lucro, e sim apenas gerir a *res publica*, conforme o melhor interesse determinado pelo povo em uma dada porção de terra. Logo, é necessário pensar em menos intervenção e mais paridade de atuação da liberdade individual para que ascenda a liberdade econômica, resultando em crescimento econômico e consequentemente desenvolvimento justo, igualitário, sustentado e sustentável.

Enfim, menor intervenção do Estado não significa menor regulação ou fiscalização, medidas que guarnecem os meios ideais de proteção ambiental a cada atividade específica, mas sim repensar dadas atividades de menor impacto ambiental sob outro prisma de atuação.

1.1 Liberdade econômica e justiça

A justiça primariamente é concebida em um contexto de valor moral, o qual reúne a liberdade de reiterados valores, usos e costumes de uma sociedade. Quando se há apenas a preocupação com a estabilidade econômica e com a legitimidade de atuação individual, a liberdade pode influenciar nas relações das sociedades ao atender apenas às necessidades humanas.

Há necessidade de lançar-se uma perspectiva ética dos indivíduos a qual se fundamenta nas condições de igualdade e de justiça social, de respeito individual. Nessa mesma linha de pensamento, afasta a ideia puramente econômica e amolda a atuação humana para um resultado social (ZAMBAM *et al.*, 2009).

A liberdade não pode ser tomada unicamente como o viés de relação constitutiva, aquela que o indivíduo exerce em influenciar os rumos da sociedade, mas como um conjunto de fatores sociais os quais, aliados à capacidade e aos interesses de influência do indivíduo, promovam as suas escolhas sociais compostas de validade ética.

Quando um indivíduo participa das tomadas de decisões públicas as quais imprimem o progresso das oportunidades, se aproxima da justiça social, que consequentemente deságua no desenvolvimento sustentável, aquele a garantir meios plausíveis de sobrevivência de outras gerações (SEN, 2012). A participação com a idealização da liberdade em busca do progresso pela universalização das oportunidades cria a ideia de justiça.

Liberdade e justiça são, pois, “padrões”, pontos norteadores da ideia de equidade e liberdades de vida de uma comunidade. Esses princípios norteiam amplamente a relação da atividade humana e do manejo dos bens necessários à sua subsistência; por isso, eles são passíveis de interpretação e repressão através dos limites de atuação do Estado, pois carregam elementos morais norteadores daquela sociedade. É a justiça o equilíbrio da livre atuação do indivíduo naquele corpo social (DWORKIN, 2005).

Na distribuição de “bens” sob o prisma de justiça, deve-se entender como liberdades básicas e bens básicos o fornecimento do autorrespeito, do cumprimento moral por parte dos particulares do seu papel social sem intervenção na vida dos outros particulares. Certas funções são próprias do agente, isto é, liberdade de exercer suas atividades, o que certamente gerará um produto o qual resulta na liberdade econômica de atuação e na livre iniciativa.

No entanto, o Estado deve mediar o exercício da atividade dos particulares com vista à garantia de funções elementares, como de se “[...] alimentar satisfatoriamente, evitar a morte prematura, como as mais complexas, autorrespeito, a capacidade de estabelecer relações pessoais e a capacidade de tomar parte na vida sócio-política de uma sociedade” (SEN, 2012, p. 55). E todas essas funções são diretamente afetadas pela livre iniciativa.

Imperioso ressaltar que, para o indivíduo exercer livremente a liberdade econômica com justiça, deve ele ser considerado um agente, deve ser caracterizado como uma pessoa, levando-se em consideração as suas particularidades, seus interesses, bem como as condições estruturais e políticas em que ele esteja inserido, enquanto parte do corpo social, e considerando também as condições providas pelo Estado. Assim o indivíduo altera o meio, o qual altera o indivíduo, uma troca constante de reações em busca do bem-estar. Essa estrutura complexa é descrita por Zambam *et al.*:

A condição de agente, expressão que caracteriza a pessoa nesse contexto e nessa reflexão, está relacionada com diversos instrumentos e particularidades oriundos da sua formação e dos interesses individuais, assim como das condições estruturais e políticas que uma sociedade precisa oferecer para o bem-estar e o desenvolvimento do conjunto de aspirações dos seus membros. Uma estrutura de relações sociais ordenada de maneira equilibrada, considerando o limite de seus recursos humanos, políticos, ambientais e materiais, alcança uma ampla variedade de espaços onde se desenvolvem os relacionamentos entre as pessoas e a organização institucional de uma sociedade, contribuindo diretamente para a efetivação das metas que as pessoas, livremente, consideram importantes. (ZAMBAM *et al.*, 2009, p. 37).

Destarte, a justiça busca estabelecer condições mínimas de equilíbrio quando do exercício de liberdade econômica e da livre iniciativa atribuída para seus componentes, sendo

que a intervenção do Estado deve servir para garantir a equidade de ação, e esta deve ser estabelecida de forma mínima; e em se tratando do equilíbrio das atuações do indivíduo sem a intervenção do Estado, devem prevalecer a moral e a responsabilidade social por parte daquele.

No entanto, no pensamento econômico de Adam Smith, o conceito de justiça não envolve a noção de igualdade, para ele a justiça tem a ver com as diferenças naturais, aquelas existentes entre os indivíduos, como desempenho em suas atividades, diligência de sua atuação e suas habilidades de se relacionar e empreender. Logo, a justiça está voltada para o que gera a desigualdade de riquezas e isso é que vai determinar a necessidade interventiva do Estado.

Ao Estado cabe impedir que a busca de interesse aos menos favorecidos leve a prejudicar os que, por meio de sua autodeterminação e comprometimento, acumularam mais bens, propriedades e direitos. Assim, a Justiça é “[...] proteger, tanto quanto possível, todo membro da sociedade de injustiça e opressão por parte de todos os seus outros membros [...]” (SMITH, 1983, p. 710).

Logo, a liberdade econômica com justiça é um complexo de condições que permitem ao indivíduo, além do acesso aos bens, acesso às condições estruturais dadas pela equidade de distribuição desses bens. Além disso, galgar a distribuição das chances, o que é promovido pela consecução dos interesses individuais da livre iniciativa e do livre exercício das atividades pelos indivíduos, cabendo ao Estado apenas equalizar as ações infundadas dos demais componentes do mesmo corpo social as quais avancem sobre os direitos individuais de livre iniciativa dos outros.

1.2 Princípios da liberdade econômica

A Declaração de Direitos de Liberdade Econômica tem o objetivo de estabelecer normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica para aplicar e interpretar vários ramos do Direito e também nas relações jurídicas, inclusive sobre exercício das profissões, do comércio, das juntas comerciais, dos registros públicos, do trânsito, do transporte e da proteção ao meio ambiente.

Diante disso, estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do artigo 1º, do parágrafo único do artigo 170 e do *caput* do artigo 174 da Constituição Federal de 1988.

Entretanto, não é o único fundamento do Estado Democrático de Direito a livre iniciativa, como bem descreve o artigo 1º da própria Constituição da República. Destacam-se a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho, os quais visam assegurar a todos a existência digna, conforme os preceitos da justiça social, observados os princípios existentes no próprio artigo 170 da CR/88.

Destaca Belchior (2017) que se trata de métodos de interpretação utilizados como parâmetros para aplicação da norma jurídica ao caso concreto, servindo como vetores interpretativos. Consoante afirmado, diversos princípios foram desenvolvidos pela hermenêutica constitucional no sentido de estabelecer esses parâmetros interpretativos racionais e razoáveis a respaldar a atividade do Estado na descoberta real do sentido atribuído à norma.

Sendo assim, a hermenêutica jurídica reconhece a hipossuficiência aferindo critérios para questões de má-fé e reincidência. Como efeito, são diversos os princípios os quais norteiam a interpretação constitucional, tais como o princípio da unidade da Constituição, do efeito integrador, da máxima efetividade, da justeza ou conformidade funcional, da concordância prática ou harmonização, da força normativa, da interpretação conforme a Constituição, da presunção de constitucionalidade das leis e da proporcionalidade ou razoabilidade (BARROSO, 2009).

Nesse intento, os princípios vistos a seguir não se confundem, nem se dissociam dos princípios da Ordem Econômica descritos no artigo 170 da CR/88 e são de grande relevância, pois correspondem a decisões políticas fundamentais do constituinte originário (BELCHIOR, 2017). Tais princípios saltam frente à necessidade de mudança do paradigma atual, com vistas a conferir maior extensão de atuação aos indivíduos no livre exercício das atividades econômicas.

1.2.1 A liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas

Desde as épocas remotas à evolução da propriedade, direito simples potestativo e subjetivo, a livre iniciativa autonomizou-se de forma organizada, materializando-se como atividade econômica na idade moderna, contribuindo para o desenvolvimento mercantil como aspecto dinâmico do modo de produção capitalista. O aspecto axiológico ou a dimensão axiológica da liberdade implicou na noção de escolha do ser humano pelos valores morais, éticos, estéticos e espirituais e principalmente mercantis.

Com base nesse entendimento, Martins-Costa (2015) destaca que a liberdade jurídica ou liberdade como direito distinguem da liberdade, da vontade ou liberdade como poder. É, portanto, a possibilidade de fazer ou omitir licitamente algo, isto é, a faculdade de optar entre o exercício e o não exercício de seus direitos subjetivos. O exercício da liberdade como direito implica o da liberdade como poder ou, o que é igual, a manifestação do arbítrio de cada um.

No entanto, é importante frisar que o Estado continua a exercer funções essenciais para o bom funcionamento da economia e para a garantia da estabilidade, ordem e desenvolvimento sociais (MARTINS-COSTA, 2015). O autor aponta três funções para o Estado: a garantia da defesa nacional, a administração da justiça e a execução de obras públicas as quais, apesar de importantes para a sociedade, não seriam empreendidas se deixadas ao encargo das decisões individuais. Entre elas, como relevantes, a educação e as obras de infraestrutura. Assim, o Estado atua, mas não assume a função de tentar direcionar ou influenciar as decisões individuais sobre onde aplicar as suas energias ou o seu capital.

Amartya Sen (2012), no entanto, aponta que a liberdade econômica é essencial ao cálculo econômico, permitindo o desenvolvimento da riqueza, mas sem deixar de reconhecer que, para a assunção das liberdades gerais, o Estado emerge como o provedor do mínimo existencial, patamar civilizatório o qual permite uma disputa em igualdade a desenvolver as capacidades. Desse modo, o embate de um sistema jurídico eficiente para atingir os objetivos constitucionais busca estabelecer quais limites de atuação estatal seriam necessários para garantir a liberdade de trocas, sem deixar de privilegiar as demais liberdades individuais.

O disposto na Lei 13.874/2019 deve ser observado na aplicação e na interpretação do Direito Civil, Empresarial, Econômico, Urbanístico e do Trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente (art. 1º, § 1º, da Lei 13.874/2019).

Na realidade, os mandamentos constitucionais, notadamente os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, devem nortear a aplicação e a interpretação do Direito, inclusive do Direito Civil, Empresarial, Econômico, Urbanístico e do Trabalho. Desse modo, em consonância com o artigo 3º da Constituição Federal de 1988, constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos,

sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Dessa feita, interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas (artigo 1º, § 2º, da Lei 13.874/2019). Em conclusão, instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, espera-se que também o seja a *Declaração de Direitos de Valorização do Trabalho Humano*, em consonância com os fundamentos constitucionais da ordem econômica, a qual tem como fim, no Estado Democrático de Direito, assegurar a existência digna, segundo os ditames da justiça social, bem como os da ordem social, alicerçada na primazia do trabalho (MARTINS-COSTA, 2015).

1.2.2 A boa-fé do particular perante o Poder Público

De modo geral, para Ghersi (1994, p. 51), conceituar boa-fé é impraticável, mas é imprescindível uma série de critérios de orientação. Apesar disso, pode-se dizer que boa-fé se deriva do latim *bonimoris*, usada para designar o complexo de regras e princípios impostos pela moral, os quais balizam a norma de conduta dos indivíduos em suas relações domésticas e sociais, para estas se articularem, segundo as elevadas finalidades da própria vida humana. Nessa perspectiva, na tratativa filosófica o autor formula pré-conceitos para a boa-fé, a qual é subjetiva quando diz respeito ao caráter interno e psicológico da vontade, e a boa-fé objetiva quando interferir no caráter normativo, referente a elementos externos, a normas de conduta, que determinam como o sujeito deve agir.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) descreve no artigo 3º, inciso I, os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, instituindo como objetivo primordial do Estado Democrático de Direito a construção de uma sociedade livre, igualitária, justa e solidária, fundamentada nos valores da dignidade humana e da livre iniciativa, afixando em suas características de Estado a realização do bem comum, da função social e a preservação da justiça contratual. O Estado confere, pois, aos cidadãos o direito de livremente contratar, atribui deveres e limites a serem observados pelos contratantes para que o negócio jurídico firmado no âmbito privado atinja seu fim específico, porém alinhado aos objetivos instituídos pela Carta Magna de 1988.

Dessa forma, o princípio da boa-fé não serve como amparo para uma das partes em detrimento da outra, mas simula uma cláusula geral a qual visa à proteção na relação

negocial, contratual ou empresarial em si, salvaguardando a segurança jurídica e as expectativas dos contratantes perante a sociedade. Assim sendo, o intuito é garantir os valores jurídicos trazidos como corretos pela sociedade na preservação da expectativa social de não ser flagrado por uma vontade que venha a agir arditamente (MARTINS-COSTA, 2015).

O termo boa-fé é um mecanismo o qual não indica em si precisos modelos de comportamentos, mas uma relevância no plano da valoração dos casos concretos e pode ser adotado como uma designação coletiva para expressar uma disposição de honestidade. No entanto, assevera Ghersi (1994, p. 10) que a própria legislação registra a locução em diversas situações e significados, ora como conceito indeterminado integrante de regra jurídica, ora como princípio, ora plasmando uma aceção objetiva. Boa-fé como pauta da conduta de vida e como regra de comportamento; na aceção subjetiva, boa-fé como crença e/ou estado de ignorância, muito embora melhor se deva qualificar a boa-fé como instituto ou padrão legal.

Como regra, a boa-fé prevista na legislação vigente é a objetiva, em contrapartida à boa-fé subjetiva, vontade em si na qual o agente, em seu íntimo, entende ou vislumbra. A boa-fé objetiva nada tem a ver com essa subjetividade, e sim com a conduta social externamente percebida, eticamente aceita antes, durante e depois do acordo. Trata-se do comportamento aceito como padrão, *standard*, em cada caso concreto. Por isso, a boa-fé objetiva dá mais segurança ao sistema, porque não há que se adentrar em pensamentos íntimos os quais são impossíveis de acompanhar, quando não imprevisíveis. Na conceituação feita pelo doutrinador Ricardo Lupion:

Pode-se afirmar que a boa-fé objetiva representa o dever de agir de acordo com os padrões socialmente reconhecidos de lisura e lealdade. São esses padrões que traduzem confiança necessária à vida de relação e ao intercâmbio de bens e serviços. Consequentemente é dever de cada parte agir de forma a não defraudar a confiança da contraparte, indispensável para a tutela da segurança jurídica, para a garantia da realização das expectativas legítimas das partes. Quando a lei impõe a quem se obrigou a necessidade de cumprir o compromisso, está apenas protegendo, no interesse geral, a confiança que o credor legitimamente tinha em que o seu interesse particular fosse satisfeito. (LUPION, 2011, p. 50).

O princípio da boa-fé, dessa forma, em sua essência original e residual, vincula-se à proteção tanto de uma, quanto da outra parte, presentes no instrumento da negociação. Assume, portanto, conforme doutrina contemporânea, a cláusula geral para garantir segurança e tornar real a expectativa das relações. Todavia, à luz do direito das relações, tal princípio visa preservar a dignidade social para que não se deteriore o aspecto axiológico ou a dimensão axiológica na noção de escolha do ser humano pelos valores morais, éticos, estéticos e espirituais.

1.2.3 A intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas

Tendo como objeto declarado a relativização do poder estatal sobre o exercício das atividades econômicas dentre as normas advindas da Lei n.º 13.874/2019, Lei de Liberdade Econômica, tal princípio tem por missão fazer valer as medidas para a desburocratização e simplificação de processos para as empresas e empreendedores, em especial apresentar-se de forma mais liberal, sem um intervencionismo do direito normativo nas relações comerciais.

Diante de tal realidade, de modo oportuno, é preciso entender o porquê das novas normas e, em especial, com relação ao método no qual deverão ser pautadas para fundamentar os atos estatais de intervenção na prestação de serviço e o impacto sobre agentes econômicos e usuários dos serviços.

Com base nesse pensamento e com o advento da Constituição Federal de 1988, Coutinho (2019) verbaliza que a Ordem Econômica foi pautada em sistema misto de ideais liberais e ideias sociais. Acentua, portanto, que as ordens econômica e financeira foram influenciadas pelo capitalismo humanista, valorando o trabalho, a livre iniciativa, almejando assegurar a todos a existência digna, conforme ditames sociais. Ademais, o texto contempla a livre concorrência e o livre exercício da atividade econômica, mas apresenta também a justiça social, a função social da propriedade, assim como a busca do pleno emprego e a valorização do trabalho.

As diretrizes do parágrafo anterior em conjunto com os artigos 6º dos direitos sociais e 7º dos direitos dos trabalhadores fazem com que a Constituição Federal de 1988 exerça um caráter tanto intervencionista quanto liberal. Em alguns aspectos, intervencionista, ao modo de um Estado forte e presente nas diversas formas de liberdade; em outros, liberal, prevalecendo a autodeterminação dos povos como forma de dignidade e autonomia.

Em harmonia aos princípios econômicos, o artigo 172 (BRASIL, 1988) preconiza que a lei disciplinará o investimento do capital estrangeiro, e o artigo 173 (BRASIL, 1988) assenta as bases normativas para intervenção do Estado no domínio econômico. Já o artigo 174 (BRASIL, 1988) estabelece que, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (COUTINHO, 2019).

Nessa esteira, Carneiro (2004) enfatiza que fiscalizar significa supervisionar, verificar a adequação do comportamento das empresas privadas com relação aos ditames normativos, notadamente aqueles expressos no § 4º do artigo 173. Destaca também que incentivar tem o sentido de estimular, ajudar, mediante a concessão de benefícios no implemento da atividade privada. E por fim explicita que o planejamento objetivado pela norma constitucional é aquele de caráter estrutural, atrelado a uma visão macroeconômica, o que, entretanto, não é incompatível, ao contrário, com o planejamento regional.

Com efeito, Carneiro (2004) narra que a intervenção estatal no domínio econômico por muitas vezes apresenta-se ineficiente e incapaz de alcançar seus objetivos, desencadeando uma série de problemas. Entende-se, pois, não ser possível comparar os resultados do Estado com os alcançados pela iniciativa privada. Denota-se, em última instância, que o Estado não deve mesmo exercer a função de explorar as atividades econômicas. Logo, o papel a ser desempenhado é, prioritariamente, de Estado-regulador, controlador e fiscal, remanescendo o desempenho para as empresas de iniciativa privada.

Além disso, não é demasiado rememorar que nem sempre é fácil estabelecer a distinção entre os serviços públicos econômicos das atividades privadas eminentemente econômicas. Ambos propiciam lucratividade, porém, enquanto aqueles objetivam o atendimento de demandas da coletividade para assegurar sua maior comodidade, estas retratam atividade de aspecto empresarial, de indústria, de comércio ou serviços. Dessa forma, os primeiros encontram-se situados dentro da esfera normal de competência dos entes federativos, ao passo que as últimas devem ser inseridas no setor privado e, somente por via excepcional, à exploração direta pelo Estado (FARIA, 2010).

Nessa linha, considerando o texto constitucional, Coutinho (2019) destaca que é ofuscante em não conceder liberdade ao Estado para explorar atividades dotadas de cunho econômico; três pressupostos, porém, são afixados para legitimar a intervenção. O primeiro é a segurança nacional, materializando pressuposto de natureza claramente política. Assim, caso a ordem econômica norteada pelos particulares esteja causando algum risco à soberania do país, fica o Estado autorizado a intervir no domínio econômico, direta ou indiretamente, com o escopo de reestabelecer a paz e a ordem social.

Outro pressuposto é o interesse coletivo relevante, o qual, de acordo com Coutinho (2019), traduz-se em conceito jurídico indeterminado, uma vez que lhe falta precisa identificação necessária à sua determinabilidade. Em decorrência de tal aspecto, o texto constitucional afixou que essa concepção seria espancada em legislação infraconstitucional,

incumbindo, pois, ao Estado editar lei definidora de interesse coletivo relevante para permitir a intervenção legítima do Estado no domínio econômico.

O terceiro pressuposto encontra-se implícito no dispositivo legal. Assim, Coutinho (2019) descreve que, ao ressaltar os casos abarcados na Constituição de 1988, está a admitir que apenas o fato de existir disposição em que haja permissividade de intervenção contida no texto é suficiente para promover a autorização da exploração da atividade econômica pelo Estado, independentemente de ser hipótese de segurança nacional ou de interesse coletivo relevante.

Nesse cenário, há interesse coletivo relevante presumido, pois se encontra inserto na Constituição de 1988, conquanto não fosse definido em lei. Em síntese é possível afirmar que a atuação do Estado como explorador da atividade econômica é, em princípio, vedada, encontrando permissão apenas quando o exigir a segurança nacional; atende ao interesse coletivo relevante e, por fim, em caso de expresse permissivo constitucional (CARNEIRO, 2004).

Diante disso, o imperativo da liberdade de atuação do particular não merece ser segregado à mera vista de apropriação econômica por parte do Estado, mas tão somente na intervenção para garantia da equidade, da livre concorrência e do melhor interesse social.

1.3 O reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado

No Brasil, com a alteração legal proposta pelo advento da Lei 13.874/2019, asseverou-se a fragilidade do particular frente ao Estado; tanto o é que a Lei busca alterar o regramento do procedimento de determinadas atividades e quebrar a lógica de várias matérias do Direito, com vistas a proteger o empreendedorismo, contemplando até a questão procedimental do licenciamento ambiental das atividades ambientais de baixo impacto.

O empreendedorismo depende exclusivamente da adaptação do modelo econômico aos anseios de desenvolvimento do Estado, e a alteração trazida pela Lei de Liberdade Econômica altera matérias singulares à economia, como Direito do Trabalho, Direito do Consumidor, Direito Civil, Direito Ambiental, inclusive altera o princípio do poder de polícia, limitando a flexibilização ao que as leis já prescrevem (ARAÚJO, 2013).

Essa flexibilização trazida pela Lei é a comunicação de diversas matérias, como Direito, Administração, Ciências Políticas e Economia, a qual altera a forma de atuação do Estado. Perquire a fluidez administrativa guarnecer até certo ponto os direitos da livre iniciativa e liberdade econômica, permitindo ao particular ou investidor gerar riquezas.

Defere liberdades e simplificações à questão ambiental as quais causem baixo impacto, simplificando e eximindo em partes o já estabelecido pela Lei, e não inova a atuação do Estado quanto à burocratização, morosidade e ao silêncio da Administração frente aos procedimentos necessários à sua expressa manifestação nas atividades de significativo impacto ambiental.

A flexibilização trazida pela Lei 13.874/2019 altera a forma de atuação do Estado em relação a uma gama de procedimentos de baixo risco não identificados pela Lei, busca celeridade e simplificação, permitindo ao particular o poder de gerar riquezas quando a sua atividade for possível causadora de baixos impactos ambientais.

Para se alcançar os anseios da livre iniciativa, Araújo entende como salutar a criação de uma norma geral a qual altere institutos jurídicos variados:

Nessa perspectiva, exsurge uma nova ideia de que o princípio da livre iniciativa justifica a criação de uma espécie de norma geral sobre a matéria capaz de interferir nos mais diversos campos do Direito e de produzir efeitos em relação a todos os entes da federação. Tal como ocorreu com a Lei nº 13.655 (LINDB), a existência de uma norma geral sobre determinado tema facilita o seu alcance horizontal e vertical. Horizontal, porque facilita a legitimação da reestruturação normativa de inúmeros setores do Direito (Trabalho, Consumidor, Civil, Administrativo etc.). Vertical, porque contribui para o convencimento de que a norma precisa alcançar os mais distintos entes da federação. (ARAÚJO, 2013, p. 43).

Logo, a proteção da livre iniciativa e o afastamento da vulnerabilidade do particular frente ao Estado ganham novos contornos com a conversão da MP 881/2019 na Lei 13.874/2019. Com isso, a regulação das atividades econômicas passou a ser concentrada no âmbito da União, afastando a livre intervenção dos Estados e dos Municípios, garantindo assim mais proteção aos particulares, visando atrair mais capital de investidores para o exercício das atividades econômicas.

A ideia de concentração do poder decisório na União se dá em um momento singular fiscalizatório em que o Brasil se encontra. A União busca afastar práticas dedicadas à corrupção arraigada no modelo econômico atual. Tal busca também se pauta pelo acometimento de diversas catástrofes ambientais ocorridas nos últimos anos, frente à não fiscalização e acompanhamento adequado das atividades econômicas exercidas por particulares.

No entanto, o modelo arcaico fiscalizatório e de produção mantido no país ainda é refutado pela Lei, a qual garante o depósito da boa-fé na atuação do particular, pois não existem mecanismos de autocontrole frente às informações a serem prestadas pelos particulares.

