

## Artigos

Recebido: 20.09.2017

Aprovado: 19.11.2017

DOI <http://dx.doi.org/10.18316/REDES.v6i2.4097>

\* Universidade Federal do Amapá,

Macapá, AP



## O licenciamento ambiental brasileiro e as possibilidades de participação popular

*Linara Oeiras Assunção\**

**Resumo:** Este artigo aborda o licenciamento ambiental brasileiro sob o viés da participação popular e como fator estratégico na proteção ambiental. Neste sentido, busca responder o seguinte problema: Considerando as fases do licenciamento ambiental como fomentar as oportunidades e as possibilidades de participação popular neste instrumento? O licenciamento é uma ação típica do Poder Executivo e constitui uma importante ferramenta de gestão, por meio dela a Administração Pública e a coletividade buscam exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais. Para fomentar a discussão o estudo segue uma abordagem qualitativa e um enfoque interpretativo e compreensivo das fontes do Direito relacionadas ao tema, especialmente as normativas e doutrinárias. A participação popular deve figurar no centro dos processos de licenciamento ambiental, pois o desenvolvimento almejado na Constituição Federal de 1988 pressupõe a ideia de compartilhamento de responsabilidades. Conclui que a legislação pode e deve tornar obrigatório que cada empreendedor proponha seu próprio programa de envolvimento e participação popular e que o apresente ao órgão ambiental competente no início do processo de licenciamento com base no tamanho e nos impactos do projeto, bem como na realidade das comunidades afetadas. O envolvimento e a participação popular devem ser assegurados na legislação e na política socioambiental das instituições governamentais e não governamentais.

**Palavras-chave:** Licenciamento Ambiental; Participação Popular; Audiência Pública.

### The environmental licensing brazilian and possibilities of popular participation

**Abstract:** This article discusses the Brazilian environmental licensing under the bias of popular participation and as a strategic factor in environmental protection. In this sense, seeks to answer the following problem: Given phases of environmental licensing as foster the opportunities and possibilities of popular participation in this instrument? Licensing is a typical executive branch action and is an important management tool, public administration and community seek to exercise the necessary control over human activities that interfere in environmental conditions. To encourage discussion the study follows a qualitative approach and an interpretative approach and understanding of the Law of the sources related to the topic, especially the normative and doctrinal. Popular participation should be a core of the environmental licensing process because target development in the Federal Constitution of 1988 presupposes shared responsibilities. It

concluded that the law can and should make it mandatory that every entrepreneur propose their own involvement program and popular participation and to present it to the competent environmental agency at the beginning of the licensing process based on the size and project impacts, as well as the reality of affected communities. The involvement and public participation should be ensured in legislation and environmental policy of governmental and non-governmental institutions.

**Keywords:** Environmental License; Popular Participation; Public Hearing.

## Introdução

No Brasil, até a década de 70, as ações governamentais relativas à proteção do meio ambiente foram isoladas e desconectadas das políticas públicas de desenvolvimento social e econômico. Acreditava-se, em grande medida, que a única solução para tirar o país do subdesenvolvimento era a prática desordenada de qualquer tipo de atividade que garantisse o retorno econômico necessário para alcançar o desenvolvimento, independente das consequências negativas que pudessem vir à tona, principalmente sobre o meio ambiente.

A Lei n. 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), deu início a um processo de construção de uma base legal para tentar colocar o meio ambiente como tema principal na tomada de decisões e na gestão de políticas públicas. Com o intuito de melhorar, preservar e recuperar a qualidade do meio ambiente degradado, no decorrer dos anos da política desenvolvimentista brasileira, criaram-se instrumentos jurídicos de proteção ambiental, dentre eles o licenciamento ambiental, que engloba na consecução de seus atos administrativos, a possibilidade de realização de outros instrumentos, como o estudo de impacto ambiental e a audiência pública.

O art. 9º, inciso IV da Lei n. 6.938/81 elenca o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras como instrumento da PNMA e o art. 10 subordina de modo amplo a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, a prévio licenciamento pelo Poder Público.