1.4 Desenvolvimento e a liberdade econômica no Brasil

Ao editar a Medida Provisória – MP n.º 881/2019, o governo brasileiro acena para intenções de menor intervenção estatal nas atividades econômicas, atividades exercidas por particulares. Essa MP dispôs sobre a declaração dos direitos de liberdade econômica e estabeleceu principalmente a garantia de livre mercado e de análise de impactos regulatórios. Esse conjunto de medidas visou garantir celeridade aos processos de verificação, concessão e permissão do exercício das atividades econômicas com baixo impacto ambiental (VENOSA, 2019).

Os objetivos principais do governo são a flexibilização e a dinamicidade para diversos setores da economia e atividades econômicas, sobretudo para aquelas atividades ditas de baixo risco ou impacto ambiental. O que se visou alcançar é a prévia autorização para consecução das atividades econômicas de baixo risco, resultando na desburocratização e simplificação dos procedimentos ou mecanismos de concessão de licenças, alvarás e registros prévios para o início do exercício das atividades tidas como baixo impacto. Essa MP converteu-se na Lei 13.874/2019, no Estatuto da Liberdade Econômica, também chamada de Lei da Liberdade Econômica.

Tal posicionamento adotado pelo governo brasileiro respalda-se no princípio da liberdade de empreender, contratar, na liberdade econômica e na necessidade de modernização da matriz econômica brasileira, buscando atrair investimentos para além da iniciativa privada interna no país, mas também na atração de capital estrangeiro, aumentando assim a competitividade do país no cenário internacional (VENOSA, 2019).

A simplificação das licenças para o exercício das atividades de baixo risco demonstra a necessidade de reformulação do sistema legal do país; é importante ter celeridade, desburocratização, simplificação de procedimentos e consequentemente diminuição dos gastos públicos e menor intervenção do Estado nas atividades econômicas. No entanto, a Lei frisa especificamente para as atividades de baixo potencial de degradação. E não há qualquer menção de quais atividades se enquadram no baixo grau de degradação, cabendo a regulamentação posterior definir quais seriam essas atividades.

Pode-se tentar caracterizar as atividades de baixo impacto ambiental como sendo aquelas que guardariam menor grau de incerteza de seus reflexos, pois, assim, os processos renovatórios das licenças poderiam ser encerrados em si mesmos. Sabendo desde já que o

licenciamento em cada uma de suas fases contempla a reflexão e checagem dos parâmetros para garantir a certeza de proteção do meio ambiente, ou a minimização de sua degradação.

Note-se que não existe uma definição quanto à competência da regulamentação e determinação específica de quais seriam as atividades de baixo risco de degradação nos termos do artigo 3º da Lei 13.874/19; sobre esse tema Niebuhr dispôs:

No que toca à definição da atividade de baixo risco, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica é clara ao condicionar sua conceituação à ulterior regulamentação, consignando critério de precedência da classificação editada por “legislação” estadual, distrital ou municipal em relação à classificação editada por ato do Poder Executivo federal. (NIEBUHR, 2019, p. 258).

Essa tendência simplificativa dos atos da administração está espalhada pelos mais variados ordenamentos brasileiros, se tendo como exemplo: o Código de Processo Civil – CPC, Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015, nas Leis das Sociedades Anônimas – S.A., Lei 13.818, de 24 de abril de 2019, e a tramitação no Congresso Nacional – CN, nas perspectivas do Projeto de Lei – PL da Lei de Alteração da Recuperação Judicial, PL 10.220/2018. Isso demonstra uma simplificação que visa dar dinamicidade aos procedimentos e apresentar uma menor intervenção do Estado nos interesses dos particulares e maior autonomia de decisão dos órgãos de proteção ou deliberação.

Ao conferir a possibilidade de simplificação aos procedimentos das licenças prévias, o que se busca são interesses puramente econômicos, com intenção de se reduzir o desemprego, aumentar o recolhimento dos impostos, diminuir os gastos da máquina pública com gestão de pessoas e procedimentos, bem como aquecer a economia. Porém, esses interesses econômicos embatem com vários normativos legais e se chocam frontalmente com a segurança nacional, segurança pública, meio ambiente saudável e sustentável. Logo, é possível que o Poder Público tenha de intervir não só na economia, como também na interpretação extensiva da Lei, na busca de padronização de procedimentos, haja vista se garantir uma liberalidade excessiva (NIEBUHR, 2019).

Por outro lado, buscar a simplificação do licenciamento ambiental e estimular a liberdade econômica sem um ajuste da Lei, atribuindo a uma interpretação legal posterior, acaba por segregar o princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que a competitividade e o desenvolvimento a qualquer custo se sobressaem, deixando à mostra as intenções de um novo modelo do mercado capitalista, e com isso diminuem os meios de proteção, sendo esse um meio abrupto de avaliação da questão (NIEBUHR, 2019).

A intervenção do Estado na interpretação da liberdade econômica gera grandes problemas porque os procedimentos instituídos na Lei como mecanismos de proteção dos direitos individuais, coletivos, sociais, transindividuais e difusos passam a ser colocados em xeque. A simplificação dos procedimentos de proteção para aquecimento da economia pode resultar um desenvolvimento perigoso. Logo, sempre é temerário simplificar atividades tão complexas, como a análise das fases do licenciamento ambiental, concedendo uma licença única, haja vista, a multidisciplinaridade e complexidade do procedimento de verificação ambiental.

A Lei de Liberdade Econômica brasileira tem forte vinculação com a Diretiva 2006/123/CE, com o Decreto-Lei português n.º 48/2011, o qual dispõe sobre “Licenciamento Zero”, e com o Decreto-Lei 10/2015, também português, que regula o “Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração” (RJACSR). No entanto, tais ordenamentos preveem expressamente as atividades dispensadas do licenciamento e têm um dispositivo de comunicação prévia o qual prevê uma intervenção antecipada do Estado (NIEBUHR, 2019, p. 252).

No caso da legislação portuguesa, existe um controle pós-realização da atividade econômica, pois a princípio o particular simplesmente informa ao Poder Público a realização da atividade. E assim não é necessária a concessão, liberação, autorização ou licença, há um deslocamento da fiscalização preventiva para um controle sucessivo. Baseado na boa-fé, mas com a existência de mecanismos preventivos de fiscalização e repressão caso a atividade não seja as do rol elencado como de possível simplificação do licenciamento ambiental (NIEBUHR, 2019).

A vontade brasileira de simplificar os procedimentos do licenciamento ambiental é latente, a exemplo o PL 3.729/2004, PL 65/2012 e a PEC 65/2015. É preocupante porque buscam simplificar e agilizar procedimentos de suma importância. Vale lembrar que garantir agilidade aos procedimentos administrativos é importante para o bom funcionamento das atividades, mas, ao analisar essas propostas, o que se verifica é a liberação das licenças ambientais a qualquer custo, sem a observância da proteção necessária à gradação do impacto o qual a atividade provoca, colocando a segurança dos seres vivos e do meio ambiente em risco.

Diante disso, a Lei 6.938/81, a qual estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, dispõe sobre o licenciamento ambiental e sua aplicação, caracterizando-o como um instrumento. A Lei dispõe em seu artigo 10, alterado pela Lei Complementar – LC 140/2011, a necessidade de implementação do licenciamento ambiental prévio para aqueles

empreendimentos os quais visem instalar, ampliar e fazer o funcionamento das atividades utilizadoras dos recursos ambientais, efetivas ou potencialmente poluidoras (BRASIL, 2011, LC 140, art. 10).

Contrária à Lei de Liberdade Econômica, a Resolução do CONAMA 237/1997 no anexo I descreveu em apontamento exemplificativo as atividades que se sujeitam ao licenciamento ambiental, não sendo um rol taxativo, apenas exemplificativo, podendo os órgãos ambientais competentes ampliarem essa categoria, num procedimento justificado. Logo, pode-se inferir que a minimização da intervenção apresentada pelo Estado possivelmente contraria a cláusula pétrea constitucional de proteção do meio ambiente, insculpida no artigo 225 da CR/88.

Por fim, é importante frisar que o licenciamento ambiental exige estudos de impactos ambientais para análise de viabilidade do empreendimento ou da atividade, bem como uma documentação de base necessária para conhecimento da atividade. O processo administrativo é uma sequência de atos e fatos, com prazos, fases, metodologia, projeto e cronograma determinado a serem atendidos pelas partes. O cumprimento de cada etapa gera uma licença e direito de pleitear a próxima, porém a concessão de uma licença não garante o sucesso da próxima etapa.

Portanto, em um esquema de concessão e revisão é verificada cada etapa da atividade pretendida, e com essa verificação a conclusão da certeza do impacto que gerará a realização da atividade. Assim sendo, entende-se que quanto mais incertezas se apresentam, mais complexa é essa atividade, o que afasta o baixo grau de impacto.

1.4.1 Regulação da liberdade econômica (Lei 13.874/19)

A Lei 13.874/2019 tem perspectiva de afastar uma omissão a qual gere um estado de coisas inconstitucionais, ela visa minimizar o conflito de diversas legislações, além de dar clareza às nuances das atividades econômicas, afastando interpretação genérica pelos órgãos de regulamentação. O objetivo é garantir maior segurança aos empreendedores e desafogar os gargalos econômicos causados pela burocratização dos procedimentos da administração (NIEBUHR, 2019).

Haja vista que até a promulgação da Lei 13.874/2019 todas as decisões impostas às atividades econômicas eram fundamentadas na CR/88, ela apresenta em seu artigo 24, inciso I, parágrafo primeiro, a competência de legislar sobre direito econômico a União, Estados e Distrito Federal concorrentemente. Assim, a criação de uma regra específica

minimiza o risco de atuação dos órgãos para proibição, liberação e alteração das atividades econômicas sem embasamento ou por conveniência do ente federado, não se apresentando essa norma como solução, mas garantindo contornos mais atrativos para a liberdade econômica e segurança para os investidores, no que se refere à moderação do poder interventivo do Estado.

A criação da Lei visou evitar disparidades regionais, procurando garantir maior competitividade, bem como evitar que empreendedores sejam atraídos por normas regulatórias regionais, e com isso coloquem em risco direitos fundamentais e a própria economia do país.

Ademais, a intervenção do Estado para a Lei de Liberdade Econômica deve ser justificada, sendo necessário demonstrar que sua finalidade é válida, que os custos interventivos são necessários e menores frente às disparidades provocadas pelo exercício da atividade. Incluir também os parâmetros técnicos demonstrando sua necessidade, pois estes apresentam impactos provocados pela atividade ou pelo empreendimento e suas indesejadas externalidades. Por fim, pode-se afirmar que a Lei 13.874/2019 estabelece limites ao exercício da atividade (NETO; MENDONÇA, 2006).

O relatório apresentado pelo Instituto Fraser de Liberdade Econômica Mundial afirma que o Brasil em 2017 ocupava a posição 120 no *ranking* de 162 países, penúltima posição no item de regulação (FRASER, 2019). Demonstra-se com isso uma fragilização no campo dos negócios. Já o relatório da *Doing Business*, publicado pelo Banco Mundial ao apresentar o nível de intervenção de um país nas atividades econômicas, colocou o Brasil na posição número 124 em ranking de 190 países (WORLD BANK GROUP, 2019).

Sendo assim, a Lei 13.874/2019 veio dar concretude ao princípio da livre iniciativa, levando em conta a vontade privada, e o empreendedorismo configura-se como uma verdade. Institui direitos aos empresários frente aos interesses de proteção de vários direitos, como consumerista e ambiental, tentando afastar os deveres desproporcionais com o intuito de proteger a produção de riquezas (ARAÚJO, 2013).

Nesse mesmo sentido, o autor Saddy (2018, p. 84) defende que “[...] a função basilar da defesa da livre concorrência não é reprimir práticas econômicas e sem estimular todos os agentes econômicos a participarem do esforço do desenvolvimento [...]”. Pode-se afirmar que esse estímulo se dá com pouca intervenção do Estado tanto na regulação econômica quanto na intervenção do Poder Judiciário.

Saddy salienta ainda que “[...] as restrições que possam ser criadas ao princípio da livre iniciativa têm caráter absolutamente excepcional e somente podem emergir das hipóteses

expressamente previstas na Constituição ou implicitamente autorizadas por ela” (SADDY, 2018, p. 105). Com isso, limita o Estado a agir conforme os interesses econômicos e permite aos particulares e investidores o seu livre exercício para o lucro, respeitando as amarras constitucionais, principalmente a proteção ambiental elencada no artigo 225 da CR/88.

A Lei 13.874/19 também busca retirar a carga de intervenção política nos procedimentos de liberação das atividades de baixo risco, pois em muitas vezes pequenos empreendimentos são submetidos ao mesmo fluxo e ritos de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos. E em muitas vezes a Administração queda-se inerte, prejudicando empreendedores de exercer a livre iniciativa e sua liberdade econômica.

2 A PROTEÇÃO AMBIENTAL E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

A Constituição Federal promulgada em 1988 apresentou avanços significativos na proteção do meio ambiente, sobretudo no que tange aos princípios e regras. Embora o Brasil possua extensa normatização visando à efetiva proteção ambiental, quem efetivamente resguarda a proteção do meio ambiente de maneira geral é a CR/88, uma vez que adota uma visão antropocêntrica pós-moderna, calcada nos problemas socioambientais atuais, principalmente quando trata da utilização de bens não renováveis e da promoção do bem-estar humano.

Nessa senda, a CR/88 demonstra grande preocupação com a manutenção de um ambiente digno e propício à vida e resguarda as condições de sobrevivência das futuras gerações, quando defende um meio ambiente saudável e equilibrado, determinando a atuação do Poder Público conjuntamente com a população para a proteção. Eleva a condição da proteção ambiental a um grau de transindividualidade quando estende a proteção do meio ambiente como promotora de igualdade de condições para as futuras gerações. Busca resguardar a economia, a dignidade e a vida, protegendo as condições de produção e desenvolvimento geracional atual às gerações futuras (AVANCI, 2017).

Ao mesmo tempo, a CR/88 promove a livre iniciativa e fomenta o empreendedorismo, aquecendo e estimulando a atuação humana na transformação da natureza em bens econômicos. Tenta instituir campo para condições de crescimento, sendo essa uma fase necessária de ocorrência para o desenvolvimento.

A defesa do meio ambiente no texto constitucional brasileiro afasta o modelo capitalista predatório, resguarda os bens finitos do meio ambiente, mas está totalmente voltada para o homem se forem tomados como exemplos alguns países da América do Sul os quais adotam teorias biocêntricas e antropocentrismo mitigado. O texto constitucional brasileiro busca socorrer primariamente as intercorrências socioambientais causadas pela atuação humana na busca pelo desenvolvimento, amolda o avanço das necessidades humanas e econômicas frente às necessidades na proteção ambiental atual (WILHELMI, 2013).

As necessidades de manter os meios de produção para se desenvolver econômica e socialmente são dilemas modernos que se deparam com uma barreira necessária da proteção ambiental para a manutenção da vida. Não há como se dissociar a necessidade protecionista do ambiente das necessidades de desenvolvimento econômico e humano das sociedades.

A CR/88 ampliou a visão doutrinária e efetivou os direitos fundamentais, individuais e sociais, juntamente com o direito de proteção ambiental; ela deu reconhecimento

cultural, proteção às minorias, indígenas e quilombolas (WOLKMER, A.; WOLKMER, M., 2014). Pode-se afirmar que o texto constitucional aceita o desenvolvimento pautado em um ambiente equilibrado para todos, determinando a utilização de técnicas e instrumentos os quais possibilitem a proteção, a manutenção e a restauração da qualidade ambiental, de vida e de cultura, conforme afirma o autor Avanci:

O artigo 225 da Constituição Federal consagra o meio ambiente como um direito de todos e prescreve um preceito conservacionista que implica, necessariamente, a adoção de técnicas e instrumentos que possibilitem a proteção, a manutenção e a restauração da qualidade ambiental com vistas ao desenvolvimento sustentável. (AVANCI, 2017, p. 178).

A Constituição Federal vai além de um direito ao meio ambiente equilibrado e saudável determinando que a proteção deva ser compartilhada entre o Poder Público e a sociedade civil em solidariedade. O que não difere de apontamento de outros Estados nacionais, como predispõem as Constituições do Equador e da Bolívia, embora não haja expressamente contidas no texto constitucional brasileiro referências de um antropocentrismo mitigado ou biocêntrico, como os trazidos na *Pachamama*, *Buen Viver* ou ao *Sumak Cawsay*, tais expressões afastam o paradigma estritamente antropocêntrico.

São perceptíveis no Brasil as incongruências do capitalismo e principalmente da depredação perpetrada pelos meios de produção; não existe mudança cultural ideológica no mercado capitalista, tanto é assim que ainda há conservação das bases colonialistas de exploração. O Estado tem o monopólio das riquezas minerais e delega a exploração da matéria-prima a terceiros (particulares) visando seus percentuais. Incumbe a atividade extrativa ou de beneficiamento a terceiros, dividindo-se pela Federação os *royalties*.

Para o idealismo econômico puro, o bom índice econômico se dá por meio de aquecimento no desenvolvimento, daí não importa se o modelo é capitalista predatório, o importante é a rentabilidade financeira. Não há preocupações e nem campo para a sustentabilidade, a proteção e a conservação, o Estado o faz de maneira muito tímida.

Apesar de o Brasil ser signatário de vários acordos e convenções internacionais, cujo objetivo é garantir a proteção ambiental, há moderadas ações para efetivar essa proteção e poucas políticas públicas as quais visam à sustentabilidade dos meios de produção, o que parece antagônico frente aos vários instrumentos legais os quais o país detém sobre as questões ambientais. Estabelecer um meio ambiente equilibrado e saudável está mais para retórica constitucional, um campo de idealidade da lei.

Diante disso, simplificar o licenciamento ambiental em alguns casos incertos e não pré-estabelecidos pode ser perigoso, mas ao mesmo tempo se faz necessário frente ao trancamento burocrático e legal do país. Porém é importante refletir que o licenciamento ambiental será simplificado para dar eficiência e eficácia ao procedimento e com isso será mantida a proteção devida ao ambiente ou sua simplificação será apenas em prol dos avanços econômicos.

Como não existe uma previsão legal antecipada frente à simplificação do procedimento, a boa-fé, a ética e o comprometimento individual e social são trazidos à baila para a garantia dos avanços do desenvolvimento sustentado e sustentável o qual estimule um ambiente adequado com sua proteção e a preservação da vida.

2.1 Comprometimento social com o meio ambiente e a liberdade individual

O comprometimento social com a proteção do meio ambiente vai além do dever de cuidado do simples cidadão compondo a sociedade, do compromisso legal que o Estado tem de garantir um meio ambiente saudável. O compromisso também é dividido com a iniciativa privada, a qual deve, em conjunto com o Estado e a sociedade civil, angariar esforços para a manutenção de suas atividades econômicas que provenham o desenvolvimento em conjunto com o equilíbrio ambiental.

Frente às mais variadas formas do desenvolvimento econômico ao longo dos anos, o modelo capitalista teve de se adequar e garantir mecanismos de proteção, da esfera econômica, ambiental, legal e de direitos humanos, respeitando a ideia de que o direito ao meio ambiente saudável seja um direito transindividual, diferente do conceito amplo de direito humano, pois em alguns textos constitucionais o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado não está no rol dos direitos de proteção individual.

Logo, com vistas à garantia da livre iniciativa e da liberdade econômica, surgem novas necessidades mundiais as quais incidem diretamente na reputação das empresas, na sua forma de agir e na responsabilidade para com a sociedade e o meio ambiente.

Assim, responsabilidade empresarial vai além da simples responsabilidade civil e criminal no manejo de suas ações. A responsabilidade empresária é complexa, extravasa para além da responsabilidade social, sendo ela estendida ao meio ambiente e até mesmo criando barreiras e limites para o lucro empresarial. Compromete-se com os direitos fundamentais como a vida, a dignidade e principalmente com o compromisso de garantir condições de

sobrevivência para todos os seres vivos e pela preservação de recursos não renováveis, garantindo a gerações futuras igualdade de condições de se desenvolver e viver.

Eduardo Tomasevicius Filho defende que os empresários e os administradores têm de harmonizar as atividades da empresa, segundo o interesse da sociedade, obedecendo a determinados deveres, positivos e negativos, propiciados pela função social.

A função social da empresa constitui o poder-dever de o empresário e os administradores da empresa harmonizarem as atividades da empresa, segundo o interesse da sociedade, mediante a obediência de determinados deveres, positivos e negativos. (TOMASEVICIUS FILHO, 2003, p. 33-50).

Dessa forma o dever de cuidado na tratativa de suas ações determina que haja um comportamento espontâneo de comprometimento e observação pelo empreendedor das normas e preceitos éticos laceados a atividades exercidas em dada sociedade, sobretudo na salvaguarda do meio ambiente, que é o principal adversário do desenvolvimento econômico, embora seja ele o fornecedor de insumos e condições para a promoção das atividades desenvolvimentistas econômicas, industriais, pecuárias, agrícolas, têxteis entre outras.

Um fator determinante para o avanço dos meios de produção e desenvolvimento muitas vezes só é possível devido à globalização. Embora a atividade empresária seja a favorecida, observa-se que os níveis desse desenvolvimento não guarnecem distribuições de meios condignos a todos os locais nos quais operam, pois trata de processos de desenvolvimento globalizados desiguais e não contínuos, impedindo a distribuição de riquezas em sua grande parte, já que muitas vezes descaracteriza o território, minimizando-o (SANTIAGO; MEDEIROS, 2017).

Os anseios por novos meios de produção, pelo crescimento, desenvolvimento e acúmulo de capitais, provocam alterações sem limites a bem do poderio econômico e muitas vezes acarretam desajustes sem retorno para a sociedade, incorrendo até mesmo em alterações abruptas no meio cultural dos seres humanos de dada localidade.

O autor Luigi Ferrajoli defende que cada vez mais há interdependência de todos os setores a níveis mundiais e isso traz conflitos e desequilíbrios, uma vez que vivemos numa aldeia global e isso favorece que os acontecimentos se espalhem instantaneamente pelo mundo afora:

A crescente interdependência econômica, política e ecológica e cultural realmente transformaram o mundo, apesar do aumento de sua complexidade e de seus inúmeros conflitos e desequilíbrios, numa aldeia global. Hoje, graças à rapidez das

comunicações, nenhum acontecimento no mundo nos é alheio e nenhuma parte do mundo nos é estranha. (FERRAJOLI, 2002, p. 47).

Essa postura avassaladora da economia do mercado visa homogeneizar todo o mundo como uma só aldeia global (FERRAJOLI, 2002), não levando em consideração as peculiaridades de cada localidade. Isso acaba criando assimetrias entre localidade, aprofundando suas desigualdades e conseqüentemente implicando condições severas ao meio ambiente na busca do desenvolvimento com a instalação de empreendimentos sem os devidos cuidados de proteção.

Embora os Estados-nação da atualidade sejam desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento em sua grande parte, eles asseguram o poderio ao desenvolvimento econômico através da garantia de preceitos da livre iniciativa e da liberdade econômica, que, em muitos casos, a exemplo do Brasil, são garantias constitucionais. Muitos desses países não conseguem cumprir o compromisso de garantir padrões de modernização, proteção dos valores coletivos a assegurar o crescimento e o desenvolvimento com a liberdade das atividades econômicas em harmonia com a proteção dos direitos do consumidor e do meio ambiente (RIBEIRO, 2013).

O princípio da solidariedade atua de forma bem eficaz nas tratativas da proteção do meio ambiente como um dever social; no Brasil a CR/88 em seu artigo 3º descreve a busca na construção de uma sociedade justa, livre e solidária. Determina que o Estado, em comunhão com os cidadãos, deve garantir condições mínimas de vida digna. E essas garantias só serão possíveis se o meio ambiente estiver protegido; a salvaguarda dos recursos naturais não renováveis traz a possibilidade de igualdade de condições de desenvolvimento também às gerações futuras.

2.2 Princípios norteadores da proteção ambiental

A busca mais latente pela proteção ambiental ganha mais força na década de 1970 após a humanidade ter colecionado em seu perfil histórico uma grande revolução industrial e conseqüências devastadoras provocadas por duas grandes guerras. Em seu momento áureo científico e de desenvolvimento estrutural, as nações exploraram a natureza e seus recursos, principalmente os não renováveis, criando, trazendo e promovendo ao homem qualidade de vida e bens de consumo para o seu bem-estar, mas prejudicando a estrutura terrestre e sua atmosfera.

Nesse contexto, Guerra (2009) demonstra que, apesar de todas as contradições inerentes à lógica intrínseca das sociedades industriais capitalistas, crescia a consciência de que os níveis de modificação do meio ambiente constituíam restrições externas ao desenvolvimento econômico e social. Diante do cenário e colapso ambiental no qual estava o planeta naquela ocasião, a Organização das Nações Unidas patrocinou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em 1972, alertando para a necessidade de formular critérios e princípios comuns, mas originários em si, para a preservação e melhoria do meio ambiente humano.

Com base nesse raciocínio, o capítulo 1 desta dissertação debateu as pesquisas modernas assimilando as teorias constitucionais de vários Estados, as fontes do Direito, como as circunstâncias que exercem influência sobre o entendimento dos valores tutelados por seu sistema jurídico. Dentre as fontes do Direito das quais emergem as constituições, classificam-se as leis, os costumes, as jurisprudências, a doutrina, os tratados e convenções internacionais e por último, e não menos importante, os princípios jurídicos basilares.

Destaca Guerra (2009) que a palavra princípio é um vocábulo de origem latina e tem o sentido daquilo que se torna primeiro. Na ideia de princípio, está a acepção de início ou de ponto de partida. É um enunciado lógico implícito ou explícito o qual, por conta de sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes da Ciência Jurídica e por isso mesmo vincula de modo inevitável o entendimento e a aplicação das normas jurídicas com as quais ele se conecta.

Os princípios exercem uma função especialmente importante frente às outras fontes do Direito porque, além de incidir como regra de aplicação do Direito no caso prático, eles também influenciam na produção das demais fontes do Direito. Como mandamentos básicos e fundamentais nos quais alicerçam uma ciência, não se pode olvidar que os princípios foram e são muito importantes para o desenvolvimento do Direito Ambiental no Brasil, tendo em vista que seu embasamento teórico surge a partir das Conferências Internacionais de proteção ao meio ambiente que consagram em suas respectivas partes dispositivas a principiologia a nortear a própria elaboração da matéria no plano interno (GUERRA, 2009).

Nessa perspectiva originária de princípios, observa-se que a Constituição Federal brasileira traz princípios ambientais fundamentais para a instrução do Direito Ambiental, sem prejuízo de alcançá-los nas normas infraconstitucionais e nos fundamentos éticos valorativos os quais, ao mesmo tempo, devem orientar as relações entre seres humanos e as demais formas de vida ou de manifestação da natureza.

Entretanto esses princípios do Direito Ambiental têm por finalidade basilar a proteção da vida em quaisquer das formas em que esta se apresente e para garantir um padrão de existência digno para os seres humanos dessa e das futuras gerações. Trataremos a seguir de alguns dos principais princípios norteadores do Direito Ambiental, vários deles referendados na Constituição Federal de 1988, principalmente no artigo 225.

2.2.1 Princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana

Afirma Antunes (2005) que a dignidade da pessoa humana é o centro da ordem jurídica democrática, do qual decorrem os demais subprincípios constitucionais ou setoriais e fundamentam o próprio Direito. Bem verdade que o exato significado de “dignidade da pessoa humana” ainda está em construção, mas certamente inclui o direito à liberdade, à saúde, assim como o direito do homem de viver em um ambiente não poluído, conforme se extrai do princípio primeiro da Declaração de Estocolmo de 1972:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene da obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras. (GRANZIERA, 2019, p. 46).

Percebe-se que não há propriedade na forma textual desse princípio como fora descrito na convenção, pois a preocupação que vigorava dizia respeito à preservação da natureza para o desfrute do homem, ficando dissociado do cuidado ao meio ambiente. O homem o domina, explora, protege, deixando clara sua visão antropocêntrica, como figura central no planeta que não prevalecerá por muito tempo. Assim, mais que um direito humano no sentido estrito, deveria tratar-se de um direito da espécie para proteger tanto o homem quanto o meio em que ele vive (GRANZIERA, 2019).

Porém o surgimento de novos direitos humanos é reflexo de um processo histórico dinâmico, na medida em que as sociedades desenvolvem novos temas nesse rol de direitos. Destaca Granziera (2019, p. 45) que “o direito do homem de viver em ambiente não poluído é considerado, hoje, um Direito de Terceira Geração, assim como o Direito à Biodiversidade e ao Desenvolvimento”. Esses fundamentos propiciaram a formulação de normas sobre meio ambiente e recursos hídricos em vários países, inclusive no Brasil, resultando em uma

resposta às necessidades experimentadas pela sociedade, que decidiu pela mudança no enfoque das relações homem-natureza.

Em seu artigo 225, a Constituição da República explicita e descreve bem o princípio do direito humano ao meio ambiente sadio. É concedido a todos o direito de viver em um ambiente sadio e livre de poluição, sem que sejamos postos diante de situações as quais acarretem prejuízos à qualidade de vida, em razão de posturas contrárias aos dogmas de preservação do meio ambiente. Trata-se de um dos mais importantes princípios do Direito Ambiental, tanto no âmbito nacional, como no internacional (BRASIL, 1988).

Destaca Rocha (2003) que tal princípio visa garantir a utilização contínua e sustentável dos recursos naturais, evitando a escassez desses recursos e protegendo-os para as futuras gerações. Essa prerrogativa emblemática foi matéria de inúmeros tratados e convenções, destacando que é necessário às atuais gerações ter o comprometimento de não serem colocadas em situações de total desarmonia ambiental, visão defendida na Conferência do Rio, realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro.

Mirra afirma que há reconhecimento do meio ambiente sadio como direito dos seres humanos, e o Estado deve interpretar como necessidade, assim como focar suas ações em preservar, acolhendo subsidiariamente medidas de repressão ou de recomposição dos prejuízos ambientais:

O Princípio do Direito Humano ao Meio Ambiente Sadio foi reconhecido como o direito dos seres humanos a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza. O Princípio do Direito Humano Fundamental ao Meio Ambiente Sadio deve ser interpretado como a necessidade de o Estado focar suas ações em medidas de preservação, apenas acolhendo subsidiariamente outras medidas de repressão ou de recomposição dos prejuízos ambientais. (MIRRA, 1996, p. 10).

Sendo assim, conclui-se que, no arcabouço constitucional brasileiro, existe a garantia do acesso de todos ao meio ambiente equilibrado, e compete ao Estado sua defesa e proteção como políticas públicas em prol da coletividade. Portanto, satisfazer as próprias necessidades, mas protegê-lo com responsabilidade e não comprometer a capacidade de satisfazer as necessidades das gerações futuras (GRANZIERA, 2019).

A garantia de um meio ambiente equilibrado é a materialização do direito de as gerações futuras poderem alcançá-lo na mesma proporção que a geração atual e seus governos o acessam. Garantir a perpetuidade dos seres vivos incluindo entre todos a raça humana sem distinção das demais.

2.2.2 Princípio da participação

O princípio da participação é de extrema importância para o Direito Ambiental, uma vez que não se limita a informar apenas aos cidadãos as atividades empreendidas no âmbito administrativo, mas também tem a característica pragmática para a atividade jurídica e normativa na medida em que propicia a intervenção de forma ativa na concepção e execução das políticas públicas ambientais. Explicita Macedo que:

Com base no direito público e universal, esse princípio possui atenção peculiar no Direito em geral. O direito à informação e à publicidade aqui destacados não é princípio peculiar do Direito Ambiental apenas, mas está na base do Direito Público, em geral, com especial destaque no Direito Administrativo. No Direito Ambiental, porém, seu papel tem maior amplitude, visto que não se limita a informar o cidadão apenas a respeito das atividades empreendidas no âmbito da administração, posto que o Estado ou a comunidade ocupe aqui uma dimensão de transmissores de atividades ou acidentes, mesmo que de origem particular, que afetem o ambiente. Esta atividade informadora, que deve funcionar tanto interna quanto externamente, em relação a outros países ou blocos, foi reconhecida após o acidente de Chernobyl. (MACEDO, 2002, p. 9).

De conteúdo processual, tal princípio inova ao inserir as partes em períodos axiológicos específicos no uso do meio ambiente para fins de exploração econômica. Para que haja uma participação efetiva nas questões ambientais, é necessário que a sociedade possua um bom nível de educação e informação ambiental, isto é, para que o princípio da participação seja aplicado, devem ser fomentadas a educação e a informação ambiental, uma vez que uma sociedade desinformada e sem uma consciência ecológica terá enorme dificuldade na compreensão dos problemas ambientais e, por consequência, na participação das tomadas de decisões para a resolução dos problemas (GUERRA, 2009).

Diante do exposto, Guerra (2009) transfere para o direito a especialidade de informar, de se informar e, o mais importante, que tenha o direito de ser informado. Nesse contexto, as informações não podem ser insuficientes, modificadas ou equivocadas, a liberdade de escolha de informação deve ser eficaz, adequada e verdadeira. Está na essência do regime democrático de direito, intimamente ligado ao princípio constitucional da liberdade de expressão e da informação em todas as suas formas.

O Estado verdadeiramente social deve, pois, ir adiante e assegurar a livre informação sob uma nova dimensão participativa e pluralista, com objetivo final de aperfeiçoar a democracia fundada não só na liberdade, mas no princípio da igualdade e da dignidade o qual garanta equidade e justiça (GUERRA, 2009).

Como objeto e matéria inaugural da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano abordado em Estocolmo em 1972, o direito à informação pode ser visto como uma ferramenta de proteção e participação das pessoas em relação à proteção do meio ambiente na medida em que estabelece a conexão do Poder Público com a sociedade civil. Todavia deve seguir os passos 19 e 20 da própria convenção, oficializados como princípios (MACEDO, 2002, p. 10).

Princípio 19

É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos.

Princípio 20

Devem-se fomentar em todos os países, especialmente nos países em desenvolvimento, a pesquisa e o desenvolvimento científicos referentes aos problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais. Neste caso, o livre intercâmbio de informação científica atualizada e de experiência sobre a transferência deve ser objeto de apoio e de assistência, a fim de facilitar a solução dos problemas ambientais. As tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento de forma a favorecer sua ampla difusão, sem que constituam uma carga econômica para esses países. (DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO, 1972).

Assim, o direito à informação tem amplitude vasta e por meio dele é possível garantir um meio ambiente sadio, com a gestão racional dos recursos naturais em benefício de toda a população através de investimento em educação e pesquisa que garantam os objetivos desejados à presente e às futuras gerações.

2.2.3 Princípio da precaução

O princípio da precaução estabelece a vedação de intervenções no meio ambiente, salvo se houver a certeza de que as alterações não causarão reações adversas, já que nem sempre a ciência pode oferecer à sociedade respostas conclusivas sobre a inocuidade de determinados procedimentos (GUERRA, 2009).

Mirra aponta que na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, aplicou-se pioneiramente o princípio da precaução no âmbito internacional, emancipando-o em relação ao princípio da prevenção prescrito no princípio 15 da mesma Convenção, determinando que os Estados observem a precaução a fim de proteger o meio ambiente:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios 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. (MIRRA, 1996, p. 15).

Para Rocha (2003), por conveniência, avalia-se que o impedimento de uma determinada atividade com base no princípio da precaução somente deve ocorrer se houver uma justificativa técnica fundada em critérios científicos aceitos pela comunidade internacional, já que por vezes opiniões isoladas e sem embasamento têm sido utilizadas como pretexto para a interrupção de experiências e projetos socialmente relevantes. Nesses casos, são elementos os quais compõem exatamente o que se chama de proteção ao meio ambiente para as atuais e futuras gerações.

Com base nessa linha de raciocínio, Macedo (2002) explicita que, se houver pretensão de inserir uma atividade industrial a qual gere gases que contribuam para o efeito estufa e tratando-se de riscos previamente conhecidos, é cabível à Administração Pública uma prévia de dano ambiental. E na relevância do fato, impor ao responsável pela atividade a utilização de equipamentos ou tecnologias eficientes visando à eliminação ou diminuição do lançamento daqueles gases na atmosfera, dados aferidos através do licenciamento ambiental.

O princípio da precaução, por seu turno, possui âmbito de aplicação diversa, embora o objetivo seja idêntico ao do princípio da prevenção, qual seja, antecipar-se à ocorrência das agressões ambientais, enquanto o princípio da prevenção impõe medidas acautelatórias para aquelas atividades cujos riscos são conhecidos e previsíveis. O princípio da precaução é fundamentado nas hipóteses em que os riscos são desconhecidos e imprevisíveis, atribuindo à Administração Pública que use de procedimentos mais restritivos quanto às atribuições de fiscalização e de licenciamento das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais (ROCHA, 2003).

Logo, o princípio da precaução age como se houvesse a possibilidade do dano, sua aplicação tem o objetivo de afastar os perigos, uma vez que muitos danos ambientais são

irreversíveis ou sua regeneração é demorada, medida que visa assegurar e proteger o meio ambiente das ações humanas nocivas.

2.2.4 Princípio da prevenção

Destaca Granziera (2019) que o termo prevenir significa dispor antecipadamente, preparar; precaver; avisar ou informar com antecedência; realizar antecipadamente; dizer ou fazer com antecipação; evitar; acautelar-se contra. Portanto, a prevenção consiste em impedir a superveniência de danos ao meio ambiente por meio de medidas apropriadas, ditas preventivas, antes da elaboração de um plano ou da realização de uma obra ou atividade.

Presente nas ações de políticas públicas e elemento fundamental contemporâneo de toda a legislação ambiental, a prevenção é um princípio mais importante do que a responsabilização do dano ambiental. A dificuldade, a improbabilidade ou mesmo a impossibilidade de recuperação é a regra máxima para se aplicar esse princípio em se tratando de dano ao meio ambiente (ROCHA, 2003).

É rara a possibilidade de se recuperar uma lesão ambiental, porque o processo é demorado e absurdamente oneroso; por isso, é imperativo dizer que na maioria das vezes somente a atuação preventiva é efetiva. No mundo contemporâneo, já existem casos em que as catástrofes ambientais não têm reparação e seus efeitos serão sentidos pelas gerações futuras, advertindo para o dever de prevenção. De fato, é vantajoso para o meio ambiente a inoccorrência do dano ambiental, em detrimento de sua ocorrência e posterior reparação (MACEDO, 2002).

Com base nesse raciocínio, Mirra (1996) explicita que a reparação, a indenização e a punição devem ser os últimos recursos no Direito Ambiental, pois o Estado dispõe de meios de proteção e ações de controle que possam elidir o dano antes do seu acontecimento, com a fiscalização, políticas de proteção, incentivos, punições e, sobretudo, com a efetiva aplicação do licenciamento ambiental.

A Constituição Federal do Brasil reconhece que se devem priorizar as medidas para impedir o surgimento de degradações ao meio ambiente. O princípio da prevenção é aplicado na relação direta dos impactos ambientais conhecidos e dos quais se possam estabelecer as medidas necessárias para prevenir e evitar os danos ambientais de grandes proporções. Destarte, os órgãos fiscalizatórios são instrumentos essenciais para que a Administração Pública cumpra seu papel.

Rocha (2003) entende e subscreve o fundamento do princípio da prevenção detalhando que, se há uma análise prévia dos impactos de certo empreendimento no meio ambiente, será possível então minimizar os efeitos adotando medidas compensatórias e mesmo alterando-se o projeto em análise. Se for o caso, assegurar a sua realização, garantindo os benefícios econômicos dele decorrentes, sem causar danos ao meio ambiente.

Desse modo, devem ser ressaltadas as medidas que possam impedir ações atentatórias ao meio ambiente, destacando o EPIA, conforme descreve Granziera:

O reflexo mais evidente do princípio da prevenção, no campo normativo brasileiro, é o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA). O EPIA foi fixado na Lei nº 6.938/81 como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e posteriormente alçado à categoria de norma constitucional, no art. 225, inciso IV, que dispõe sobre “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”. (GRANZIERA, 2019, p. 50).

Por conseguinte, a prevenção deve se consolidar em ações que promovam atitudes motivadas a uma consciência ecológica, razoável e proporcional, almejando anular e também evitar excessos dos grandes empreendimentos e atos desnecessários para a manutenção do bem-estar do homem e inadequados para a harmonia natural de seu *habitat*, a qual deve ser desenvolvida através de uma política de educação ambiental global única para a seguridade futura do planeta.

2.2.5 Princípio da responsabilidade ambiental

É plausível e faz muito sentido que a legislação ambiental não exija uma natureza intacta ou exija que a qualidade ambiental deva retornar aos níveis anteriores à Revolução Industrial. Granziera (2019) destaca com pertinência que a função do Direito Ambiental é justamente orientar as atividades humanas, ora atribuindo-lhes limites no sistema de comando-controle, ora induzindo-lhes a comportamentos voluntários por meio de instrumentos econômicos com o objetivo de garantir que essas atividades não causem danos ao meio ambiente, impondo-se a responsabilização e as consequentes penalidades para aqueles que infringirem tais normas de segurança e proteção.

Logo, seu objetivo precípua, peculiar e transcendental é manter estabilizados os meios físicos e bióticos, conceito subjacente à própria definição de meio ambiente, conservando esses elementos em plena harmonia para as futuras gerações. Os argumentos que

garantem a eficácia de tal princípio são imprescindíveis para mitigar e evitar uma situação danosa perpetuada ao longo do tempo. Seu principal objetivo é garantir a permanência da vida sobre a terra, assegurando às gerações futuras a possibilidade de também se apropriar e utilizar os recursos naturais (GRANZIERA, 2019).

Com efeito, destaca Guerra (2009) que a responsabilidade pelos danos causados ao ambiente no Brasil tem atualmente status privilegiado. Isso porque a partir de 1988, na Constituição vigente, a matéria foi elevada ao plano constitucional de direito fundamental, fato até então inexistente, na medida em que a previsão estava declarada no plano infraconstitucional. Assim dispõe o artigo 225, § 3º, da CF (BRASIL, 1988): “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos”.

Ante tal fato, o referido dispositivo constitucional prevê a tríplice penalização do poluidor do meio ambiente, alcançando a possibilidade de aplicação de sanções em matéria penal, administrativa e civil. É, portanto, de interesse da sociedade aplicar as punições pelo descumprimento de regras e princípios do sistema violado e do regime jurídico a que está sujeita (GRANZIERA, 2019).

A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 também dispõe sobre o princípio da responsabilidade ao estabelecer em seu Princípio 13 que os Estados têm de desenvolver legislação sobre a responsabilidade e indenização para as vítimas de poluição e por outros danos ambientais, além de contribuir para desenvolver normas de Direito Ambiental internacional relativas à responsabilidade e indenização por efeitos adversos de danos ambientais causados em áreas fora e dentro da jurisdição ou sob seu controle:

Os Estados devem desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e indenização das vítimas de poluição e outros danos ambientais. Os Estados devem ainda cooperar de forma expedita e determinada para o desenvolvimento de normas de direito ambiental internacional relativa à responsabilidade e indenização por efeitos adversos de danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle. (MACEDO, 2002, p. 190).

É forçoso concluir que o mundo caminha no sentido de cada vez mais tutelar as questões inerentes ao meio ambiente e a necessidade de se responsabilizar os agentes causadores da poluição e degradação ambiental. Conseqüentemente, no Brasil se faz necessária uma emergente necessidade de mudanças na ordem jurídica, principalmente de se

adaptar à nova realidade a qual contempla os conflitos envolvendo o meio ambiente (GRANZIERA, 2019).

Calha lembrar que muitas vezes a responsabilização não garante o retorno do meio ambiente ao estado encontrado antes da intervenção. Nem é esse o objetivo, pois não se veda a utilização dos recursos naturais, e sim a exploração predatória a qual não garanta os ciclos de renovação do meio ambiente ou a exploração consciente que não resguarde os bens não renováveis.

2.2.6 Princípio do poluidor-pagador

Destaca Teles (2002) que a preocupação com um desenvolvimento sustentável dos pontos de vista econômico, ambiental e social conduziu muitos países a orientarem-se cada vez mais em direção a políticas privilegiando a prevenção, a observação dos interesses ambientais dentro das decisões econômicas e setoriais, e a cooperação internacional. Nessa perspectiva, surgiram questionamentos para saber em que proporção e quais indicadores ambientais de diferentes países expõem suas políticas quanto ao desempenho ambiental.

Nesse intuito, surge na década de 1960 a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma organização internacional a qual atua para o desenvolvimento socioeconômico dos países em diversas frentes tais como educação, meio ambiente, produção industrial, trabalho e renda que tem por objetivo promover tais políticas.

Teles relata que a OCDE tem o objetivo de expandir a economia mundial, procurando manter a estabilidade financeira, como descreve abaixo:

Realizar a mais firme expansão da economia e do emprego e uma progressão do nível de vida nos países Membros, procurando manter a estabilidade financeira e contribuir, desta forma, para o desenvolvimento da economia mundial; contribuir para uma saudável expansão econômica nos países Membros, assim como nos países não membros em vias de desenvolvimento econômico; contribuir para a expansão do comércio mundial sobre uma base multilateral e não discriminatória em conformidade com as obrigações internacionais. Trata-se de um Corpo Central que permite mensurar os progressos alcançados naquela área, e de vários conjuntos de indicadores que favorecem a integração das preocupações ambientais nas políticas setoriais, por exemplo, energia, transportes, agricultura. Indicadores podem ainda derivar da contabilidade de recursos naturais e de gastos ambientais. (TELES, 2002, p. 6).

Atualmente a Organização tem sede em Paris, na França, possui 35 países-membros, entre os quais Estados Unidos, México, Portugal e Reino Unido. O único país-

membro da América do Sul é o Chile. Todavia, desde 1994 o Brasil é signatário de 31 instrumentos legais dessa Organização.

O Brasil, segundo Teles (2002), é membro associado de sete órgãos da OCDE tais como o Conselho Diretor do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), do qual é vice-presidente desde 2013, Conselho Diretor do Centro de Desenvolvimento, Grupo de Trabalho sobre Suborno em Transações Internacionais, Comitê do Aço, Foro Global sobre Transparência e Troca de Informações Tributárias, Reunião Conjunta do Comitê de Químicos e do Grupo de Trabalho sobre Químicos, Pesticidas e Biotecnologia.

Também participa regularmente, conforme informações oficiais do governo brasileiro, dos trabalhos de diversos comitês, como os Comitês de Agricultura, de Estatísticas, de Competição, de Política Científica e Tecnológica, de Investimentos, de Comércio, do GT sobre Práticas Empresariais responsáveis, entre outros. O Brasil participa igualmente do Projeto BEPS, voltado para a cooperação no combate à evasão tributária, e do Projeto de Revisão dos Princípios de Governança Corporativa (TELES, 2002).

Com base nesse raciocínio e a partir da Recomendação da OCDE C 128, de 1972, surge o princípio do poluidor-pagador, o qual, segundo Granziera, determina o custo relativo das medidas de prevenção e aduz que a luta contra a poluição deve ser paga pelo poluidor, com o custo repercutindo nos preços de bens e serviços:

O poluidor deve arcar com os custos relativos às medidas de prevenção e luta contra a poluição, normalmente assumido pelo poder público, configurando ônus social. Nesse diapasão, o custo dessas medidas de prevenção deve repercutir no preço dos bens e serviços, que estão na origem da poluição, em razão de sua produção e do seu consumo. (GRANZIERA, 2019, p. 59).

Assim o princípio do poluidor-pagador pode ser entendido como um instrumento econômico e ambiental, exigindo que o poluidor, uma vez identificado, se responsabilize pelos custos, medidas preventivas ou medidas cabíveis para eliminar ou pelo menos neutralizar os danos ambientais provocados. No mesmo sentido Romeu Thomé e Luiz Gustavo aduzem:

Para combater os riscos socioambientais em sua origem, é essencial, entre outras estratégias, que o empreendimento internalize, no seu próprio custo de produção, as externalidades negativas decorrentes da atividade produtiva, nos termos do que preconiza o princípio do poluidor-pagador.

Em outras palavras, os custos resultantes da exploração dos recursos naturais devem ser assumidos pelo próprio empreendimento. Isso significa dizer que a atividade deve arcar com os custos necessários à eliminação, neutralização ou diminuição do risco de dano ambiental. (THOMÉ, RIBEIRO, 2019, p. 67/68).

Tal princípio não permite poluir e muito menos pagar para poluir. Entretanto, visa assegurar a reparação econômica de determinado dano ambiental o qual inevitavelmente ocorreu. Nessa diretiva, o princípio do poluidor-pagador não se reduz à finalidade de compensar o dano ao meio ambiente, mas também externar os custos necessários para a precaução e prevenção, assim como sua adequada repressão (ANTUNES, 2005).

O objetivo do princípio do poluidor-pagador é obrigar a iniciativa privada a internalizar os custos ambientais gerados pela produção e pelo consumo na forma de degradação e a escassez dos recursos naturais. Assim deve suportar seus custos, sem que essa cobrança resulte na imposição de taxas abusivas, de maneira que nem Poder Público nem terceiros sofram com tais custos (MACEDO, 2002).

Assim Rocha fundamenta o princípio do poluidor-pagador com o detalhamento do que significa poluir:

Poluição é a alteração das condições físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas, em níveis capazes de, diretamente ou indiretamente: a) serem impróprias, nocivas ou ofensivas à saúde, à segurança e ao bem-estar da população; b) criarem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) ocasionarem danos à flora, à fauna, a outros recursos naturais, às propriedades públicas e privadas ou à paisagem urbana. Poluente é forma de matéria ou energia que, direta ou indiretamente, causa poluição no meio ambiente e arcar com os danos causados, recuperar o meio ambiente, se possível, e indenizar as vítimas. (ROCHA, 2003, p. 60).

Mas a doutrina assevera que o princípio do poluidor-pagador não se confunde com o princípio da responsabilidade, uma vez que o seu objetivo não é recuperar um bem lesado nem criminalizar uma conduta lesiva ao meio ambiente, mas sim afastar o ônus econômico da coletividade e voltá-lo para a atividade econômica utilizadora de recursos ambientais (MIRRA, 1996).

O princípio do poluidor-pagador então incide no conjunto de ações voltadas à prevenção do dano, a cargo do empreendedor. No entanto, independentemente dessas ações previstas, no caso de eventual ocorrência de dano, aplica-se a responsabilidade administrativa, penal e civil, conforme determina o §3º do art. 225 da Constituição Federal e legislação infraconstitucional, na linha do princípio da reparação.

2.2.7 Princípio da cooperação

O princípio da cooperação pressupõe que haja um constante diálogo e interação entre os diversos atores internacionais para consecução de objetivos comuns, tais como a promoção da democracia e da defesa dos direitos humanos. Contudo, no Direito Ambiental, tendo em vista que os efeitos da degradação ambiental são de caráter universal, necessitando não somente de um Estado, mas de um conglomerado que tenha uma proteção maior, de todos, por ser o bem ambiental global e que deve ser protegido não somente para as gerações atuais, mas para as futuras, em obediência à solidariedade intra e intergeracional (SIRVINSKAS, 2005).

A cooperação em sentido amplo corresponde às ações conjuntas entre todos ou alguns Estados nacionais com vistas à consecução de determinados fins, podendo assumir várias formas, tais como cooperação político-militar; de integração econômica regional; integração física; cooperação técnica internacional; cooperação interestatal propriamente dita ou outras formas as quais possam transferir recursos como Estados ou empresas. Já a cooperação em sentido restrito seriam ações de um ou mais Estados em casos de emergências, acidentes ou outro evento, no qual haja normas escritas ou não escritas, utilizando para tanto o termo assistência (SOARES, 2003).

Na visão de Ramos (2013, p. 627), a cooperação refere-se à aplicação do direito estrangeiro de modo indireto; o autor define essa aplicação como “ao aceitar colaborar com um ato oriundo da jurisdição estrangeira, aplica-se, por via indireta, o direito estrangeiro que embasou a adoção de tal ato”, tendo em vista que “a globalização e a explosão de relações jurídicas transfronteiriças”, as quais exigem que o intérprete exerça um “diálogo dos saberes” e aprecie a temática multifacetada da cooperação, plural em fontes, uma vez que internacionais e nacionais, em intérpretes e apreciação por diversos ramos do Direito.

Os tratados representam importante fonte normativa, uma vez que oferecem segurança jurídica sobre o modo de realizar a cooperação, bem como asseguram sua continuidade enquanto o tratado for válido internacionalmente (RAMOS, 2013).

A cooperação é efetivamente um dos princípios mais recorrentes, ele possui pautas para debates na Organização das Nações Unidas (ONU), com a edição de inúmeros tratados multilaterais, como a Convenção de Palermo de Combate ao Crime Organizado Transnacional e a Convenção de Mérida de Combate à Corrupção. Também o Brasil participa ativamente na Conferência de Haia de Direito Internacional Privado, nas Conferências Interamericanas de Direito Internacional Privado da Organização dos Estados Americanos (OEA), nos fóruns especializados que produzem tratados multilaterais voltados à cooperação (RAMOS, 2013).

Nessa perspectiva, a principal resolução sobre cooperação entre Estados é a Resolução n. 2.625 (XXV), de 24 de outubro de 1970, direito à livre determinação dos povos, que trata das relações amistosas e cooperação entre Estados, na qual é mencionado o dever de cooperar, permitindo, entretanto, que os Estados defendam seu domínio reservado e exijam respeito à soberania. Segundo Ramos (2013, p. 639), aplicados o domínio reservado e a soberania à cooperação jurídica internacional, permite-se a recusa à cooperação, fragilizando a defesa de que essa Resolução sedimentou um “dever de cooperar”.

No entanto, Derani (1997, p. 140-141) considera o princípio da cooperação fundamental para o Direito Ambiental, embora não exclusivo, servindo como bússola em especial no direito econômico e como parte da estrutura do Estado Social, orientando “a realização de outras políticas relativas ao objetivo de bem-comum, inerente à razão constituidora deste Estado”, e também “o desenvolvimento político, por meio do qual se pretende uma maior composição das forças sociais”.

O autor também aduz (DERANI, 1997, p. 141-142) que tal princípio é uma expressão do princípio genérico do acordo, o qual perpassa toda a ordem jurídica, inclusive a ambiental, informando uma atuação conjunta da sociedade e do Estado na escolha de prioridades e processos decisórios. Assim, pode-se dizer que é base para ampliação da informação e participação nos processos de decisão da política ambiental. Suporta ainda que o princípio atua como “normas de incentivo à ciência e tecnologia a serviço da proteção ambiental, normas que abrem espaço para cooperação entre Estados e municípios, como também para cooperação no âmbito internacional, pelo qual é fundamental um trabalho conjunto que supere fronteiras”.

Para Soares (2003), o dever de cooperar está ligado, primeiramente, à emergência das modernas organizações internacionais, a partir do surgimento das uniões administrativas. Explica ainda que o dever de cooperar aparece também no campo da prevenção internacional da poluição das águas doces, mormente em rios e lagos compartilhados, transfronteiriços e internacionais. Atualmente, a ONU acentuou novos conceitos nas relações internacionais, como o reconhecimento de desigualdades reais entre os Estados e a consequente aplicação diferenciada das normas internacionais em relação aos Estados menos desenvolvidos nas relações econômicas, o que influenciou enormemente no Direito Ambiental internacional.

O dever de cooperar, na forma exposta, não possui exequibilidade, pois os acordos e declarações mencionados são manifestações de vontade genéricas, denominadas *soft law*, cabendo aos Estados o detalhamento das obrigações recíprocas mediante a celebração de acordos específicos de utilização compartilhada de recursos ambientais em que

se estabelecem, concretamente, as obrigações e as responsabilidades de cada parte (GRANZIERA, 2019).

Assim, pelo caráter de *soft law* é que se manifesta a dificuldade de cumprimento das obrigações assumidas, pois não existe uma possibilidade de coercibilidade para o cumprimento, mas tão somente a vontade própria do Ente que assumiu o compromisso. Então, os tratados e as convenções entre os Estados-nações ainda são a melhor maneira de manifestação da aplicabilidade do princípio da cooperação.

2.2.8 Princípio da função socioambiental da propriedade

Destacam Farias e Rosenvald (2009) que a propriedade é uma relação que emerge em conjunto com o perfil organizacional do conceito de Estado ao proteger a propriedade como um direito e tutelar o indivíduo em face do poder estatal. Entre o século XIX e o século XX, a função social foi trazida para o direito de propriedade. Ainda que leis e códigos não se expressem a respeito, as necessidades emergentes na vida em sociedade motivaram a transformação das instituições jurídicas.

Todavia, a propriedade é característica do sistema individualista e perdeu seu caráter absoluto e intangível para dar lugar a uma propriedade renovada, voltada para o interesse público relevante. No entanto, o caráter individualista ainda permeia as decisões políticas as quais definem os rumos da economia do país, fazendo com que interesses privados se sobreponham a interesses públicos e sociais.

Nesse entendimento, Figueiredo (2010, p. 82) exacerba que “o conceito jurídico de propriedade se ajusta às necessidades econômicas de seu tempo”, o que exige a “evolução dos conceitos das instituições jurídicas de acordo com a evolução da própria realidade econômica”. Sob tal prisma, entende-se que o domínio da propriedade só será constitucional se o uso privado for compatível com o interesse público, o mesmo que cumprir a sua função social.

Dentro desse contexto, o Estado, representado por seu legislador, ao reconhecer que o exercício dos direitos inerentes à propriedade não poderia ser protegido exclusivamente para a satisfação dos interesses individuais do proprietário, legitima e incorpora em sua esfera normativa a função social da propriedade. Essa incorporação no ordenamento deságua na legitimação da vedação ao proprietário e ao possuidor do exercício de determinadas faculdades e na criação de um complexo de condições para que o proprietário e o possuidor

possam exercer seus poderes sob a exegese de determinados direitos elementares de domínio (FIGUEIREDO, 2010).

Segundo Derani (2008), mais do que impedir a utilização da propriedade em prejuízo da sociedade, a função social impõe ao proprietário o dever de exercer seu direito em benefício de terceiros, assumindo, assim, um compromisso social de caráter promocional. Destarte, a função social da propriedade impõe ao titular do direito não apenas um dever negativo de se abster de praticar atos prejudiciais à coletividade, *non facere*, mas também ordena a adoção de procedimentos de caráter prático, *facere*, destinados à materialização dos valores basilares tutelados pelo ordenamento jurídico pátrio.

Nessa perspectiva, Thomé (2013) descreve que a função social não revogou a propriedade, mas a propriedade sem a função social tornou-se valor vulnerável, impondo ao proprietário deveres sociais, como tornar a propriedade produtiva, respeitar as relações trabalhistas e não degradar o meio ambiente. A partir de tal compreensão, observa-se que o cumprimento da função social da propriedade e a tutela constitucional do meio ambiente se inter-relacionam, sendo impossível cumprir a função social da propriedade sem a observância da proteção ambiental.

Verifica-se então que a função social da propriedade se alinha ao pensamento ambientalista dos novos tempos, fundamentados na hermenêutica jurídica dos princípios ambientais e com fulcro no artigo 186 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o qual estabelece que toda propriedade privada deve cumprir sua função social. As normas vinculadas ao princípio da função socioambiental da propriedade devem acompanhar tais diretrizes. Isso pressupõe que o proprietário faça a utilização racional e adequada dos recursos naturais e preserve o meio ambiente, promovendo o bem-estar coletivo e garantindo a sobrevivência meta-biótica (JELINEK, 2006).

Dentre os valores a serem promovidos no exercício do direito de propriedade, inclui-se, indubitavelmente, a proteção ambiental, a qual foi elevada ao *status* de direito e dever fundamental originário nas presentes e futuras gerações no texto constitucional de 1988, assumindo a posição de valor central do sistema jurídico, é o que se passa a demonstrar (JELINEK, 2006).

Nessa certeza, destacam Farias e Rosenvald (2009, p. 180) que “a propriedade privada perde a sua condição de garantia fundamental quando se converte em privilégio”. Porém, a doutrina firmada nos preceitos fundamentais do constituinte em sintonia com o princípio da função social da propriedade utiliza-se de ferramentas para avaliar os riscos, preveni-los e para promover o aproveitamento racional dos recursos naturais. Destaca-se, de

antemão, que as informações técnicas e científicas são imprescindíveis para que a exploração de determinada atividade econômica ocorra de forma sustentável. Fato é que os proprietários não podem, aleatoriamente, praticar atos os quais contrariem o bem-estar coletivo.

Dentro da tensão a envolver a aplicação do princípio da função social da propriedade, verificar-se-á sua observância na legislação protetiva das florestas e demais matas nativas. Em um mundo globalizado, com tantos problemas ambientais se tornando rotineiros, a propriedade deve instrumentalizar a vida digna. Em poucas palavras, talvez de forma um tanto pessimista, demonstra-se em quão complexa e tortuosa se traduz a aplicabilidade do princípio da função social da propriedade, principalmente se dispositivos que deveriam ser protetivos contrariam interesses difusos e coletivos e favorecem interesses de setores privados (DIDIER JUNIOR, 2008).

Com efeito, a propriedade e a proteção ambiental estão intimamente ligadas. Como avigora Thomé (2013, p. 56-57), “vale recordar que os problemas ambientais de hoje são consequência, em grande medida, da utilização ou má-utilização, no passado, do direito de propriedade, tendência essa que alcança patamares inimagináveis com a comercialização do próprio Direito”.

Revela-nos surpreendente ter o legislador constituinte de 1988, conforme demonstra Derani (2008), inserido o princípio da função socioambiental da propriedade em dois pontos estratégicos do texto constitucional: ao tratar dos direitos e das garantias fundamentais e ao dispor sobre a ordem econômica. A função social da propriedade é destacada no art. 5º, XIII, da Constituição da República, sendo cumprida na medida em que outros direitos sejam garantidos a todos, e também no conteúdo do artigo 170, e sua verificação, juntamente com os demais incisos, mostra-se essencial à consecução do valor máximo da ordem econômica, que é assegurar a todos uma existência digna, expressa nos artigos 184 e 186 do mesmo capítulo.

Sendo assim, a propriedade possui perfil de direito fundamental, figurando ao lado de outros, tais como o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, todos previstos na Constituição brasileira no artigo 5º, e se insere também como princípio orientador da ordem econômica, previsto no art. 170, II, do texto constitucional. Assinala-se que um novo atributo se adere na propriedade, a qual, além de privada, deverá igualmente atender a uma destinação social sem, contudo, excluir a fruição particular inerente ao domínio, sem o qual o conteúdo privado da propriedade estaria esvaziado (BRASIL, 1988).

Dessa feita, o exercício da propriedade não se prejudica com as restrições, pelo contrário, valoriza-se a propriedade no alcance em que se prolonga sua vida útil e suas

inúmeras funções ecológicas, de forma a atender às diretrizes de políticas públicas direcionadas ao bem-estar coletivo. Destaca-se, pois, que o princípio da função social da propriedade será imperativo para nortear a restrição do exercício da posse da propriedade e conferir, como releva Figueiredo (2010, p. 103), “a legitimidade das intervenções administrativas de caráter ambiental que resultam na limitação do exercício pleno do direito de propriedade, afastando-se da concepção liberal individualista”. O caráter restritivo do referido princípio assume relevância na medida em que o exercício da propriedade ainda se encontra muito voltado à ideia de lucro imediato.

Existem vários instrumentos disponíveis para a promoção do uso racional dos recursos ambientais, principalmente quando esses não se renovam. Trata-se de bens comuns, portanto não podem ser apropriados por poucos, e a tutela deles implica a tomada de decisões que vão além do afastamento de medidas emergentes, projetando-se também para um cuidado com o futuro. Nessa esteira, o princípio da precaução alia-se à função socioambiental da propriedade para orientar os objetivos de uma política de proteção ambiental atrelada às realidades econômica, social e ambiental de cada contexto social (DERANI, 2002).

Nesse contexto, Derani (2008) explicita que o princípio da precaução está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também da sustentabilidade ambiental das atividades humanas, e a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é por excelência um instrumento importante para conjugar as políticas sociais, econômicas e ambientais, que serão tanto mais eficazes quanto melhor for a representatividade dos seus partícipes. Essa, aliás, é uma preocupação que permeia o desenvolvimento sustentável, sobretudo quando afasta os simplismos da ideia de mera poupança dos recursos naturais.

Percebe-se que um estudo em torno da função socioambiental tem um percurso longo que ultrapassa o texto do código, os dispositivos constitucionais, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938/1981, os princípios ambientais, dentre tantos outros instrumentos jurídicos normativos. Entretanto, no final, a questão é sempre a escolha política do presente, dentro da qual o conhecimento científico, que no decorrer de todo o processo desempenhou sua função de *prima facie*, cede e assume um papel secundário, na conclusão desse levantamento (DERANI, 2008).

Ao vincular a política econômica à proteção ambiental, é importante não ter uma visão simplista da economia como uma ciência exata, ao contrário, diante de demandas macroeconômicas tão complexas, deve-se voltar aos seus pressupostos sociais, pois uma política econômica prudente não ignora a necessidade de uma política de proteção dos

recursos naturais, como também observa a otimização do uso privado de recursos e externalidades resultantes do modo de apropriação deles. Embora resultantes da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, o qual é percebido pelo produtor privado, daí a expressão privatização de lucros e socialização das perdas, quando identificadas as externalidades negativas (DERANI, 2008).

Vale mencionar que a certificação ambiental é um instrumento importante para a verificação das externalidades e atribuição de responsabilidades, na medida em que possibilita o acompanhamento dos impactos ambientais de determinada atividade econômica, assim também na preservação e uso racional de uma propriedade privada ou administrada pelo Estado (GRANZIERA, 2019).

Tais mecanismos apresentam, aos particulares, medidas de ajuste pessoal, não impositivas, mas justificadas pela sua adesão em maximização de suas atividades e valorização de suas propriedades, conferindo selos de qualidade e de conformidade com as políticas de proteção ambiental e valorização humana, medidas em alta na concepção atual da gestão dos empreendimentos.

3 COMPETÊNCIA DOS ENTES E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Por muitos anos foi postergada a regulamentação por lei sobre a competência dos Entes para a realização do licenciamento ambiental. A competência constitucional comum prevista no artigo 23, III, VI e VII, nos termos do parágrafo único, suscita regulamentação por lei complementar. A ausência de regulamentação, ao longo dos anos, construiu diversos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais divergentes sobre a competência licenciadora dos Entes, bem como originou vários conflitos entre órgãos ambientais federais e o IBAMA. Tais fatos, além de levarem insegurança jurídica aos administrados, causavam desestímulo ao investimento (ARAÚJO, 2013).

Do período de promulgação da CR/88 até 2011, o cenário do licenciamento ambiental foi regido e regulamentado por diversas leis esparsas e principalmente pelas resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que se apoiavam no artigo 10 da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938/81. Tais fundamentos originaram a Resolução CONAMA 237/97, a qual visou precipuamente regulamentar e repartir a competência do licenciamento ambiental entre os Entes da Federação, mas manteve o aspecto unitário do licenciamento, definindo um procedimento a ser realizado por um órgão específico de um dos Entes.

Com o advento da Resolução CONAMA 237/97, nova celeuma foi estabelecida, pois a resolução não era um instrumento hábil para regulamentação da competência do licenciamento ambiental. Conforme determinação constitucional, a matéria carecia de lei complementar para ser regulamentada. Assim, o Poder Judiciário passou a ser acionado por divergências quanto à competência dos órgãos no trato do licenciamento ambiental; ele, por sua vez, passou a construir esteio jurisprudencial contrário em parte à aplicação das competências previstas e fixadas pela Resolução CONAMA 237/97 (ARAÚJO, 2013).

Tal cenário acirrou a insegurança jurídica já instalada nas questões ambientais, haja vista uma gama de embargos e interdições judiciais de obras e empreendimentos devido ao conflito de competência. Órgãos ambientais os quais não detinham competência licenciadora exerciam fiscalização em empreendimentos já licenciados por outros órgãos, com base na competência comum constitucional, refutando a fixação licenciadora da Resolução 237/97. Tais fatos originaram reflexos negativos patrimoniais e extrapatrimoniais para os empreendedores e para a sociedade como um todo (ARAÚJO, 2013).

Dentre as adversidades, lista-se exemplificativamente o conflito positivo de competência por órgãos ambientais para licenciamento de empreendimentos de grande

notoriedade pública ou que gerassem benefícios e ou privilégios, econômicos ou políticos; conflito negativo entre os órgãos frente a empreendimentos de licenciamento complexo ou que pudessem gerar repercussão negativa frente à sociedade; conflito entre órgãos por invalidações de licenças concedidas por outros órgãos licenciadores, bem como as reportadas acima, judicialização dos conflitos.

Em regra, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) atribui a competência do licenciamento ambiental ao Estado, atribuindo competência supletiva aos órgãos federais. Com o advento da citada Lei em 1981, a Secretaria Nacional do Meio Ambiente (SEMA) foi extinta, tendo sido criado o Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), ampliada a competência licenciadora e fiscalizadora da União.

A celeuma quanto à competência é minimizada com a promulgação da Lei Complementar 140/2011, a qual estabelece novas competências licenciadoras e mantém muitas competências já estipuladas pela Lei 6.938/81 e pela Resolução CONAMA 237/97. Araújo ressalta que, embora fosse tão esperada a Lei Complementar, essa não consagrou o licenciamento único, ao invés manteve o nível único de competência e a determinação de um único órgão de determinado Ente obter o poder licenciador, afastando a possibilidade de se instituir um licenciamento ambiental integrado único e complexo com a participação simultânea de todos os órgãos das esferas Federal, Estadual e Municipal.

Por fim, foi aprovada a Lei Complementar n. 140, em 08 de dezembro de 2011, a qual exerceu a tão ansiada (por 23 anos) regulamentação do art. 23, incisos III, VI e VII da CF, estabelecendo critérios específicos de repartição de competência licenciadora, mantendo muitos dos já estabelecidos pela Res. CONAMA n. 237/97, e inovando em outros, permanecendo, contudo, o tão polêmico nível único de competência (seria o fim do ideal de um licenciamento único e integrado?). No entanto, regulamentou a competência supletiva, em casos de omissão ou incapacidade administrativa do órgão ambiental originariamente competente, assim como firmou a competência fiscalizadora ao órgão responsável pelo licenciamento ou pela autorização.

Claramente, conforme a CR/88, verificam-se dois tipos de competência ambiental: a competência legislativa, concorrente entre todos os Entes, que concede ao Poder Legislativo a prerrogativa de instituir leis; e a competência administrativa, cuja premissa determina que o Poder Executivo deve instituir políticas públicas de proteção e gestão do meio ambiente, além do poder de polícia fiscalizador das ações potencialmente degradadoras as quais envolvam o meio ambiente; essa competência é comum aos Entes.

Logo, como são comuns a competência administrativa e o poder de polícia, a questão de proteção ambiental exercida pelo licenciamento ambiental é um dever da União, dos Estados e dos Municípios. A proteção de um meio ambiente sadio para as futuras gerações é uma ação solidária entre os Entes, que garantem o direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, fruto da proteção determinada pelo artigo 225 da Carta Magna.

Entretanto, para que o conflito entre os órgãos da administração desapareça, e o licenciamento não se torne algo ainda mais complexo e inexecutável, foi mantida a sua característica unitária para o exercício licenciador, embora a competência fiscalizadora decorra da licenciadora, a verificação e a denúncia devem ser exercidas por todos e comunicadas aos órgãos os quais detêm a competência para licenciar. O que se ajustou é a capacidade do exercício de polícia dos órgãos não capazes do exercício licenciador em determinada atividade ajustada pela Lei Complementar 140/2011, conforme explica Araújo:

Tal atribuição foi conferida aos órgãos que exercem atividade fiscalizadora, pertencentes ao SISNAMA, consoante estabelecem a Lei 6.938/81, a Res. CONAMA 237/97 e, por último, a LC n. 140/11. São eles o órgão ambiental federal (IBAMA), os órgãos ambientais estaduais e os órgãos ambientais municipais. Assim, caberá aos órgãos de fiscalização ambiental averiguar, dentro da sua competência específica, a possibilidade ou impossibilidade de implantação das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, deferindo ou indeferindo ao empreendedor a licença ambiental requerida. (ARAÚJO, 2013, p. 506).

Importante ressaltar que compete apenas aos órgãos componentes do SISNAMA a capacidade licenciadora. Já o poder de polícia compete ao órgão responsável pelo licenciamento; no entanto, na impossibilidade de o órgão competente cumprir a obrigação licenciadora, a responsabilidade fiscalizadora será comum aos demais órgãos do SISNAMA, podendo estes autuar e aplicar sanções por meio de processo administrativo próprio. Assim, importante é a distinção da competência licenciadora da competência fiscalizadora.

A competência regulada na Lei Complementar 140/2011 é disposta na forma do artigo 7º sobre as atividades potencialmente poluidoras para a União; de igual forma já era previsto na Resolução CONAMA 237/97 e atribui o licenciamento ao IBAMA. A Lei Complementar apenas altera a fiscalização das Áreas de Preservação Ambiental - APA para a competência do Instituto Chico Mendes, e as demais que não sejam APAs, que sejam unidade de conservação, como Áreas de Preservação Permanentes - APPs, e parques ficam sob a competência fiscalizatória do órgão responsável do Ente que criou a unidade.

Quanto à competência dos órgãos estaduais, a Lei Complementar estabelece os critérios no artigo 8º da Lei Complementar 140/2011; observa-se que os Estados desempenham um papel protagonista no licenciamento ambiental desde a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente de 1981, vindo o IBAMA a se tornar competente apenas a partir da Lei 7.804/89, quando passou a ter competência supletiva e originária nos casos de significativo impacto ambiental nacional ou regional (FARIAS, 2013).

Por seu turno, a competência municipal, embora determinada pela CR/88, não foi prevista pela Lei 6.938/81, medida que o CONAMA tentou regularizar com a Resolução 237/97, mas sem sucesso, haja vista a ineficácia do ato. Assim, conforme a Lei Complementar 140/2011, restou estabelecida no artigo 9º a competência municipal, a qual ainda encontra obstáculo, pois restou que essa modalidade de competência fosse estabelecida pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, de maneira que ainda prevalece a indefinição (FARIAS, 2013).

A intenção do legislador não foi burocratizar a divisão de competência, tampouco beneficiar o Estado nas escolhas do que melhor lhe convier, mas sim estabelecer critérios de melhor análise das necessidades locais e atuação conjunta que beneficie os interesses e proteja o meio ambiente e os avanços econômicos de cada regionalidade.

3.1 Lei Complementar 140/2011

O licenciamento ambiental é um procedimento de verificação para atividades ou empreendimentos; se dá por meio de estudos técnicos e de verificação da viabilidade de autorização para aquelas atividades capazes de gerar impactos a degradarem o meio ambiente. É a atuação direta e complexa do órgão de proteção ambiental na verificação das atividades ou empreendimentos os quais possam trazer considerável alteração ao equilíbrio do meio ambiente físico e cultural de determinada comunidade ou localidade (MILARÉ, 2012).

A Lei Complementar 140/2011 regulou expressamente os incisos III, VI e VII do artigo 23 da CR/88, a qual dispõe sobre a competência comum do licenciamento ambiental, visando que a União, Estados e Municípios possam proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos, na busca de proteger o meio ambiente e combater a poluição. O conjunto de medidas protege a fauna e a flora. Essas ações devem ser tomadas em conjunto para garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas ambientais (FARIAS, 2013).

O licenciamento ambiental é regulado pela Lei Complementar 140/2011, que divide o procedimento em três etapas, Licença Prévia – LP, Licença de Instalação – LI e Licença de Operação – LO. Essas fases foram pensadas para atividades ou empreendimentos potencialmente causadores de algum impacto ambiental, seja ele qual for. Ao apresentar parâmetros aceitáveis e preencher todas as etapas de maneira satisfatória, o resultado será a concessão da licença ambiental desejada e a chancela para a instalação/implementação da atividade, conforme previsão do artigo 19 do Decreto 99.274/90².

Porém, se tratando de atividade ou de empreendimento com pouca ou nenhuma produção de efluentes e resíduos, as duas primeiras fases LP e LI podem ser concedidas conjuntamente, conforme determinação do artigo 5º, incisos I e II, do parágrafo 1º da Resolução CONAMA n.º 385/2006, alterando o nome da licença para Licença Prévia de Instalação – LPI, devendo ser concedida ao empreendedor após ele pleitear a LO. Essas mudanças trazem celeridade à atuação do poder fiscalizador e beneficiam a liberdade econômica, uma vez que elas são medidas progressistas.

Já para atividades de nenhuma produção de efluentes ou resíduos, as simplificações foram mais práticas; o artigo 5º, parágrafo 2º, da Resolução CONAMA n.º 385/2006 estabeleceu que as atividades agroindustriais de pequeno porte e baixo impacto ambiental serão licenciadas em apenas uma etapa, quando o órgão ambiental competente concederá licença única de instalação e operação – LIO (BRASIL, 2006).

² 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. (BRASIL, 1990).

Essa medida se apresenta como um incentivo ao empreendedorismo, e acesso diferenciado ao pequeno produtor. No entanto, frente a tais simplificações, vários seguimentos industriais mais o agronegócio vêm exercendo pressões políticas para a simplificação desmedida do licenciamento ambiental. A Lei 13.874/19 acena diretamente com esse posicionamento libertino, quando isenta do licenciamento atividade tida como de menor impacto ambiental, pois frente à desburocratização prevista na Resolução 385/2006 há fortes pressões; o cenário certamente se acirrará ainda mais no intuito de se isentar atividades além do baixo impacto ambiental.

Uma porta perigosa restou aberta para os grandes empreendedores, pois a aceitação de uma possível concessão tácita da autorização ambiental perigosamente pode ser pleiteada no Judiciário. Ainda que não seja possível se valer da analogia para o prejuízo, abre-se um caminho perigoso e regado de interesses vis, e, se tratando do suposto benefício *pro-societatis*, o cenário no Judiciário brasileiro não é pró-meio ambiente.

A segurança de se conhecer os resultados da atividade é importantíssima para a verificação da possibilidade da concessão da LIO, assim afirma Severino Soares Agra Filho:

A dispensa do LA somente se justifica nas situações de satisfatório conhecimento de previsibilidade dos riscos ambientais e os potenciais impactos ambientais decorrentes sejam passíveis de medidas de mitigação preventivas de pleno domínio e de fácil e acessível adoção dos empreendedores. Nessa condição, o LA poderia ser dispensado e substituído por outro mecanismo de gestão que deve ser formulado para as intervenções cujas avaliações envolvidas se enquadrassem facilmente na incerteza definida e de baixo risco, ou seja, os casos de avaliações que representem reduzida margem de riscos, que sejam passíveis de fácil e que se materialize na prévia definição de requisitos de minimização. (AGRA FILHO, 2016, p. 4)

Podem-se usar como exemplos os PL 3.729/2004 e 654/2015 e a PEC 65/2012, os quais apresentam propostas que alteram o licenciamento ambiental de modo a favorecer determinadas atividades ou segmentos econômicos. A finalidade é dar isenção do licenciamento ou da licença ambiental para estabelecimentos causadores de grande impacto ambiental, como é o caso da PEC 65/2012, a qual busca acrescentar o parágrafo 7º, incorporando-o ao artigo 225 da Constituição Federal. Esse parágrafo determinará que as obras públicas, ao apresentarem o EIA e o RIMA, terão sua licença concedida, assim não poderão sofrer suspensão ou cancelamento das atividades, a não ser em função de fato superveniente. Essa PEC assegura a continuidade do empreendimento, como se o EIA tivesse poder de decisão (FARIAS, 2017).

Nesse mesmo compasso, o PL 3.729/2004 trouxe um texto inicial determinando que o CONAMA possa definir os empreendimentos não sujeitos ao licenciamento ambiental, desde que de baixo potencial de impacto ambiental e levando em consideração a região de sua

implantação, porém o texto sofreu alteração pelo relator do projeto, Dep. Mauro Pereira, do PMDB do Rio Grande do Sul.

As modificações trazidas no texto isentaram diversas atividades e empreendimentos com potencial de alto grau de degradação do meio ambiente a enfrentarem o licenciamento, dos quais se pode destacar a agricultura e a pecuária extensiva, contrariando o artigo 10 da redação original do dispositivo (FARIAS, 2017).

Os interesses econômicos não podem estar em desacordo com a Constituição da República de 1988 e menos ainda com as determinações da Lei Complementar 140/2011, principalmente as propostas vindas de um representante do povo. A tutela efetiva do meio ambiente depende da harmonia dos instrumentos jurídicos. E a simplificação do licenciamento ambiental, embora seja necessária e de grande valia para o aquecimento econômico, pode causar consequências inestimáveis para a segurança do país. É ideal buscar outras formas de agilizar o licenciamento.

A Administração Pública deve ser chamada a se manifestar em busca de um caminho melhor; ouvir o povo e técnicos experientes é um meio de trazer soluções práticas ao processo. Por outro lado, buscar a todo custo a viabilidade desses processos visando alcançar somente o fim econômico é dar ao meio ambiente uma sentença de morte.

3.2 Silêncio administrativo

O atraso na concessão da licença ambiental, seja ela prévia, de instalação, seja de operação, ou mesmo a renovação das licenças de estabelecimentos em operação, não pode significar prejuízos patrimoniais ou extrapatrimoniais devido a atrasos na consecução do funcionamento do empreendimento. Fato é que os empreendimentos devem ser submetidos ao poder licenciador do Ente, sob pena de cancelamento da licença pelo Poder Judiciário ou até mesmo pelo órgão ambiental (FARIAS, 2013).

É sabido que, mesmo antes de iniciar o processo administrativo do licenciamento ambiental, existe todo um preparo pelos empreendedores, não raro grandes investimentos e aquisições de materiais, maquinários, estudo e projetos, medidas que normalmente envolvem gastos vultosos. No entanto, o parágrafo 3º do artigo 16 da Resolução CONAMA 237/97 diz expressamente sobre a não possibilidade da concessão tácita da licença ambiental frente à inércia da Administração. O órgão suplementar deve assumir daquele ponto e manifestar sobre a concessão ou não da licença perquirida naquela fase.

O licenciamento ambiental é visto pelos empreendedores como uma amarra ao avanço e ao desenvolvimento do país, como excesso burocrático que afasta o investimento privado interno e estrangeiro. Na contramão desse entendimento, os ambientalistas veem o licenciamento ambiental “como a melhor forma para controlar e limitar atividades potencialmente poluidoras. [...] é a impressão de um padrão mínimo de sustentabilidade em todo projeto e desenvolvimento de atividades econômicas no território brasileiro” (GAY, 2019, p. 11). Portanto, se a atividade gera impacto ambiental, deve ser submetida ao licenciamento.

O silêncio administrativo pode ser entendido como a ausência de manifestação pela Administração Pública quando um particular busca a Administração para pleitear interesse próprio ou na representação de outros, ou também a ausência de manifestação da Administração quando, defronte a um ato complexo com dever de controle de outro órgão, não o faz (GAY, 2019). Não se confunde silêncio administrativo com omissão administrativa, sendo o silêncio a não manifestação sobre determinada manifestação provocada e recebida, e a omissão administrativa, a ausência total de manifestação da Administração.

Pode-se interpretar de várias maneiras o silêncio administrativo, ora como deferimento pela Administração, ora como indeferimento e ora sem uma determinação. Note-se que os casos de deferimento e indeferimento pelo silêncio administrativo são expressos na lei. Essa ausência de manifestação a qual produz resultado é nominada como atos tácitos da Administração.

Conforme André Pereira (1994), o silêncio administrativo implica em atos tácitos os quais podem ser divididos em internos e externos; internos quando a Administração deixa de se manifestar sobre um ato de outro órgão da Administração. E externo quando a Administração deixa de se manifestar sobre um requerimento de particular feito a ela.

Importante essa distinção, haja vista que o licenciamento ambiental normalmente é solicitado à Administração. A ausência de manifestação pela Administração Pública, muitas vezes, é encarada como violação do acesso à justiça, uma vez que deixa o administrado sem uma resposta, e conseqüentemente sem poder de ação, a não ser se socorrer ao Poder Judiciário.

A resposta administrativa a uma solicitação é baseada no direito de informação garantido pelo Estado Democrático de Direito, não se traduzindo o direito de petição apenas em um direito protocolar, mas sim de instigar a Administração a responder à solicitação. O direito de provocar a Administração através da petição não garante uma resposta positiva, nem mesmo pode a Administração negar simplesmente para se desvencilhar do

questionamento. Constitui um direito do particular provocar a análise pela Administração Pública de maneira fundamentada e satisfatória sobre o pleito protocolado.

Frequentemente nas omissões da Administração Pública as questões são judicializadas, cabendo ao Poder Judiciário construir a decisão e atribuir o seu efeito, o que diverge quando o Poder Judiciário é chamado a se manifestar sobre determinado ato da Administração Pública. Isso porque existe a supremacia das decisões administrativas se não eivadas de vício ou ilegalidade, pois, conforme o modelo francês da repartição dos poderes, cada um é autônomo em suas decisões, salvo aquelas ilegais e manifestamente contrárias às leis (GAY, 2019).

A CR/88 prevê em seu artigo 5º, inciso LXXVIII, que os pleitos carreados à Administração devem ser respondidos em um prazo razoável. Assim também a legislação infraconstitucional, a teor da Lei 9.784/99, em seus artigos 48 e 49, a qual prevê prazo de 30 dias, prorrogáveis por igual período, para as decisões de processos administrativos por parte da Administração, além do dever de se manifestar quando questionada.

Nota-se que existe grande divergência sobre o início do prazo para a manifestação da Administração, que em dada medida adota o prazo protocolar da reclamação, mas essa não é uma questão pacificada nos órgãos administrativos. Além dessa divergência, cabe ressaltar os efeitos exercidos pelo silêncio administrativo sobre a decisão.

3.3 Efeitos do silêncio administrativo no licenciamento ambiental

Normalmente a própria lei indica qual será o efeito que o silêncio administrativo vai ter sobre o resultado, ante a não manifestação da Administração Pública. Embora o artigo 16 da Resolução CONAMA 237/97 indique que o silêncio da Administração Pública não implica na concessão da licença ambiental pleiteada, várias decisões se mostram contrárias, principalmente sobre o silêncio positivo.

A própria Lei Complementar 140/2011 impossibilita o silêncio positivo, ou a concessão da licença tácita; no entanto, a Lei 13.874/19, em seu artigo 3º, inciso IX, dispõe que existirá um prazo máximo para que o órgão responda à solicitação do empreendedor. Logo, a Lei de Liberdade Econômica predispõe a individualização dos prazos com vista a garantir celeridade aos procedimentos que dependam de expressa manifestação da Administração Pública.

No entanto, não existe uma referência pela Lei 13.874/19 se os prazos para o licenciamento ambiental serão os já predispostos pela Resolução CONAMA 237/97 ou se

haverá instituição de novos prazos, haja vista essa Lei também prever a simplificação de determinadas atividades e empreendimentos os quais passam a ser de baixo grau de risco ambiental.

Com a vedação expressa pela Lei Complementar 140/2011 do silêncio positivo da Administração, a saída apresentada pela própria Lei é a competência supletiva, a qual determina que o órgão subsequente ao imediato tenha de avocar para si a responsabilidade de manifestação sobre o pleito.

Tal mecanismo de proteção incrustado na norma é fundamental para a proteção do meio ambiente, no entanto é contrário à livre iniciativa e à liberdade econômica, princípios que foram mitigados para salvaguarda dos direitos difusos dentro do Estado Democrático de Direito, principalmente para garantir o cumprimento da determinação constitucional da garantia de um meio ambiente equilibrado e sadio para essa e para as futuras gerações.

Primariamente essa regra visou ao cumprimento dos prazos do licenciamento para a esfera estadual, visto que em muito há necessidade de estabelecimento de regras específicas conforme a localidade e principalmente quando envolve a esfera municipal. No entanto, tal regra passou a resolver os casos de omissões da Administração em todas as esferas de atuação dos órgãos licenciadores, obedecendo à ideia do licenciamento único ambiental.

No entanto, existe a possibilidade de resolução do silêncio administrativo pela competência supletiva, porém não existe qualquer menção aos prazos que o órgão suplementar terá de obedecer: se vão continuar os já prescritos pela Resolução CONAMA 237/97 ou se ocorrerá a instituição de novos prazos; além dos moldes de atuação: se serão obedecidos os do órgão originário ou os do órgão suplementar.

3.4 Prazos procedimentais do licenciamento ambiental

Primeiramente há de se distinguir processo administrativo de procedimento administrativo. No processo administrativo, existe a necessidade de garantia de ampla defesa e do contraditório e regular duração dos procedimentos. Tal como o processo judicial, é uma garantia constitucional conforme o inciso LV da CR/88. Já o procedimento administrativo nada mais é que a atuação da Administração, cuja ação é manifestada pelo ato administrativo, que deve ser pautado na legalidade e na publicidade. Enquanto aquele é um processo complexo, este é uma atuação, a externalização da vontade da Administração (FARIAS, 2013).

O licenciamento ambiental se pauta por sua litigiosidade e grau demasiado de complexidade; na qualidade de um processo administrativo, tem por obrigação garantir a ampla defesa e o contraditório aos participantes. A autora Medauar classifica o licenciamento ambiental como processo administrativo de outorga, como registro de marcas, patentes, de direitos, pois é um processo composto por várias fases; trata-se, pois, de um ato administrativo complexo (MEDAUAR, 2004), embora a Lei Complementar 140/2011 trate o licenciamento como procedimento administrativo.

Como já dito, o licenciamento ambiental é um procedimento complexo composto por várias fases, sendo a etapa anterior sempre requisito para a próxima fase. A teor do artigo 19 do Decreto 99.274/90, o licenciamento ambiental é dividido em três etapas, devendo ser o final de cada etapa encerrado vitoriosamente com a concessão da licença concernente àquela fase, fato repetido pelo artigo 8º da Resolução CONAMA 237/97.

Note-se que a regulamentação dos prazos procedimentais de todas as fases do licenciamento ambiental está descrita nos artigos 14, 15 e 16 da Resolução CONAMA 237/97, sendo o prazo de seis meses para análise e manifestação pelo órgão de proteção ambiental sobre o requerimento da licença prévia pela parte solicitante. O prazo inicia-se a contar exatamente do dia do protocolo de solicitação, ressalvados nos casos de EIA, RIMA e audiências públicas, em que o prazo poderá ser estendido em até 12 meses após a solicitação.

Durante a elaboração dos estudos complementares, ou esclarecimentos pelo empreendedor, os prazos previstos no artigo 14 da Resolução CONAMA 237/97 poderão ser suspensos, o que prorroga a manifestação do licenciamento a prazo superior ao de doze meses. Também o prazo poderá ser suspenso por convenção das partes, solicitação do empreendedor e aceitação pela Administração Pública.

O artigo 16 da Resolução CONAMA 237/97 determina que o não cumprimento dos prazos preestabelecidos pelo artigo 14 daquela Resolução sujeitará o licenciamento ambiental à atuação do órgão que tenha competência para atuar supletivamente em relação à atuação da Administração Pública, e em face do empreendedor ocorrerá o arquivamento (FARIAS, 2013).

Na mesma senda, a não manifestação pela Administração Pública não implica em concessão tácita do licenciamento ambiental, conforme teor do parágrafo 3º do artigo 14 da Lei Complementar 140/2011: “os decursos dos prazos do licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita, nem autoriza a prática que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no artigo 15”. Tal situação implica

que, na inércia do Município em se manifestar, o Estado pode assumir, e assim sucessivamente.

Outro fato importante a se ressaltar são os prazos do licenciamento; a sua ocorrência pelo órgão de proteção municipal observa as diretrizes dos Conselhos Estaduais, procedimento mais demorado, haja vista que o Conselho Estadual, juntamente com o Município licenciador, poderá determinar o cumprimento de obrigações específicas conforme a necessidade da localidade, o que se apresenta de forma mais burocrática. Mas, mesmo ante essa especificidade, os prazos da Resolução CONAMA 237/97 devem ser observados.

3.5 Fases do licenciamento ambiental

A fase preliminar do licenciamento ambiental é denominada de prévia; essa fase cuida do planejamento do empreendimento ou atividade, dos atos iniciais aprovando a localidade, a possibilidade, a viabilidade e se cabível o pleito em face da proteção ambiental. Nessa fase é que são estabelecidos os requisitos necessários e mínimos a serem cumpridos na fase seguinte, caso seja possível a permissão da atividade ou empreendimento.

A Licença Prévia – LP não permite o início das atividades ou o funcionamento do empreendimento, ela apenas permite que o empreendedor manifeste suas intenções de realização do empreendimento e as formas de execução de suas atividades, momento em que são externados os projetos de viabilidade do empreendimento, são elaborados os estudos, bem como a análise da viabilidade ambiental.

Farias (2013, p. 67) afirma que a fase preliminar é fundamental para o êxito do empreendimento, “após a análise, a discussão e a aprovação desses estudos de viabilidade, o órgão ambiental concederá a licença prévia, que por ser a primeira licença ambiental deverá funcionar como um alicerce para a edificação de todo empreendimento.”

Nota-se que o EIA, o RIMA ou qualquer outra avaliação de impacto ambiental devem ser exigidos pelo órgão de proteção ambiental antes da concessão da LP, pois são pré-requisitos para a concessão dessa licença. Após, e se aprovados, é que serão definidas as condições para cumprimento das normas ambientais aplicadas à espécie almejada.

Assim a primeira fase do licenciamento ambiental funciona como uma chancela para o empreendimento, leva em consideração a aplicação dos princípios da prevenção e da precaução, haja vista que nessa fase é que se levantam os impactos ambientais inerentes à atividade ou ao empreendimento pleiteado e que se estipulam as condições mitigadoras ou compensadoras dos impactos (FARIAS, 2013).

Outro ponto relevante dessa primeira fase do licenciamento ambiental é que esse é o primeiro momento no qual se discute o projeto com a comunidade, por audiências públicas, consultas prévias ou reuniões de comissões. Essa é a fase a permitir maiores mudanças no projeto estrutural. O prazo de duração da Licença Prévia não pode ser superior a cinco anos.

A informação do projeto para a comunidade é de suma relevância, não apenas no licenciamento ambiental, mas em toda a atuação do Poder Público. Costa assim dispõe:

O princípio da informação deve se operar em todos os níveis do sistema jurídico, político e administrativo do Estado. É justo reivindicar a proteção dos direitos humanos e dos direitos transindividuais como direito ao meio ambiente digno, seja qual for o segmento envolvido, independentemente de classe social. (COSTA, 2019, p. 63).

Na segunda fase, depois de já observados os critérios estabelecidos pela LP, será buscada a Licença de Instalação – LI, a qual autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com o projeto ou plano aprovado. Essa é a fase de elaboração do projeto executivo, que é a reestruturação técnica do projeto principal, já incluindo todos os planos de manejo e execução, observando todas as especificações e condicionantes capazes de instalar o empreendimento com a correta preservação do meio ambiente (FARIAS, 2013).

Somente depois da aprovação do projeto executivo concede-se a LI; nota-se que não poderá ocorrer nenhuma alteração no projeto original, pois qualquer alteração terá de ser submetida a nova avaliação pelo órgão de proteção ambiental.

A terceira fase busca a operação do empreendimento; a Licença de Operação – LO é o ato pelo qual a Administração Pública, após verificar todas as condições condicionantes e de proteção, autoriza o início das atividades. Nessa fase, logo após instalada ou edificada a atividade, o órgão ambiental deve vistoriar a obra ou empreendimento a fim de constatar se todas as exigências do licenciamento ambiental estão sendo cumpridas. Somente após a ocorrência da vistoria é que a LO é concedida (FARIAS, 2013).

Todas as condições estabelecidas no licenciamento ambiental devem ser cumpridas em sua integralidade e em todos os termos estritamente. A fiscalização pelo órgão ambiental ocorre de forma sistemática, pois o não cumprimento total ou em parte das diretrizes fixadas no licenciamento podem culminar na suspensão ou cancelamento da licença ambiental.

4 A LIBERDADE ECONÔMICA X A INSEGURANÇA AMBIENTAL

O meio ambiente encontra-se em um estado hobbesiano, o qual impõe todas as exigências e declara direitos sobre ele, busca a sua utilização medindo forças com vistas a repartir o meio ambiente, guardando para si uma gama suficiente de recursos para manter em benefício próprio, como o lucro, estimula a economia e publiciza o consumo na população, sendo o consumismo um grande fator de fomento a animar a subtração de bens da natureza.

Esse posicionamento humano visa ao lucro voraz e ao estímulo consumerista na população; há uma tentativa de combate desde o Clube de Roma (1968), bem como pelo *start* ambiental pós-1970. Isso na busca de conscientizar o mundo através de uma nova ordem de produção equilibrada, sustentada e sustentável, utilização de tecnologias verdes, otimização de recursos não renováveis, incluindo em textos constitucionais o direito ao meio ambiente sadio e atribuindo caráter de direito fundamental a ele.

No entanto, apesar de a Constituição da República de 1988 assim determinar, no ano de 2019 o Poder Legislativo acabou cedendo a pressões políticas e de mercado, apresentando novas vertentes e diretrizes à limitação do desenvolvimento. Tal posicionamento garantista de proteção ambiental foi colocado à prova mediante as alterações legislativas que visam flexibilizar não apenas o mecanismo de proteção ambiental, mas vários outros procedimentos legais dentro da sociedade com vistas a aumentar a viabilidade econômica das atividades empreendedoras no país (LIMA; MARTINI, 2013).

A dinamização do licenciamento ambiental, além de buscar a celeridade do início das atividades, também deságua na liberação de recursos obtidos através de investimentos destinados à exploração e consecução dos empreendimentos. O carro-chefe para atração de investimento é supostamente encontrado quando se altera o processo de licenciamento ambiental, flexibilizando-se as fases e as simplificando. Pior, atribuem a essa alteração a alcunha de desburocratização do licenciamento ambiental.

O paradigma atual de produção desafia vários direitos fundamentais, principalmente a busca por um licenciamento ambiental o qual mantenha os índices produtivos e garanta um estado socioambiental; no entanto a salvaguarda dos direitos humanos e sociais e o equilíbrio do meio ambiente se tornam empecilho e passam a fazer parte de uma realidade utópica.

Nem sempre a tão sonhada desburocratização significa a simplificação dos requisitos ou fases de um procedimento afeto à Administração Pública, principalmente

quando se trata do processo de licenciamento ambiental, com todas as suas fases, requisitos, documentos e formalidades os quais garantam a razoabilidade das permissões. A burocracia do licenciamento ambiental deve ser vista e interpretada como na teoria ideal de Max Webber (1973), sendo aquela que dinamiza e garante equidade e justiça das decisões tomadas pela Administração Pública frente às solicitações e requerimentos de particulares para exploração do meio ambiente.

O procedimento do licenciamento ambiental é complexo, vinculado e deve se orientar na avaliação da organização de um processo sob o prisma da clareza das informações, da vinculação das decisões em conformidade com as normas escritas, sistematização e divisão do trabalho, estabelecimento de hierarquia de atuações, regras, normas técnicas, desempenho para atuação dividida pela especificidade de cada cargo, seleção de pessoal pelo método meritório. E ainda separação definida em propriedade e administração, autonomia do órgão política e financeira para garantir liberdade de organização e de suas decisões, profissionalização dos componentes e previsibilidade de comportamento de seus membros (WEBER, 1973), principalmente na razoabilidade de duração dos procedimentos, garantindo a manifestação da Administração em dado momento.

Assim, há um engessamento benéfico do órgão e da atuação pública com vista à consecução do estado ambiental, bem como do procedimento no sentido de criar uma simetria de atuação que garanta não só a celeridade, mas a justiça, adequação e atuação lúdica do órgão em suas decisões. No entanto, o que se verifica na atualidade é que os órgãos de proteção ambiental sofrem uma forte intervenção política; assim, vários de seus cargos são de livre nomeação ou cargos em comissão, nos quais os agentes atuam com exacerbada discricionariedade em momentos que deveriam ter atuação vinculada.

Todavia, apesar da Lei de Liberdade Econômica dinamizar o procedimento, ela previu a impossibilidade da autorização tácita das licenças ambientais frente à não manifestação administrativa, mas garantiu mais flexibilidade à autorização de determinadas atividades exploratórias e de produção. A economia influencia diretamente as intenções políticas e ideológicas as quais estimulam no povo necessidades de consumo. O modelo europeu exploratório imperial ainda vigora nos países em vias de desenvolvimento, reféns de longos processos de colonização, afastando das decisões políticas, legislativas e até mesmo do Judiciário a busca pela aproximação de suas atuações com vistas a um estado socioambiental.

Embora as alterações legais trazidas com a Lei de Liberdade Econômica sejam expressas em afastar os atos discricionários e atos de maior simplificação ao procedimento do licenciamento ambiental, o Judiciário e até mesmo os órgãos ambientais se apresentam mais

flexíveis. A exemplo se toma o Código Florestal, o qual concede acordos e benesses para o agente poluidor, em que trata a presença da transformação do dano ambiental em pecúnia como forma punitiva.

Contudo, a reparação do dano não é descartada pela legislação brasileira, mas se encontra bem aquém do ideal, e muitas vezes a Lei atribui outras formas de reparação do dano, a exemplo o reflorestamento em biomas distintos do danificado. Tais assentamentos acabam por enfraquecer o licenciamento ambiental, haja vista que o procedimento se torna apenas uma forma de catalogar as condições para observar como parâmetro de quantificação de indenizações, em vez de proteger o meio ambiente de fato.

A crise ambiental é global, embora seja legítima a busca pelos avanços econômicos e pelo desenvolvimento; minimizar ou simplificar os mecanismos de proteção ambiental significa atuar na contramão de direção do novo modelo desenvolvimentista, buscado não só pelos países desenvolvidos, mas também pela corrente pós-Estocolmo.

A questão ambiental é de ordem mundial, como assevera Antônio Herman Benjamin. No entanto, a postura legislativa atual foge ao paradigma de um estado ecológico, contrário até a garantias constitucionais dispostas no texto de 1988:

Crise ambiental essa que ninguém mais disputa na sua atualidade e gravidade. Crise que é multifacetária e global, com riscos ambientais de toda ordem e natureza: contaminação da água que bebemos, do ar que respiramos, e dos alimentos que ingerimos, bem como perda crescente da biodiversidade planetária. Já não são ameaças que possam ser enfrentadas exclusivamente pelas autoridades públicas (a fórmula do nós contra o Estado), ou mesmo por iniciativas individuais isoladas, pois vítimas são e serão todos os membros da comunidade, afetados indistintamente os de hoje e os de amanhã, isto é, as gerações futuras. São riscos que a insegurança política, jurídica e social acrescenta a insegurança ambiental, patologia daquilo que o legislador brasileiro, com certa dose de imprecisão, chama de meio ambiente ecologicamente equilibrado, e por vezes de qualidade ambiental. (BENJAMIN, 1993, p. 60).

Os Estados modernos se mostraram determinados a buscar a proteção do meio ambiente até a primeira década do ano 2000; a exemplo se tomam as Constituições boliviana e equatoriana. Após esse período, os países demonstram um enfraquecimento ou fragilização das intenções protecionistas ante o predomínio econômico e promulgam leis que buscam flexibilizar ou mitigar os mecanismos de proteção do meio ambiente.

O Brasil acena a essa fragilização com o Código Florestal, a Lei da Liberdade Econômica, as alterações na legislação trabalhista e as alterações do Código de Processo Civil, ou seja, com todas essas medidas de diminuição ou flexibilização de procedimentos e

de direitos que atuam diretamente na vida, direitos fundamentais, cultura, meios de produção, desenvolvimento e proteção humana, das instituições e principalmente do meio ambiente.

4.1 A necessidade do desenvolvimento moderno brasileiro

O modelo de desenvolvimento transformou a humanidade no período de industrialização, o que proporcionou a relação entre produção, circulação e consumo, e isso não contemplou a proteção do meio ambiente.

Nesse contexto, Bresser-Pereira (1973) declara que, seguindo os preceitos do ponto de vista organizacional, a perspectiva conceitual empreendida ao longo dos séculos XIX e XX de um Estado era exibir uma estrutura administrativa e serviço público forte com um conjunto de características políticas, financeiras e organizacionais ornado por um sistema constitucional-legal. Esse Estado dotado de legitimidade e efetividade fazia com que as instituições tivessem relação com as estruturas sociais e econômicas existentes, tributárias ou previdenciárias.

As nações dividiram-se, na perspectiva ora inserida, em países desenvolvidos em ascensão e países subdesenvolvidos ou pobres. Todavia, as potências que se desenvolveram criaram métodos de exploração com constante degradação ao meio ambiente na eminência antropocêntrica de seus desejos, transformando-os em consumo como fonte de requisitos da reforma do aparelho de Estado.

O Brasil, durante o século XIX e até 1930, como elucida Bresser-Pereira (1973), firmou sua projeção conforme o modelo primário-exportador, de políticas externas tipo produto do grande desenvolvimento para o comércio internacional e da divisão internacional do trabalho, se consolidando como país de terceiro mundo em meio a outros do continente latino-americano.

Após a grande crise mundial no sistema capitalista de 1929, a economia brasileira seguiu novo destino e voltou-se para si própria. O modelo de desenvolvimento, embora suscitasse graves distorções na economia, seguia como a única alternativa por meio da qual poderia realizar o processo de industrialização do país. Contudo, de 1930 a 1960, o país ascendera positivamente no índice de desenvolvimento e no sistema econômico, tendo para o seu progresso um grande parque industrial, integrado e com tecnologia sofisticada, montado no Sul e no Sudeste do país. O polo de produção foi o Estado de São Paulo, e modificações estruturais correspondentes ocorreram no plano social, político e ideológico. Entretanto, como

se sabe na história, tal modelo não logrou êxito, uma vez que se esgotaram todas as virtualidades econômicas (CARVALHO, 2011).

Por essa razão e por incontáveis fatores sociais, políticos, econômicos e financeiros, a estrutura organizacional brasileira entrara em grave crise. De 1963 a 1965, a renda *per capita* brasileira se desestabilizou, crescendo para as taxas mais negativas possíveis. Mesmo diante de tal cenário desfavorável, especialmente a partir de 1968, o país se recupera economicamente. Nesse período até as décadas de 80 e 90, em países e regiões afastadas dos centros da modernização, a ideia de desenvolvimento ganha força. No Brasil, tornou-se um componente ideológico essencial. Tanto no discurso neoliberal como no socialista, do socialismo real existente, a ideia de desenvolvimento ganha força revigorada por teorias e princípios econômicos que veem no Estado um dos impulsionadores da modernização, garantindo importante papel ao desenvolvimento econômico e técnico (LAMPREIA, 1995).

Considerada uma das mais importantes constituições brasileiras, a CR/88 marcou o fim da Ditadura Militar, fortalecendo o processo de redemocratização nacional. Iniciada em 1985 surgiu então em meio ao governo de transição democrática responsável por avanços políticos importantes, como as eleições diretas em todos os níveis, apresentando maior legitimidade popular. Atual lei suprema nacional, a CR/88 é a base para a criação e validade das demais normas do ordenamento jurídico pátrio, sendo a primeira a permitir a incorporação de emendas populares. É a 8ª Constituição do Estado brasileiro com características, de acordo com a classificação clássica das constituições, “formal, escrita, promulgada, rígida, analítica e dogmática” (BONAVIDES, 2011a, p. 350).

Assim, foi a Constituição da República Federativa do Brasil, de cinco de outubro de 1988, que, além de dar maior efetividade aos direitos fundamentais, autorizou ao Judiciário a intervenção quando não houver o cumprimento da defesa desses direitos. Nesse sentido, apropria-se da Lei Fundamental de Bonn, assinalando o primado da Sociedade sobre o Estado. Na técnica, na forma e na substância da matéria pertinente a direitos fundamentais, se funda na Lei Fundamental alemã, e até a ultrapassa em alguns pontos. A Constituição está estruturada em nove títulos, de acordo com os assuntos tratados em seus artigos. São eles: “Dos Princípios Fundamentais, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Da Organização do Estado, Da Organização dos Poderes, Da Defesa do Estado e das Instituições, Da Tributação e Orçamento, Da Ordem Econômica e Financeira, Da Ordem Social e Das Disposições Gerais” (BONAVIDES, 2011a, p. 369).

Todavia, a noção de progresso, princípio fundante do espírito dos enciclopedistas franceses do século XVIII e do positivismo no século XIX, até então vinha sendo entendida como um movimento evolucionista, na direção do crescimento e da ampliação de conhecimentos. O progresso não era restrito apenas ao campo das ciências, mas, sobretudo, referia-se a melhorias das condições de vida, no sentido das liberdades políticas e do bem-estar econômico. Portanto, no Brasil, assume um sentido mais que parcial, um progresso de melhoramentos e esperança para as futuras gerações (FONSECA, 1998).

Por outro lado, a crise econômica dos países do Terceiro Mundo durante os anos 50 mostrou que o progresso não era uma virtude natural, a qual todos os sistemas econômicos e todas as sociedades humanas possuíam. Na verdade, esse termo correspondia a uma situação histórica particular das sociedades industriais. Desse modo, a noção de crescimento é insuficiente para dar conta das transformações estruturais dos sistemas socioeconômicos, pois apenas leva em consideração a produção sob o aspecto quantitativo. Já a noção de desenvolvimento, ao contrário, pretende evidenciar todas as dimensões: econômica, social e cultural, da transformação estrutural da sociedade. Nesse sentido, o desenvolvimento remete às estruturas sociais e mentais, visão na qual a dimensão econômica interage de modo recíproco com os aspectos socioculturais (CANO, 2016).

De fato, a única porta de saída para a crise ambiental é a economia, a qual deve ser rediscutida e redesenhada no intuito de levar em consideração o meio ambiente e suas complexas relações. Apesar de uma ou outra análise pontual, o fato é que por muito tempo a economia ignorou a ecologia, como se esta não fosse o pano de fundo daquela. Um bom exemplo disso é o Produto Interno Bruto (PIB), o qual, além de ignorar a dimensão ambiental, pode considerar a degradação como algo positivo. A busca por outros critérios de desenvolvimento tem feito surgir outros referenciais de aferição, a exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, o qual passou a ser utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e pelo Relatório de Desenvolvimento Humano – RDH desde 1993 (LASSALLE, 2006).

A questão hoje, pois, diz respeito à possibilidade de nascimento de um novo modo de desenvolvimento ou de organização social desenvolvimentista, modernizadora e nacionalista, o qual tenha uma base social, econômica, cultural e ambiental mais sustentável. O contexto recente é amplamente favorável para a discussão e elaboração de um novo tipo de desenvolvimento. As crescentes evidências do custo ambiental do desenvolvimento industrial vigente, a crise ambiental, a queda da renda agrícola, a superprodução aliada à má-distribuição de alimentos decorrente das novas relações econômicas internacionais, as

rupturas recentes, as insuficiências do pensamento clássico e dos debates contemporâneos acerca do desenvolvimento e a contribuição dos movimentos libertários e civis são alguns elementos decisivos no debate social sobre essa questão (REIS, 1988).

Não há exatidão para uma provável extinção da noção de progresso num futuro próximo. Pode-se afirmar que essa noção e outras porventura substituintes, como o desenvolvimento sustentável, ocuparão doravante um lugar estratégico na análise e no debate social, porque elas articulam as duas dimensões do saber científico, isto é, a natureza e a sociedade. A capacidade de integração entre essas duas dimensões será o objeto central de disputa deste e do próximo século, disputa a qual determinará os riscos de explosão social que contém a lógica do desenvolvimento desigual, contradição fundamental do capitalismo (REIS, 1988).

Essa nova cultura também reforça a necessidade de se repensar a responsabilidade jurídica por dano ambiental, já que, mais uma vez, a sociedade de riscos não suporta mais danos com a mesma escala da sociedade moderna, com o diferencial de que, hoje, a expectativa é a de que os danos, caso ocorram, superem em proporção a modernidade. Assim, o direito é difuso e não admite mais a inércia (BARROSO, 2009).

A espera do particular pela atuação do Poder Público é uma postura não mais compatível com os novos preceitos. De igual forma, incumbe ao ente público um reforço no sistema de proteção ambiental. É hora de reverter políticas públicas para o meio ambiente, incentivando a pesquisa e o avanço tecnológico para essa finalidade, sem timidez. Deve o direito difuso fazer com que o público e o privado caminhem de mãos dadas, dividindo e, ao mesmo tempo, integrando responsabilidades, o que permitirá o desvelo por novas formas de desenvolvimento.

4.2 A fratura do licenciamento ambiental e as políticas públicas

No contexto mundial, a princípio, o termo licenciamento ambiental fora direcionado para ter efetividade em conjunto aos efeitos dos impactos das fontes de poluição diretamente no solo, água e ar. Com o desenvolvimento e diversificação das atividades econômicas, foi cada vez mais proeminente a necessidade de se incorporar o conceito de ambiente como integrador das disciplinas e epistemologias vigentes, abrangendo a esfera das populações as quais o compõem, o que foi denominado posteriormente de meio antrópico.

A reclamação por um papel mais ativo do Estado levou a junção do fenômeno desenvolvimentista econômico à preocupação das políticas social, cultural e de proteção

ambiental, de modo que todos coexistam sem se anularem mutuamente (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011).

O licenciamento ambiental no Brasil surgiu na década de 1970 e foi incorporado à legislação federal nas primícias de instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, mas estabelece normas e critérios para o controle das atividades efetivas ou potencialmente poluidoras. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento para cumprir sua função econômica (BENJAMIN, 1993).

A nova democracia constitucional brasileira em sua Carta Magna de 1988 elevou o meio ambiente à categoria de bem jurídico fundamental que traz em si benefícios materiais e formais, ao estabelecer, entre outros, a proeminência e a preeminência do direito fundamental ao ambiente no ordenamento jurídico brasileiro. O reconhecimento do meio ambiente como bem maior permite a visualização do princípio do desenvolvimento sustentável como pedra de toque da democracia brasileira sustentada, enquanto princípio orientador e interpretativo das normas ambientais (DANTAS; CUNHA, 2012).

Nesse sentido, as mudanças legislativas e a abertura democrática impuseram ao Brasil a necessidade de um Estado atuante e garantidor desses direitos, a fim de que estes sejam garantidos ao maior número possível de cidadãos. Pioneiramente, a Constituição de 1988 trouxe previsão expressa da proteção a esse bem de uso comum do povo, impondo tanto ao Poder Público como à coletividade o dever de resguardá-lo não só para a presente, mas também para as futuras gerações. Isso diferenciando a atuação estatal, que deve primar pela preservação efetiva e não meramente formal, e ao mesmo tempo respeitando a essencialidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquanto direito fundamental de terceira dimensão (BENJAMIN; CANOTILHO; LEITE, 2011).

O paradigma liberal foi sepultado pela Constituição de 1988, cabendo ao Estado o papel de agente promotor do desenvolvimento econômico, fiscalizando o respeito aos princípios e fins constitucionais da ordem econômica. A constitucionalização da defesa do meio ambiente como um desses princípios (artigo 170, VI), a ecologização da propriedade (artigo 186, II), a promoção do desenvolvimento científico, da pesquisa e da capacitação tecnológicas prioritariamente voltadas à solução dos problemas nacionais e regionais por parte do Estado (artigo 218) e a defesa e preservação do meio ambiente como dever do Estado e da coletividade (artigo 225, *caput*) demonstram a opção pelo modelo de desenvolvimento econômico sustentável (BRASIL, 1988).

O Estado brasileiro adquiriu com a Constituição de 1988 o dever de incentivar e promover o desenvolvimento científico e tecnológico do país, associado à pesquisa e à expansão da capacidade tecnológica, voltados especialmente à solução dos problemas brasileiros inerentes ao sistema produtivo nacional. No que tange ao licenciamento ambiental, o Estado deve atuar ativamente de forma a torná-lo instrumento eficiente na concretização do desenvolvimento econômico ambientalmente sustentável, eliminando os problemas a seguir explicitados e otimizando sua aplicação na gestão ambiental (CARVALHO, 2011).

Esse conceito está previsto em outro instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, a Avaliação de Impactos Ambientais – AIA, definida como um processo de identificação, previsão, análise e mitigação dos efeitos sobre os meios físico, biótico e antrópico, decorrentes do desenvolvimento de projetos e ações considerados potencial ou efetivamente causadores de degradação do meio ambiente. Trata-se da avaliação sistemática das consequências futuras de projetos, com o objetivo de evitar ou prevenir a ocorrência de efeitos indesejáveis ao meio ambiente (BENJAMIN, 1993).

Nessa perspectiva, a Avaliação dos Impactos Ambientais foi então introduzida para apoiar a tomada de decisão no âmbito do licenciamento ambiental de projetos de grandes empreendimentos, como hidrelétricas, rodovias, portos e aeroportos. Por fim, tais impactos socioambientais são mencionados de forma explícita no documento inaugural para a implementação da Avaliação de Impacto Ambiental no Brasil. Em seu artigo 1º, a Resolução CONAMA 1 considera impacto ambiental a resultante das atividades humanas que possam afetar a saúde, a segurança e o bem-estar da população; e nisso inclui as atividades sociais e econômicas (BRASIL, 1986).

Sendo assim, consideram-se duas realidades, nos fenômenos naturais, físico e biótico e nas dimensões humanas, o denominado meio antrópico dos aspectos sociais, econômicos, culturais, demográficos, antropológicos e históricos. Nesse contexto, a legislação promulga a necessidade de os estudos de impactos ambientais, ao apresentarem o diagnóstico das áreas afetadas, considerarem o meio socioeconômico, o uso e ocupação do solo, os usos da água e a economia local, concentrando também os esforços na preservação e nos cuidados dos 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 pela população afetada (CRUZ; BODNAR, 2013).

Não há só a aparente função do Estado para estruturar o licenciamento ambiental, além disso há o envolvimento das comunidades e a participação social por meio da realização de audiências públicas para esclarecimentos sobre os empreendimentos. Atualmente, esse

paradigma não evolui e vem de forma ineficiente, em nível nacional e internacional, demonstrando ignorar as populações afetadas, não as envolvendo e apenas transmitindo informações de modo unilateral, resultando em insatisfações e conflitos (CANOTILHO; LEITE, 2007).

Após 50 anos da implementação do licenciamento ambiental, o Brasil vem desenvolvendo ferramentas, métodos e técnicas apropriados a fim de avançar na construção de políticas públicas voltadas para o meio antrópico. Um dos fundamentos do Estado brasileiro é a livre iniciativa, isto é, o direito a todos de perseguir uma atividade econômica, de empreender, a fim de assegurar a todos a possibilidade de uma existência digna.

Porém, esse mesmo Estado reconhece que a dignidade humana é servida pela existência a um meio ambiente equilibrado. Esses dois princípios, no entanto, não raro entram em conflito: perseguir uma atividade econômica certamente causará impactos ao meio ambiente, os quais, se desregradados, podem ser irreversíveis. E não se pode ter o meio ambiente como obstáculo intransponível à existência humana (RODRIGUES; SOUZA; FIORIM, 2013).

A gestão ambiental possui três componentes-chave: política pública, abrangência normativa e administração eficiente. A primeira caracteriza-se por expressar os objetivos fundamentais para a sociedade, que devem se basear em informações científicas e julgamentos de valor sobre conflitos políticos e interesses econômicos. O direito aparece como ferramenta primordial para a política pública, uma vez que estabelece os meios e fins desta, servindo assim para sua formulação e implementação. Já a administração é o conectivo necessário para essa relação intrínseca entre direito e política pública que provê a estrutura para traduzir está em ação de acordo com os fins previstos pelo direito (CAMPOS, 2011).

São muitos os desafios os quais o instituto do licenciamento ambiental, hoje, enfrenta. Os diversos atores sociais envolvidos encontram razões variadas para apontar sua ineficácia e pleitear uma reforma legislativa a fim de torná-lo verdadeiro aliado na consecução da sustentabilidade socioambiental do desenvolvimento. Ao longo do Estudo de Impacto Ambiental, da Avaliação de Impacto Ambiental e consequente fiscalização após a concessão da licença, diversos problemas de ordem técnica, normativa e institucional impedem a sua definição como instrumento legítimo de construção do desenvolvimento sustentável (FERREIRA, 2010).

A burocracia é enraizada na própria cultura brasileira; sua força é tamanha que é impossível se pensar até mesmo numa anarquia que a dispense. Os entraves de ordem técnica, legal e institucional no âmbito de todo o licenciamento ambiental expõem uma barreira grave

a ser superada na busca da sustentabilidade do desenvolvimento. A realidade brasileira traz diversas situações em que se verifica uma utilização ineficiente, inadequada e lenta do instituto. Desde o Estudo e o Relatório de Impactos Ambientais (EIA/RIMA) à concessão da licença ambiental, inúmeros problemas podem ser apontados, que têm soluções possíveis galgadas no princípio da eficiência. Os problemas fáticos incidentes no licenciamento ambiental são apontados pelos diversos atores sociais envolvidos em sua prática, comprometendo a credibilidade do instituto. De maneira sintética, abordaremos alguns deles e possíveis soluções (VIANA, 2005).

Inicialmente, o despreparo de muitos órgãos componentes do setor público de controle ambiental possui reflexo direto na fiscalização dos empreendimentos e atividades potencial ou efetivamente poluidoras e na demora da análise dos requerimentos pelos órgãos ambientais, havendo explicações que vão desde falta de orçamento à inércia de muitos agentes. De maneira geral, diversos outros problemas ocorrem sob essa justificativa, algumas vezes de maneira legítima, outras não. Em síntese, esse é o problema no qual todos os outros deságuam, ao passo que um órgão ambiental eficiente e rigoroso cumpre devidamente seu papel e possui o respeito de todos os outros envolvidos na questão ambiental (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011).

Destaca Viana (2005, p. 9) que, no aspecto normativo, parcerias entre Ministério Público e Administração Pública para otimização do procedimento ainda são pouco exploradas, acarretando assim na jurisdicionalização por vezes desnecessária da questão ambiental, o que leva à baixa utilização dos instrumentos de resolução alternativa de conflitos, como a mediação e a arbitragem. Em relação às licenças em si, muitas condicionantes são concretamente insuficientes ao fim ao qual se destinam. As medidas mitigadoras são insignificantes em relação aos possíveis ou prováveis danos, demonstrando por vezes falta de cumprimento dos agentes ambientais em relação ao dever de resguardar ao máximo a natureza.

Por fim, e não menos importante, a falta de legitimação popular nas decisões tomadas no curso do licenciamento, pois na prática é uma situação causada tanto por quem deveria implementar os meios de participação popular quanto pela própria sociedade civil, que, de maneira geral, ainda não se empenha suficientemente nas questões ambientais. Muitas vezes, aos atores sociais falta a visão do licenciamento como instrumento de viabilização de investimentos e de mediação de conflitos e sobra a de um mero procedimento burocrático (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011).

No que se refere aos pareceres jurídicos os quais antecedem a licença, verifica-se ao longo do processo que a ausência de justificativa à desconsideração de seu conteúdo é ponto negativo do processo, já que, mesmo não vinculante, o parecer deve ser fundamentadamente refutado. O parecer jurídico é fundamental para que a análise pelo órgão ambiental seja completa e cumpra a norma e a ética ambientais.

4.3 Os interesses progressistas de desenvolvimento frente à Lei 13.874/19

Conforme se pode verificar do escopo da Lei de Liberdade Econômica, as relações particulares têm o condão de minimizar ou potencializar os custos das transações, bem como de reduzir ou aumentar as barreiras de circulação de riquezas, uma vez que essas ações ditam o ambiente favorável ou não ao empreendedorismo (RODRIGUES JÚNIOR, 2019).

Visando ampliar a atuação particular e o crescimento econômico, a Lei 13.874/19 se apresenta de modo a atribuir uma roupagem interpretativa, quando não modificativa de vários institutos de direito privado como a propriedade, contratos e pessoas jurídicas. A Lei vai além e garante a excepcionalidade de intervenção do Estado sobre o exercício das atividades econômicas, em um afrouxamento em dada medida da intervenção do Estado, não sendo isso um sinônimo de afrouxamento fiscalizatório ou regulatório.

Também a Lei de Liberdade Econômica afeta institutos de direito público, principalmente no que concerne às questões afeitas a alvarás, autorizações e licenças. Modifica o procedimento de licenciamento de atividades de baixo potencial de degradação, liberando de plano a atividade sem a necessidade de realização de licenciamento ambiental.

Ainda, determina que o Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM deve apontar a classificação de quais atividades são aquelas reconhecidas como de baixo risco ambiental ou de baixo grau de impacto ambiental através de suas resoluções.

Como princípio basilar da economia, todo processo de desenvolvimento necessariamente passa por um processo de crescimento. Existe a latente necessidade de aquecer a economia estimulando atividades, fomentando a criação de empregos e postos de trabalho, garantindo um corpo que produz e consome. A tal fenômeno é atribuída a alcunha de crescimento, para só assim reunir condições necessárias para trilhar os caminhos de se desenvolver.

Para tanto, tornou-se necessário estimular o princípio da livre iniciativa e criar mecanismos possibilitadores aos dispositivos do artigo 170 da CR/88, visando condições de estimular os particulares a maximizarem suas atividades, não se olvidando de garantir a preservação do meio ambiente, a dignidade da pessoa humana com a valorização de seu trabalho e a garantia da livre iniciativa. Assim, a maneira encontrada para estimular a economia foi a sedimentação do princípio da liberdade econômica através da sua regulação legal.

A Lei 13.874/19 teve que intervir no âmbito privado e no âmbito público, conforme já exposto. Mais claramente, pode-se verificar quando a Lei reduz a intervenção estatal em dadas atividades, sobretudo estimulando as atividades econômicas, a exemplo da possibilidade do exercício de atividades com baixo impacto ambiental sem autorização, licença ou permissão, como aduz Fábio Ulhoa Coelho:

No direito público, ao dispensar de licença os negócios de baixo risco (art. 3º, I), determinar a avaliação do impacto regulatório (art. 5º) e coibir o abuso do poder regulatório (art. 4º), a Lei 13.874/19 livra alguns empresários de certas imposições estatais que os atormentam a ponto de quase eliminarem qualquer conteúdo efetivo ao princípio da livre iniciativa. Demandam um patamar mínimo de racionalidade às exigências regulatórias. As que permanecerem ou vierem a ser editadas devem ter sua pertinência compreendida facilmente pelo empresário, estimulando o cumprimento espontâneo da norma. (COELHO, 2019, p. 50).

Ao mesmo tempo em que a Lei de Liberdade Econômica aproxima a possibilidade de execução de mais atividades pelos particulares sem intervenção do Estado, também sugere alterações legais que atribuem maior responsabilização aos empreendedores. Sobretudo quando trata das alterações promovidas no Código Civil, a exemplo do instituto da desconsideração da personalidade jurídica, atribuindo uma flexibilização da desconsideração da personalidade com responsabilização dos sócios ou administradores, se apurado o benefício pelo abuso, e atribuindo a responsabilização, o que pode ser verificado no teor do artigo 7º da Lei 13.874/19, o qual altera substancialmente o artigo 50 do Código Civil Brasileiro.

Essas alterações são medidas as quais visam não apenas punir ou regular, mas ajustar mecanismos de autocontrole que estimulem os particulares ao autocumprimento legal e motivados pela liberdade de empreender, lucrar e estimular positivamente a sociedade, cumprindo seu aspecto social e exercendo os direitos privados a exemplo da propriedade privada. A desconsideração da personalidade jurídica com a punição dos envolvidos visa diferenciar a punição atribuída ao exercício das atividades de cada sócio na medida de suas

responsabilidades, de modo a não punir o empreendimento e o interesse social nele presente, mas certificar de aplicar a punição à pessoa correta, afastar os atos de corrupção e garantir o exercício da atividade. Delimita as consequências de uma decisão de desconsideração da personalidade jurídica sem grandes prejuízos ao empreendimento e à sociedade.

Nessa esteira, aduz Rodrigues Júnior que a alteração atribuída ao Código Civil pela Lei 13.874/19 delimita as responsabilidades de modo segmentado e justo, o que em tese demonstraria uma legitimidade de atuação estatal e afastaria a insegurança jurídica por parte de outros investidores, pois as decisões são conferidas por mais clareza:

Esta mudança no texto legal tem o condão de delimitar as consequências de uma decisão de desconsideração da pessoa jurídica, de modo a segmentar e diferenciar os sócios/acionistas meramente investidores dos sócios/acionistas mais próximos da administração e que seriam beneficiados, direta ou indiretamente, pelo ato de abuso. (RODRIGUES JÚNIOR, 2019, p. 124).

A Lei 13.874/19 visa atrair investimentos e estimular a atuação particular, tanto o é que atribui contornos mais específicos à função social dos contratos, garantindo o livre exercício das atividades pautado na Lei de Liberdade Econômica, assegura a intervenção mínima do Estado nas relações particulares quase vedando a possibilidade de revisão contratual. Conforme trata Fábio Ulhoa Coelho:

No direito privado, a reintrodução na lei da distinção entre contratos civis e empresariais, bem como as regras de interpretação dos negócios jurídicos (nova redação do art. 113 do CC), o princípio da supletividade (art. 3º, VIII), a explicitação do princípio da autonomia patrimonial das pessoas jurídicas e do seu fundamento e alcance (art. 49-A, e seu parágrafo único, introduzidos no CC) correspondem a um verdadeiro marco na história do direito brasileiro. A partir da nova lei, o princípio da liberdade de iniciativa ganha relevância na argumentação jurídica acerca da solução que se deve dar aos conflitos entre particulares, em especial ao empresário. (COELHO, 2019, p. 50-51).

A Lei 13.874/19 busca a mesma noção de inteligibilidade do Direito Penal, com a intervenção mínima, busca que os particulares se adequem e exerçam as atividades de forma organizada e mais livre possível, simulando a aplicação do licenciamento ambiental apenas nas situações extremas que não possam ser suportadas pela organização administrativa e política do Estado.

Num Estado que se proclama Democrático de Direito, a intervenção mínima do direito penal é questão de suma relevância, já que, como medida mais drástica de pacificação social, sua intervenção somente deve ser reclamada quando os demais ramos do direito não forem suficientemente capazes de salvaguardar o importante bem jurídico da não menos importante gravidade da lesão. (RIBEIRO; FILHO, 2014, p. 317).

No entanto, nas matérias afetas à proteção do meio ambiente, prevalece o garantismo constitucional. As alterações incidentes da Lei de Liberdade Econômica no licenciamento ambiental são colaterais, não há uma aplicação direta para a modificação dos mecanismos de proteção ambiental a não ser sobre as atividades expressas naquela Lei como de baixo impacto ambiental e certificadas pelo CGSIM. Existem modificações pontuais nas legislações esparsas aptas a trazerem consequências para o desenvolvimento, criando situações a serem observadas pelos órgãos de proteção ambiental; a Lei é enfática em afastar a sua aplicação aos empreendimentos causadores de considerável impacto ambiental, devendo aqueles ser regulados por sua legislação especial e submetidos ao licenciamento ambiental.

Acertadamente a Lei de Liberdade Econômica vem tirar um peso da Administração Pública e busca ajustar o sistema econômico visando diminuir o custo das transações, dinamizar a carga tributária, ajustando normas e legislações que causavam insegurança jurídica, devido a sua dúvida interpretativa. Tais medidas vêm ganhando força ao longo da última década, pois o Brasil não ostentava status atrativos para investidores segundo afirma Maciel (2019, p. 36) em análise dos dados do instituto Fraser, em que: “O Brasil, por meio dos dados de 2016, foi apresentado no Relatório da Liberdade Econômica Mundial de 2018 do *Fraser Institute* dentre as 20 piores posições. Ocupa a posição 144 num total de 162”.

A Lei de Liberdade Econômica visa alavancar as possibilidades de investimento do país atraindo capital particular, interno ou externo. Busca garantir competitividade ao cenário industrial nacional através de estímulo ao empreendedor baseado em um sistema coeso de leis que garantam segurança jurídica aos investimentos e justiça das decisões do Poder Público quando suscitado a resolver alguma controvérsia entre particulares ou entre Poder Público e particular.

Em uma medida contrária às adotadas pelo Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, no qual o Estado está presente na economia, promovendo subsídios setoriais e desonerando obrigações dos particulares, a Lei de Liberdade Econômica vem criar condições favoráveis ao empreendedorismo, estímulo do particular e afastamento do Estado no fomento das atividades. Isso visa afastar o endividamento do setor público e atrair investimentos privados, aumentando a economia e diminuindo o risco de investimento no país.

4.4 A Lei da Liberdade Econômica e a vedação ao não retrocesso da proteção ambiental

Embora fosse tratado da proteção ambiental e dos princípios que a guarnecem no capítulo 2, o princípio da vedação ao não retrocesso deslocou-se para o capítulo 4,

propositadamente para se fazer uma contraposição com os preceitos apresentados pela Lei 13.874/19. O princípio da vedação ao não retrocesso é um dos mais fundamentais para a materialização dos Direitos Humanos, de característica geral; além de promover a eficácia desse direito, resguarda os já conquistados.

Garante as mínimas condições necessárias à sobrevivência e existência humana “[...] além das garantias liberais, ter acesso à educação, a saúde, trabalho e moradia, transporte, lazer, previdência e assistência aos desamparados” (SILVA, 2018, p. 22). Assim, esse princípio determina que o regulamento jurídico não pode retroceder perante a lei antiga. Portanto, sempre que conquistados direitos e avanços para os seres vivos, esses não mais poderiam ser retirados.

Canotilho define que o princípio da vedação do não retrocesso é um núcleo essencial dos direitos sociais realizado e efetivado pelas medidas legislativas, como definido abaixo:

O núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade do legislador tem como limite o núcleo essencial já realizado. (CANOTILHO, 2001, p. 337-338).

Assim, o Brasil, como signatário do Pacto de São José da Costa Rica ou Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, reafirma o compromisso da vedação ao não retrocesso dos direitos humanos, sociais, coletivos, difusos e transindividuais.

O princípio da proteção ambiental é assegurado pela Constituição brasileira; insculpido no artigo 225, dispõe que o meio ambiente deve ser equilibrado e sadio para os cidadãos, garantindo assim meio digno de sobrevivência e de criação de condições equivalentes para as futuras gerações.

A flexibilização de implementação de atividades de baixo risco ambiental trazida no seio da Lei 13.874/19 não fere a vedação ao não retrocesso. Embora amplie perigosamente a liberação de atividades que ainda não estejam limitadas a um rol determinado, confere a liberação apenas para atividade de baixo grau de complexidade cujos resultados ou consequências sejam presumíveis.

A grande problemática da classificação das atividades isentas da submissão do licenciamento ambiental é que essa destinação foi atribuída ao Poder Executivo, órgão em sua

maioria atrelado aos interesses político-partidários, o que pode colocar em xeque a proteção ambiental, haja vista o histórico de corrupção vivido nos últimos tempos pelo Brasil.

Como tratado no capítulo 3, o licenciamento ambiental ainda é regulamentado pela Lei Complementar 140/2011, enfática sobre a impossibilidade da realização de atividades que causem significativo impacto ambiental sem a observância do licenciamento ambiental. Ainda mais, a Lei 13.874/19, no inciso IX do artigo 3º, veda a possibilidade da extensão da autorização tácita mediante o silêncio da Administração Pública ou o decurso dos prazos para a manifestação.

Claramente esse posicionamento da Lei de Liberdade Econômica é garantista e aplica o princípio do não retrocesso, pois categoricamente determina a observação da aplicação da Lei especial sobre a Lei de Liberdade Econômica. Com isso, o legislador cumpriu o escopo constitucional brasileiro, vedando o retrocesso na alteração dos procedimentos e de institutos do direito público e privado. Não obstante, abriu uma pequena porta para o Poder Executivo quando atribui para aquele a possibilidade de determinar quais seriam as atividades de baixo risco que poderiam ser autorizadas aos particulares sem maiores complexidades.

A Lei de Liberdade Econômica mais se apresenta como uma lacuna para o Direito Ambiental. Acredita-se que não seria uma questão de afetar o licenciamento ambiental, mas sim uma forma, um caminho para se alcançar êxito ao meio ambiente e o pleno desenvolvimento do país. Cabe lembrar que os riscos e a autoameaça dessa lacuna não devem ser ignorados (BECK, 2011).

Portanto, a Lei 13.874/2019 deveria ter garantido à transparência na avaliação e na aprovação do rol das atividades tomadas como baixo risco, principalmente as que envolvam um risco ambiental, pois a decisão buscada é de provimento de benefícios de direitos fundamentais para todos e não apenas a retomada da produção e o acúmulo de riquezas, ainda que sejam fatores importantes à vida e à saúde dos seres vivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei 13.874/2019, resultado da conversão da Medida Provisória n.º 881/2019, conforme destaca em seu *caput*, designou a declaração de direitos de liberdade econômica e constituiu normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica, como também condicionamentos sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador.

O disposto na nova Lei terá como vanguarda de atuação a aplicação e interpretação normativa nos Direitos Civil, Empresarial, Econômico, Urbanístico, Trabalhista nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e por último, mas não menos importante e foco central da pesquisa, a proteção ao meio ambiente.

Seu alicerce é a atividade humana, a máquina a qual move os propulsores do crescimento econômico e conseqüentemente do desenvolvimento geral mundial. As amarras desse sistema no estado pós-moderno são encontradas principalmente no Direito Ambiental, que segrega a livre atuação dos particulares sob o manto da conservação do meio ambiente.

Nessa perspectiva, a Constituição brasileira em seu artigo 225 resguarda a proteção ambiental, atribui ao meio ambiente o papel de bem de uso comum, restringe sua utilização por meio de autorizações, licenças, permissões, bem como outros instrumentos de manejo da Administração a serem concedidas pelo Poder Público para aquelas atividades que causariam algum tipo de impacto ambiental. A princípio, para toda atividade, independentemente do grau de impacto ambiental.

Tal limitação tangenciou contornos à liberdade econômica e à livre iniciativa, sobretudo na instalação ou autorização de atividades potencialmente impactantes causadoras de significativa degradação. A atuação do Poder Público é obrigatória e provocada, entretanto transfere-se a responsabilidade do EIA e do RIMA ao particular, cabendo a ele proceder aos estudos e relatórios e, por sua vez, buscar a chancela do órgão de proteção. Tudo isso burocratiza e sistematiza excessivamente, ainda que o intuito do Estado seja a mínima intervenção com vistas a se evitarem fraudes.

Embora a livre iniciativa devesse não ter amarras para o livre exercício das atividades econômicas, ela esbarra nos direitos individuais e nos transindividuais, e o Estado é provocado para exercer seu papel legal no controle da economia, priorizando os interesses difusos, sociais e ambientais através de meios adequados de produção. Em suas primícias, o

meio ambiente é uma cláusula pétrea, não cabendo transacionar direitos sobre a sua proteção, embora muitas construções jurídicas tenham sido realizadas ao longo dos anos para reprimir a sua degradação, como o princípio do poluidor-pagador.

A iniciativa privada gera mais riquezas que o próprio Estado, pois o Estado não é concebido para dar lucro, e sim apenas gerir a *res publica*, conforme o melhor interesse determinado pelo povo em uma dada porção de terra. Logo, é necessário pensar em menos intervenção e mais paridade de atuação da liberdade individual para que ascenda a liberdade econômica e resulte em crescimento econômico e conseqüentemente no desenvolvimento justo, igualitário, sustentado e sustentável.

Entende que a menor intervenção do Estado não significa menor regulação ou fiscalização, medidas que guarnecem os meios ideais de proteção ambiental a cada atividade específica, mas sim repensar dadas atividades de menor impacto ambiental sob outro prisma de atuação.

A liberdade não pode ser tomada unicamente como o viés de relação constitutiva, aquela a qual o indivíduo exerce em influenciar os rumos da sociedade, mas como um conjunto de fatores sociais que, aliados à capacidade e aos interesses de influência do indivíduo, promovem as suas escolhas sociais compostas de validade ética.

No entanto, o Estado deve mediar o exercício da atividade dos particulares com vista à garantia de funções elementares, como de se alimentar satisfatoriamente, evitar a morte prematura, como as mais complexas, autorrespeito, a capacidade de estabelecer relações pessoais e a capacidade de tomar parte na vida sociopolítica de uma sociedade. E todas essas funções são diretamente afetadas pela livre iniciativa.

Nessa linha de raciocínio, a liberdade econômica em justaposição é um complexo de condições as quais permitem ao indivíduo, além do acesso aos bens, acesso às condições estruturais dadas pela equidade de distribuição desses bens, galgar a distribuição das chances, fato promovido pela consecução dos interesses individuais da livre iniciativa e do livre exercício das atividades pelos indivíduos. Cabe ao Estado apenas equalizar as ações infundadas dos demais componentes do mesmo corpo social que avancem sobre os direitos individuais de livre iniciativa dos outros.

Sendo assim, a hermenêutica jurídica reconhece a hipossuficiência aferindo critérios para questões de má-fé e reincidência. Como efeito, são diversos os princípios que norteiam a interpretação constitucional, tais como o princípio da unidade da Constituição, do efeito integrador, da máxima efetividade, da justeza ou conformidade funcional, da concordância prática ou harmonização, da força normativa, da interpretação conforme a

Constituição, da presunção de constitucionalidade das leis e da proporcionalidade ou razoabilidade.

No entanto, é importante frisar que o Estado continua a exercer funções essenciais para o bom funcionamento da economia e para a garantia da estabilidade, ordem e desenvolvimento sociais. Cabe ao Estado exercer três funções que são a garantia da defesa nacional, a administração da justiça e a execução de obras públicas que, apesar de importantes para a sociedade, não seriam empreendidas se deixadas ao encargo das decisões individuais. Dentre elas, como relevantes, a educação e as obras de infraestrutura. Assim, o Estado atua, mas não assume a função de tentar direcionar ou influenciar as decisões individuais sobre onde aplicar as suas energias ou o seu capital.

A liberdade econômica, não obstante, é essencial ao cálculo econômico, permitindo o desenvolvimento da riqueza, mas sem deixar de reconhecer que, para a assunção das liberdades gerais, o Estado emerge como o provedor do mínimo existencial, patamar civilizatório que permite uma disputa em igualdade a desenvolver as capacidades. Assim, o embate de um sistema jurídico eficiente para atingir os objetivos constitucionais seria estabelecer quais limites de atuação estatal seriam necessários para garantir a liberdade de trocas, sem que isso deixe de privilegiar as demais liberdades individuais.

A Constituição da República Federativa do Brasil descreve no artigo 3º, inciso I, os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, instituindo como objetivo primordial do Estado Democrático de Direito a construção de uma sociedade livre, igualitária, justa e solidária, fundamentada nos valores da dignidade humana e da livre iniciativa, afixando em suas características de Estado a realização do bem comum, da função social e a preservação da justiça contratual. Portanto, o Estado confere aos cidadãos o direito de livremente contratar, atribui deveres e limites que devem ser observados pelos contratantes para que o negócio jurídico firmado no âmbito privado atinja seu fim específico, porém alinhado aos objetivos instituídos pela Carta Magna de 1988.

Os princípios insculpidos na Lei n.º 13.874/2019 possuem a missão de fazer valer as medidas para a desburocratização e simplificação de processos para as empresas e empreendedores; são princípios essencialmente liberais, que buscam afastar o intervencionismo estatal nas relações comerciais. Diante de tal realidade, de modo oportuno, é preciso entender o porquê das novas normas e, em especial, com relação ao método que deverão ser pautadas para fundamentar os atos estatais de intervenção na prestação de serviço e o impacto em agentes econômicos e usuários dos serviços.

Com base nesse pensamento e com o advento da CR/88, a Ordem Econômica foi pautada em sistema misto de ideais liberais e ideias sociais. Acentua-se que as ordens econômica e financeira foram influenciadas pelo capitalismo humanista, valorando o trabalho, a livre iniciativa, almejando assegurar a todos a existência digna, conforme ditames sociais. Assim, o texto contempla a livre concorrência e o livre exercício da atividade econômica, mas apresenta também a justiça social, a função social da propriedade, assim como a busca do pleno emprego e a valorização do trabalho.

O empreendedorismo depende exclusivamente da adaptação do modelo econômico aos anseios de desenvolvimento do Estado, e a alteração trazida pela Lei de Liberdade Econômica altera matérias singulares à economia, como Direito do Trabalho, Direito do Consumidor, Direito Civil, Direito Ambiental, inclusive altera também o princípio do poder de polícia, limitando a flexibilização ao que as Leis já prescrevem. Essa flexibilização trazida pela Lei é a comunicação de diversas matérias, como o Direito, Administração, Ciências Políticas e Economia, alterando a forma de atuação do Estado. Perquire a fluidez administrativa que guarneça até certo ponto os direitos da livre iniciativa e liberdade econômica, permitindo ao particular ou ao investidor gerar riquezas.

Defere liberdades e simplificações à questão ambiental que cause baixo impacto, simplificando e eximindo em partes o que já se encontra estabelecido pela Lei, e não inova a atuação do Estado quanto à burocratização, morosidade e ao silêncio da Administração frente aos procedimentos necessários à sua expressa manifestação nas atividades de significativo impacto ambiental.

Os objetivos principais do governo são a flexibilização e a dinamicidade para diversos setores da economia e atividades econômicas, sobretudo para aquelas atividades ditas como de baixo risco ou impacto ambiental. O que se visou alcançar foi a prévia autorização para consecução das atividades econômicas de baixo risco, resultando na desburocratização e simplificação dos procedimentos ou mecanismos de concessão de licenças, alvarás e registros prévios para o início do exercício das atividades tidas como de baixo impacto.

A simplificação das licenças para o exercício das atividades de baixo risco demonstra a necessidade de reformulação do sistema legal do país; é importante ter celeridade, desburocratização, simplificação de procedimentos e conseqüentemente diminuição dos gastos públicos e menor intervenção do Estado nas atividades econômicas. No entanto, a Lei frisa especificamente as atividades de baixo potencial de degradação, e não há qualquer menção de quais atividades se enquadram no baixo grau de degradação, cabendo a regulamentação posterior definir quais seriam essas atividades.

Ao conferir a possibilidade de simplificação aos procedimentos das licenças prévias, o que se busca são interesses puramente econômicos, com intenção de se reduzir o desemprego, aumentar o recolhimento dos impostos, diminuir os gastos da máquina pública com gestão de pessoas e dos procedimentos, bem como aquecer a economia. Todavia, esses interesses econômicos embatem com vários normativos legais e se chocam frontalmente com a segurança nacional, segurança pública, meio ambiente saudável e sustentável. Logo, é possível que o Poder Público tenha que intervir não só na economia, como também na interpretação extensiva da Lei, na busca de padronização de procedimentos, haja vista garantir uma liberalidade excessiva.

Assim, responsabilidade empresarial vai além da simples responsabilidade civil e criminal no manejo de suas ações. A responsabilidade empresária é complexa, extravasa para além da responsabilidade social, sendo ela estendida ao meio ambiente e até mesmo criando barreiras e limites para o lucro empresarial. Compromete-se com os direitos fundamentais como a vida, a dignidade e principalmente com o compromisso de garantir condições de sobrevivência para todos os seres vivos e pela preservação de recursos não renováveis, garantindo a gerações futuras igualdade de condições de se desenvolver e viver.

Para aplicabilidade dos impactos já conhecidos, hipótese de risco potencial, ainda que esse risco não tenha sido integralmente demonstrado, e/ou não possa ser qualificado em sua amplitude. Assim, como em seus defeitos devido à insuficiência ou ao caráter inconclusivo dos dados científicos disponíveis na avaliação de riscos, o princípio da precaução estabelece a vedação de intervenções no meio ambiente, salvo se houver a certeza de que as alterações não causarão reações adversas, já que nem sempre a ciência pode oferecer à sociedade respostas conclusivas sobre a inocuidade de determinados procedimentos.

É plausível e faz muito sentido a legislação ambiental não exigir que se deixe intacta a natureza ou que a qualidade ambiental deva retornar aos níveis anteriores à Revolução Industrial. Com base nesse raciocínio, a função do Direito Ambiental é justamente orientar as atividades humanas, ora atribuindo-lhes limites no sistema de comando-controle, ora induzindo-lhes a comportamentos voluntários por meio de instrumentos econômicos com o objetivo de garantir que essas atividades não causem danos ao meio ambiente, impondo-se a responsabilização e as consequentes penalidades para aqueles que infringirem tais normas de segurança e proteção.

Logo, seu objetivo precípua, peculiar e transcendental é manter estabilizados os meios físicos e bióticos, conceito subjacente à própria definição de meio ambiente,

conservando esses elementos em plena harmonia para as futuras gerações. Os argumentos que garantem a eficácia de tal princípio são imprescindíveis para mitigar e evitar uma situação danosa perpetuada ao longo do tempo. Seu principal objetivo é garantir a permanência da vida sobre a terra, assegurando às gerações futuras a possibilidade de também se apropriar dos recursos naturais e utilizá-los.

Os interesses econômicos não podem estar em desacordo com a Constituição da República de 1988 e menos ainda com as determinações da Lei Complementar 140/2011, principalmente as propostas vindas de um representante do povo. A tutela efetiva do meio ambiente depende da harmonia dos instrumentos jurídicos. E a simplificação do licenciamento ambiental, embora seja necessária e de grande valia para o aquecimento econômico, pode causar consequências inestimáveis para a segurança do país.

A Administração Pública deve ser chamada a se manifestar em busca de um caminho melhor; buscar a todo custo a viabilidade desses processos visando alcançar somente o fim econômico é dar ao meio ambiente uma sentença de morte. O licenciamento ambiental é visto pelos empreendedores como uma amarra ao avanço e ao desenvolvimento do país, como excesso burocrático que afasta o investimento privado interno e estrangeiro. Na contramão desse entendimento, os ambientalistas veem o licenciamento ambiental como a melhor forma para controlar e limitar atividades potencialmente poluidoras. É a impressão de um padrão mínimo de sustentabilidade em todo projeto e desenvolvimento de atividades econômicas no território brasileiro.

O silêncio administrativo pode ser tratado como a ausência de manifestação pela Administração Pública quando um particular busca a administração para pleitear interesse próprio ou na representação de outros, ou também a ausência de manifestação da administração quando, frente a um ato complexo com dever de controle de outro órgão, queda-se inerte. Porém, não se confunde silêncio administrativo com omissão administrativa: silêncio é a não manifestação sobre determinada manifestação provocada e recebida; omissão é a ausência total de manifestação da administração. Importante essa distinção, haja vista que o licenciamento ambiental normalmente é solicitado à administração. A ausência de manifestação pela Administração Pública muitas vezes é encarada como violação ao acesso da justiça, uma vez que deixa o administrado sem uma resposta, e conseqüentemente sem poder de ação a não ser se socorrer ao Poder Judiciário.

A resposta administrativa a uma solicitação é baseada no direito de informação garantido pelo Estado Democrático de Direito, não se traduzindo o direito de petição apenas em um direito protocolar, mas sim de instigar a administração a responder a solicitação. O

direito de provocar a administração através da petição não garante uma resposta positiva, nem mesmo pode a administração negar simplesmente para se desvencilhar do questionamento. Constitui um direito de o particular provocar a análise pela Administração Pública de maneira fundamentada e satisfatória sobre o pleito protocolado.

O paradigma atual de produção desafia vários direitos fundamentais, principalmente a busca por um licenciamento ambiental que mantenha os índices produtivos e que garanta um estado socioambiental; no entanto, a salvaguarda dos direitos humanos e sociais e o equilíbrio do meio ambiente se tornam empecilho e passam a fazer parte de uma realidade utópica.

Desse modo, há um engessamento benéfico do órgão e da atuação pública com vista à consecução do estado ambiental, bem como do procedimento de criar uma simetria de atuação que garanta não só a celeridade, mas a justiça, adequação e atuação lúdica do órgão em suas decisões. No entanto, o que se verifica na atualidade é que os órgãos de proteção ambiental sofrem uma forte intervenção política; assim vários de seus cargos são de livre nomeação ou em comissão, nos quais os agentes atuam com exacerbada discricionariedade em momentos que deveriam ter atuação vinculada.

Embora a Lei de Liberdade Econômica dinamize o procedimento, ela previu a impossibilidade da autorização tácita das licenças ambientais frente à não manifestação administrativa, mas garantiu mais flexibilidade a determinadas atividades exploratórias e de produção. A economia influencia diretamente as intenções políticas e ideológicas as quais estimulam no povo necessidades de consumo.

De fato, a única porta de saída para a crise ambiental é a economia e deve ser rediscutida e redesenhada no intuito de levar em consideração o meio ambiente e suas complexas relações. Apesar de uma ou outra análise pontual, o fato é que por muito tempo a economia ignorou a ecologia, como se esta não fosse o pano de fundo daquela. Um bom exemplo disso é o Produto Interno Bruto – PIB, o qual, além de ignorar a dimensão ambiental, pode considerar a degradação como algo positivo. A busca por outros critérios de desenvolvimento tem feito surgir outros referenciais de aferição, a exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano, o qual passou a ser utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e pelo Relatório de Desenvolvimento Humano desde 1993.

A noção de progresso e outras que porventura vierem a substituí-la, como o desenvolvimento sustentável, ocuparão doravante um lugar estratégico na análise e no debate social, porque elas articulam as duas dimensões do saber científico, ou seja, a natureza e a sociedade.

Essa nova cultura também reforça a necessidade de se repensar a responsabilidade jurídica por dano ambiental, já que a sociedade de risco não suporta mais danos com a mesma escala da sociedade moderna, com o diferencial de que, hoje, a expectativa é a de que os danos, caso ocorram, superem em proporção a modernidade. Assim, o direito é difuso e não admite mais a inércia. A espera do particular pela atuação do Poder Público é uma postura não mais compatível com os novos preceitos. De igual forma, incumbe ao ente público um reforço no sistema de proteção ambiental. É hora de reverter políticas públicas para o meio ambiente, incentivando a pesquisa e o avanço tecnológico para essa finalidade.

Não só a aparente função do Estado para estruturar o licenciamento ambiental, mas, além disso, há o envolvimento das comunidades e a participação social por meio da realização de audiências públicas para esclarecimentos sobre os empreendimentos. Atualmente, esse paradigma não evolui e vem de forma ineficiente, em nível nacional e internacional, demonstrando ignorar as populações afetadas, não as envolvendo e apenas transmitindo informações de modo unilateral, resultando em insatisfações e conflitos. Acertadamente a Lei de Liberdade Econômica vem tirar um peso da Administração Pública, e busca ajustar o sistema econômico visando diminuir o custo das transações, dinamizar a carga tributária, ajustando normas e legislações as quais causavam insegurança jurídica, devido a sua dúvida interpretativa.

Por conseguinte, a Lei de Liberdade Econômica visa alavancar as possibilidades de investimento do país atraindo capital particular interno ou externo. Busca garantir competitividade ao cenário industrial nacional através de estímulo ao empreendedor com base em um sistema coeso de leis as quais garantam segurança jurídica aos investimentos e justiça das decisões do Poder Público quando suscitado a resolver alguma controvérsia.

As tratativas governamentais, ainda que promovam alterações visíveis para a proteção do meio ambiente no trato das atividades de baixo risco, no aspecto da simplificação dos processos regulatórios, como desburocratização na concessão das licenças e alvarás, visam acelerar a manifestação da Administração Pública, retirando o protecionista para atividades de baixo impacto. Muito embora não esteja predeterminado quais atividades seriam de baixo risco, as decisões de especificação cabem ao Poder Executivo, fazendo com que os interesses econômicos prevaleçam sobre a proteção do meio ambiente. Por conseguinte, as modificações trazidas com a Lei de Liberdade Econômica não avançam sobre as atividades potencialmente impactantes. Os grandes empreendimentos não sofreram alterações, garantindo assim, em parte, a proteção do meio ambiente e da legislação ambiental.

REFERÊNCIAS

AGRA FILHO, Severino Soares. O licenciamento ambiental de atividades de pequeno porte e baixo impacto ambiental: Uma reflexão sobre os critérios de sua aplicação. In: **IV Congresso Baiano de Engenharia Sanitária e Ambiental. Cruz das Almas, Bahia**. 2016. Disponível em: <http://cobesa.com.br/2016/download/cobesa-2016/IVCOBESA-278.pdf>. Acesso em: 29 set. 2020.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA**: comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 16.

ARAÚJO, Sarah Carneiro. Competência em matéria de licenciamento ambiental: do conflito à solução? **Revista da Faculdade de Direito**, v. 34, n. 1, p. 499-538, 2013. Disponível em: <http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/view/45/51>. Acesso em: 29 abr. 2020.

AVANCI, Thiago Felipe de Souza. Sujeição de direitos, meio ambiente e antropocentrismo alargado. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 15, n. 21, p. 177-197, 2017. Disponível em: <http://revistaopiniojuridica.unichristus.edu.br/index.php/opiniojuridica/article/view/1683>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BASTOS, Celso Ribeiro; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1978.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011. 383 p.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica jurídica ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2017.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva *et al.* **Fundamentos epistemológicos do Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, Jose Rubens Morato (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 57-130.

BENJAMIN, Antônio Herman V. (Coord.). **Dano ambiental**: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 69.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011a.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011b.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro; Lisboa: Editora Bertrand, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF:

Presidência da República, 2020. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1º jan. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm. Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 140**, de 8 de dezembro de 2011. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Lei n.º 13.818, de 24 de abril de 2019. Altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (Lei das Sociedades Anônimas), para dispor sobre as publicações obrigatórias e ampliar para R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) o valor máximo admitido de patrimônio líquido para que a sociedade anônima de capital fechado faça jus ao regime simplificado de publicidade de atos societários. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13818.htm. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado [...] e dá outras providências.

Diário Oficial da União, Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em:

http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Lei n.º 7.804, de 18 de julho de 1989. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 20 jul. 1989.

BRASIL. Medida Provisória n.º 881, de 30 de abril de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências. Convertida na Lei n.º 13.874, de 2019. Brasília, 2019. **Diário Oficial da União**, 3 maio 2019.

BRASIL. Poder Executivo. **Projeto de Lei n.º 10.220**, de 2018. Altera a Lei n.º 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e a Lei n.º 10.522, de 19 de julho de 2002, para atualizar a legislação referente à recuperação judicial, à recuperação extrajudicial e à falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília, Congresso Nacional, 10 de maio de 2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B5F0AD086158A972A8D661F7DC438639.proposicoesWebExterno1?codteor=1658833&filename=PL+10220/2018. Acesso em: 26 jan. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 3.729**, de 2004. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em: 31 maio 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 65**, de 2012. Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso em: 2 jun. 2020.

BRASIL. **Resolução CONAMA n.º 1**, de 23 de janeiro de 1986. Brasília, DF: Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1997. “Dispõe para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente”. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res87/res0687.html>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Resolução CONAMA n.º 237**, de 19 de dezembro de 1997. Brasília, DF: Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1997. “Dispõe sobre licenciamento ambiental; competência da União, Estados e Municípios; listagem de atividades sujeitas ao licenciamento; Estudos Ambientais, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental”. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. **Resolução CONAMA n.º 385**, de 12 de dezembro de 2006. Brasília, DF: Conselho Nacional do Meio Ambiente, 2006. “Estabelece procedimentos a serem adotados para o licenciamento ambiental de agroindústrias de pequeno porte e baixo potencial de impacto ambiental”. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=523>. Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n.º 654**, de 2015. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>. Acesso em: 31 maio 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo modelo brasileiro de desenvolvimento. **Dados**, v. 11, p. 122-145, 1973. Disponível em: <https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/>

arquivos/bresser_-_o_novo_modelo_brasileiro_de_desenvolvimento.pdf. Acesso em: 24 maio 2020.

CAMPOS, Humberto Alves de. Instrumentos econômicos na gestão ambiental brasileira. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 63, p. 287-311, jul./2011.

CANO, Wilson. Questão regional e urbanização no desenvolvimento econômico brasileiro pós 1930. **Anais [...]**, n. VI, p. 67-99, 2016. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=Quest%C3%A3o+regional+e+urbaniza%C3%A7%C3%A3o+no+desenvolvimento+econ%C3%B4mico+brasileiro+p%C3%B3s+1930&btnG=. Acesso em: 30 maio 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional. **Tékhné-Revista de Estudos Politécnicos**, n. 13, p. 07-18, 2010. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S1645-99112010000100002&script=sci_arttext&tlng=en. Acesso em: 27 maio 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva Educação S.A., 2007.

CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. Reflexões sobre a não-intervenção do Estado na “Atividade Econômica”, nos termos do art. 173 da vigente Constituição Federal. **Revista Argumentum – Argumentum Journal of Law**, v. 4, p. 141-152, 2004. Disponível em: <http://201.62.80.75/index.php/revistaargumentum/article/view/704/357>. Acesso em: 13 abr. 2020.

CARVALHO, Carliane de Oliveira. Aplicação prática do princípio do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado versus o princípio do direito ao progresso e desenvolvimento. *In: XX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI*, 20. 2011, Vitória. **Anais [...]** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011. p. 3640-3669. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/anais/XXcongresso/Integra.pdf>. Acesso em: 30 maio 2020.

CARVALHO, Isabel. Ecologia, desenvolvimento e sociedade civil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 4 a 11, maio, 1991. ISSN 1982-3134. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8829>. Acesso em: 21 maio 2020.

CASTRO, Flávia Lages de. **História do direito geral e do Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CEGALLA, Domingos Paschoal. **Dicionário de dificuldades da língua portuguesa**. São Paulo: Lexikon, 2019.

COELHO, Fábio Ulhoa. Uma necessária lei oportuna e necessária. 2019. *In: Liberdade econômica*. [e-book]. Disponível em: <https://aquanticacontabilidade.com.br/web-files/uploads/arquivo/site/1beb05f3260626831375b1dae21477cb.pdf>. Acesso em: 25 maio 2020.

COSTA, Ulisses Espártacus de Souza. **Compliance ambiental e a legitimidade das consultas prévias em terras indígenas**. 2019. 106 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Direito Ambiental da Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte. Disponível em: http://www.domhelder.edu.br/mestrado/editor/assets/arquivos_dissertacoesdefendidas/ece2975cef6365d1d9cf7dcbe78cb37c.pdf. Acesso em: 22 nov. 2019.

COUTINHO, Diogo R. A Constituição de 1988 e o estado regulador brasileiro. *In: NUSDEO, Fábio (Coord.). A ordem econômica constitucional – estudos em celebração ao 1º centenário da Constituição de Weimar*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 51-64. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/3/2020_03_1547_1566.pdf. Acesso em: 1º abr. 2020.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. A governança transnacional ambiental na RIO+20. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 3, n. 2, 2013. Disponível em: <https://search.proquest.com/openview/7f95a98e73fac42061bbd7e231a72e6a/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2031897>. Acesso: 20 maio 2020.

CUNHA, Paulo Ferreira da. Do constitucionalismo brasileiro: uma introdução histórica (1824-1988). **História Constitucional**, n. 8, p. 263-271, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2590/259027578011.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. São Paulo: Lexikon Editora, 2019.

DANTAS, Thiago Braga. Os princípios ambientais e o conceito de sustentabilidade: gerações futuras diante dos recursos naturais do Brasil. *In: CUNHA, Belinda Pereira da (Org.). Temas fundamentais de direito e sustentabilidade socioambiental*. Manaus: Governo do Estado do Amazonas – Secretaria de Estado de Cultura, 2012, p. 217-242.

DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO. 1972. Disponível em: www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc. Acesso em: 10 maio 2020.

DECLARAÇÃO DO RIO. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.

DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da função social. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 7, n. 27, p. 58-69, jul./set., 2002.

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

DERANI, Cristiane. **Direito econômico ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DIDIER JR., Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. **Regras Processuais no Código**, p. 17, 2008.

DWORKIN, Ronald. **O império do Direito**. Tradução de Jefferson Ruiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FARIA, Heraldo Felipe de. A intervenção do estado sobre a ordem econômica para viabilizar o disposto no artigo 170, inciso IX, e artigo 179 da CF/88. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 8, n. 8, p. 65-79, 2010. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/30/29>. Acesso em: 29 abr. 2020.

FARIAS, Talden. Discussão a respeito da possibilidade de agilização do licenciamento ambiental. **Consultor jurídico - CONJUR**. São Paulo, 29 abr. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-abr-29/ambiente-juridico-dispensa-licenciamento-ambiental-exige-decisao-fundamentada>. Acesso em: 27 jun. 2019.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 4. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado Nacional**. Tradução de Carlo Coccioli, Márcio Lauria Filho; Revisão de tradução Karina Jannini. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERREIRA, Paulo. **O sistema de licenciamento ambiental e o desafio econômico – proposta para o Estado de São Paulo**. 2010. 244 f. Tese (Doutorado) – USP, São Paulo, 2010.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A propriedade no Direito Ambiental**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FIORILLO, Celso Antonio Pachêco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; MORITA, Dione Mari; FERREIRA, Paulo. **Licenciamento ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Rev. Fac. Educ.**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 37-69, Jan. 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551998000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 maio 2020.

FREITAS TEIXEIRA, Osvaldo de; CUNHA, Belinda Pereira da. A liberdade econômica como pressuposto para o desenvolvimento nacional. **Direito e Desenvolvimento**, v. 2, n. 4, p. 297-310, 2011. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/191/173>. Acesso em: 12 mar. 2020.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Arte Nova, 1977.

GAY, Raul Carvalho. **O silêncio administrativo e sua aplicação no licenciamento ambiental**. Monografia apresentada para obtenção da graduação da Faculdade de Direito da

Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019, 52f. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/199937/001101380.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, Acesso em: 1º maio 2020.

GHERSI, Carlos Alberto. **Contratos civiles y comerciales**: parte general y especial: figuras general y especial. 3. ed. actual. y ampl. Buenos Aires: Astea de Alfredo y Ricardo Desalma, 1994. v. 1.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 5. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2019. 744 p. ISBN: 978-85-8242-368-4.

GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. **Curso de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 367 p. ISBN: 978-85-7700-248-1.

GUERRA, Sidney. O licenciamento ambiental de acordo com a Lei Complementar 140/2011. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, **Revista dos Tribunais**, v. 66, p. 153-179, abr./2012.

HEILBRONER, Robert L. **The wordly philosophers**. Tradução de Therezinha M. Deutsch e Sylvio Deutsch. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1991.

JELINEK, Rochelle. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil**. Porto Alegre, 2006.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: IRBr, FUNAG, 2006. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=167170. Acesso em: 10 maio 2020.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Relatório brasileiro sobre desenvolvimento social. **Estud. av**, São Paulo, v. 9, n. 24, p. 9-74, Ago. 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 maio 2020.

LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma Constituição**. 2006. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, [e-Book eBooks]. Brasil. com, 2000-2006, 1864. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=uWOWDAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA9&dq=LASSALLE,+Ferdinand.+O+que+%C3%A9+uma+Constitui%C3%A7%C3%A3o&ots=buP-qXC7to&sig=SmjLMKDzswp-VJqHvpiz5OmyfSo#v=onepage&q=LASSALLE%20Ferdinand.%20O%20que%20%C3%A9%20uma%20Constitui%C3%A7%C3%A3o&f=false>. Acesso em: 21 maio 2020.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. Muito além da natureza: educação ambiental e reprodução social. In: LOUREIRO, C. F. B *et al.* (Org.). **Pensamento complexo, dialética e educação ambiental**. São Paulo: Cortez, 2006, p. 72-103. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Philippe_Layrargues/publication/242129986_MUITO_ALEM_DA_NATUREZA_EDUCACAO_AMBIENTAL_E_REPRODUCAO_SOCIAL_1/link

s/55e0b7ac08aecb1a7cc53508/MUITO-ALEM-DA-NATUREZA-EDUCACAO-AMBIENTAL-E-REPRODUCAO-SOCIAL-1.pdf. Acesso em: 12 mar. 2020.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática.** 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado.** 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LIMA, José Edmilson de Souza; MARTINI, Karlla Maria. O licenciamento ambiental à luz do estado de direito socioambiental. **Revista Jurídica**, v. 1, n. 30, p. 381-397, 2013. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/568>. Acesso em: 18 maio 2020.

LUPION, Ricardo. **Boa-fé objetiva nos contratos empresariais: contornos dogmáticos dos deveres de conduta.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 50.

MACEDO, Alessandra Correia Lima. Os princípios internacionais do Direito Ambiental. **Verba juris**, n. 1, p. 178-199, 2002.

MACIEL, Vladimir Fernandes. Por que a liberdade econômica é tão necessária ao Brasil? 2019. *In: Liberdade econômica.* [e-book]. Disponível em: <https://aquanticacontabilidade.com.br/web-files/uploads/arquivo/site/1beb05f3260626831375b1dae21477cb.pdf>. Acesso em: 25 maio 2020.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado: critérios para a sua aplicação.** São Paulo: Marcial Pons, 2015.

MARX, Karl; ENGELS, F. **A ideologia alemã.** São Paulo: Martins Fontes, 1989.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; AYALA, Patryck de Araújo. Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o direito brasileiro e a convenção de Aarhus. **Revista Direito GV.** 2012, v. 8, n.1, p. 297-327. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322012000100012&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso: 26 maio 2020.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno.** 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MILARÉ, Édis. Aproveitamento de recursos hídricos em terras indígenas - análise da adequada aplicação do art. 231, § 3.º, da CF. **Revista de Direito Ambiental**, v. 920. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 59-74.

MIRRA, Álvaro Luíz Valery. Princípios fundamentais do Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, v. 2, p. 59, ano 1, abril-junho de 1996.

NETO, Cláudio Pereira de Souza; MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa. A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas.** Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. A isenção de licenciamento e a aprovação tácita previstas na Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica: reflexos na administração ambiental e urbanística. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. v. 3, n. 9, p. 250-273, 2019. Disponível: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/6191/pdf>. Acesso: 1º abr. 2020.

OLIVEIRA, Valter Lúcio de. Liberdade e poder em Amartya Sen: uma leitura crítica. **Desenvolvimento em questão**, Rio Grande do Sul, v. 5, n. 9, p. 9-31, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/752/75250902.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo (1972). Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/meio-ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 13 maio 2019.

PARLAMENTO EUROPEU. Diretiva 2006/123/CE, de 12 de dezembro de 2006. Estrasburgo, 12 de dezembro de 2006. **Jornal Oficial da União Europeia**, 27 dez. 2006.

PEREIRA, André Gonçalves. **Erro e ilegalidade no acto administrativo**. Lisboa: Ática, 1994.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema Integrado de Bibliotecas. **Orientações para elaboração de trabalhos científicos: projeto de pesquisa, teses, dissertações, monografias, relatório entre outros trabalhos acadêmicos, conforme a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)**. 3. ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2019. Disponível em: www.pucminas.br/biblioteca. Acesso em: 13 mar. 2020.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 10**, de 16 de janeiro de 2015. Aprova o regime de acesso e de exercício de diversas atividades de comércio, serviços e restauração e estabelece o regime contraordenacional respetivo. Lisboa: Presidência da República, 2015. Disponível em https://dre.pt/home/-/dre/66229856/details/maximized?p_auth=ULzGIS63. Acesso em: 22 fev. 2020.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 48, de 1º de abril de 2011. Dispõe sobre Licenciamento Zero. **Diário da República Eletrônico**. 2 abr. 2011.

QUINTAS, José Silva. **Introdução à gestão ambiental pública**. Brasília: Ibama, 2005.

RAMOS, André de Carvalho. O novo direito internacional privado e o conflito de fontes na cooperação jurídica internacional. **Revista da Faculdade de Direito da USP**, São Paulo, v. 108, p. 621-647. jan./dez. 2013. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/rfdusp/article/view/67998>. Acesso em: 27 abr. 2020.

REIS, Elisa Maria Pereira. O estado nacional como ideologia: o caso brasileiro. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 187-203, dez. 1988. ISSN 2178-1494. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2166>. Acesso em: 21 maio 2020.

RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves; SENESI FILHO, Pier Giorgio. Apontamentos sobre a importância da tutela penal do ambiente. **Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law**, v. 15, p. 307-325, 2015. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/91>. Acesso em: 17 set. 2020.

RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves; THOMÉ, Romeu. La protezione penale dell'ambiente come diritto umano costituzionale. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 14, n. 28, p. 33-71, 2017. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1014>. Acesso em: 25 set. 2020.

RIBEIRO, Maria de Fátima. Considerações sobre as medidas fiscais estabelecidas para fazer às crises econômicas e as repercussões no desenvolvimento econômico. In: FERREIRA, Eduardo Paz; TORRES, Heleno; PALMA, Clotilde C. (Orgs.). **Estudos em homenagem ao prof. Alberto Xavier**. v. II, Almedina, Coimbra, Portugal, 2013, p. 223-250.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Princípios constitucionais de Direito Ambiental. **Revista da Associação dos Juízes Federais do Brasil**, ano 21, n. 74, p. 41-72, 2º semestre, 2003.

RODRIGUES, Andrey Carlos; SOUZA, Marcelo Tavares de; FIORIM, Patrício Bernabé. Policiamento ambiental eficiente. In: VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. **Anais [...]** 2013. Brasília, 16 a 18 de abril de 2013.

RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz. A Lei da Liberdade Econômica e as transformações no Novo Código Civil. 2019. In: **Liberdade econômica**. [e-book]. Disponível em: <https://aquanticacontabilidade.com.br/web-files/uploads/arquivo/site/1beb05f3260626831375b1dae21477cb.pdf#page=122>. Acesso em: 27 maio 2020.

SADDY, André. **Formas de atuação e intervenção do Estado brasileiro na economia**. São Paulo: Lumen Juris, 2018.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro; MEDEIROS, Elisângela Aparecida de. Função social e solidária da empresa: impactos na liberdade econômica versus benefícios no desenvolvimento nacional. **Revista Jurídica**, v. 2, n. 47, p. 99-122, 2017. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2028/1307>. Acesso em: 28 abr. 2020.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição Federal**. 3. tir. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SILVA, Lauriane Simonini. **Aplicabilidade do princípio do não retrocesso nos direitos sociais**. 2018. 31 f. Monografia (Graduação em Direito) – Programa de Graduação em Direito da Universidade de Cuiabá, Cuiabá. Disponível em: <https://repositorio.pgskroton.com.br/bitstream/123456789/20220/1/LAURIANE%20SIMONINI%20SILVA.pdf>. Acesso em: 28 maio 2020.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOARES, Guido Fernando Silva. A proteção internacional do meio ambiente. Barueri, SP: Manole, 2003.

TELES, Ana Maria S. F. **Organização para a cooperação e desenvolvimento econômico (OCDE)**. Rumo a um desenvolvimento sustentável: indicadores ambientais. Tradução de Ana Maria S. F. Teles. Salvador: Centro de Recursos Ambientais, 2002. 244 p. Série cadernos de referência ambiental, v. 9.

THOMÉ, Romeu; RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves. A DESCARACTERIZAÇÃO DE BARRAGENS DE REJEITO E O PLANO DE FECHAMENTO DE MINA COMO INSTRUMENTOS DE MITIGAÇÃO DE RISCOS NA MINERAÇÃO. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 16, n. 35, p. 63-85, 2019. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1567>. Acesso em: 28 set. 2020.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 3. ed. Salvador: Jus Podivm, 2013.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. A função social da empresa. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 810, n. 92, abr. 2003, p. 33-50.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **A declaração de direitos de liberdade econômica (MP nº 881) e o direito privado**. Direito UNIFACS – Debate Virtual, n. 227, 2019.

VIANA, Maurício Boratto. **Legislação sobre licenciamento ambiental: histórico, controvérsias e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao_licenciamento_boratto.pdf?sequence=1. Acesso em: 18 maio 2020.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia e outros escritos**. Os pensadores, São Paulo, Abril Cultural, v. 3. 1973.

WILHELMI, Marco Aparício. Rumo a uma justiça social, cultural e ecológica: o desafio do Bem Viver nas constituições do Equador e da Bolívia. **Meritum, revista de Direito da Universidade FUMEC**, v. 8, n. 1, p. 313-350, 2013. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/1789>. Acesso em: 8 mar. 2020.

WOLKMER, Antônio Carlos; WOLKMER, Maria de Fátima S. Repensando a natureza e o meio ambiente na teoria constitucional da América Latina. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 19, n. 3, p. 994-1013, 2014. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br//seer/index.php/nej/article/view/6676>. Acesso em: 7 jan. 2020.

WORLD BANK GROUP. **Doing Business 2019**. Training for Reform. 16. ed. v. 27, Washington, DC, 2019. Disponível em: https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf. Acesso em: 31 maio 2020.

ZAMBAM, Neuro José *et al.* **A teoria da justiça de Amartya Sen: liberdade e desenvolvimento sustentável.** 2009. 189 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – Programa de Pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/2833>. Acesso em: 12 mar. 2020.