Taxativamente, com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) o meio ambiente além de ser qualificado como patrimônio público<sup>1</sup> passou a ser necessariamente assegurado e protegido para uso da coletividade ou, na linguagem do constituinte, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida. Desta feita, por ser de todos em geral e de ninguém em particular, só pode legitimar-se mediante ato próprio de seu direto guardião, o Poder Público. Que assume as funções de gestor qualificado: legisla, executa, julga, vigia, defende, impõe sanções, enfim, pratica todos os atos que são necessários para atingir os objetivos sociais, no escopo e nos limites de um Estado de Direito.

Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 154) afirmam que o programa político-normativo instituído pela CF/88 estabeleceu a vinculação do Estado – “Estado-Legislador, Estado-Administrador e Estado-Juiz” – ao estrito cumprimento dos ditames constitucionais, no âmbito das atribuições e competências delineadas para cada esfera federativa estatal.

---

<sup>1</sup> O que já estava definido no art. 2º, I da Lei n. 6.938/81.

Na perspectiva ambiental, o contexto constitucional é verificado no art. 225, no qual se constata uma norma geral que atribui deveres de proteção ambiental ao Estado (*caput*) e também um rol exemplificativo extenso de atribuições a cargo dos entes públicos (§ 1º). “Em outras palavras, a CF/88 estabeleceu um mapa institucional, recortando atribuições e competências para os diversos entes estatais com o propósito de assegurar efetividade à proteção ecológica” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 154).

Neste sentido, o meio ambiente como fator diretamente implicado no bem-estar da coletividade deve ser protegido dos excessos quantitativos e qualitativos da produção econômica que afetam a sustentabilidade. É certo que todo e qualquer projeto de desenvolvimento interfere no meio ambiente, e, da mesma forma, que o crescimento socioeconômico é um imperativo, insta, pois, discutir os instrumentos e mecanismos que os conciliem, minimizando quanto possível os impactos negativos e, conseqüentemente, os custos econômicos e sociais.

Partindo de um corpo de diplomas legais, a ação protetiva e de controle exercida pelo Poder Público se conduz por um sistema de gestão ambiental que nada mais é do que uma forma legítima, orgânica e racional de praticar a tutela do ambiente através de instrumentos técnicos e da participação popular. Isto porque não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, CF/88), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e, muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. Ademais, o art. 225 da CF/88 define que o cidadão deixa de ser mero titular (passivo) de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e passa também a ter titularidade de um dever, o de “defendê-lo e preservá-lo”.

A exigência do licenciamento ambiental possui amparo na Constituição Federal em decorrência da constitucionalização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) já que este é parte integrante daquele. Verifica-se que o termo “licenciamento ambiental” não aparece na Constituição, mas a imposição ao Poder Público, no inciso IV do §1º do art. 225, “de exigir e dar publicidade ao estudo prévio de impactos ambientais, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente” pressupõe a necessidade de exigir o licenciamento ambiental.

Entre as funções que este instrumento desempenha indicam-se: o controle de atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras; identificação de riscos; identificação de medidas preventivas a serem adotadas para a instalação e funcionamento de atividade; internalização dos custos com prevenção e reparação dos danos; obrigação ao monitoramento e renovação de tecnologias; imposição de medidas mitigadoras e compensatórias de danos; demarcação do limite de tolerância para emissão de poluentes; e, permissão ao planejamento do desenvolvimento sustentável.

### **O licenciamento ambiental orientado pelo art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988**

Apesar da expressão “licenciamento ambiental” não ter sido utilizada pelo legislador constituinte, este, como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, previsto na Lei n. 6.938/81, que foi recepcionada pela CF/88, não pode ser interpretado e nem aplicado em desobediência ao art. 225, *caput*, da Constituição Federal.

De fato, o artigo supracitado trouxe uma ampliação do conteúdo democrático do Estado Brasileiro, buscando dar legitimidade ao processo decisório do Poder Público, assegurando a participação popular na gestão ambiental que deve ser desempenhada levando em consideração a corresponsabilidade da coletividade na proteção ao meio ambiente. O procedimento de licenciamento deve ser desenvolvido como elemento que favoreça ou possibilite a autonomia política para cumprimento da meta de democratização da sociedade.

Moraes (2003) acredita que muito do fracasso ou sucesso dos instrumentos de gestão ambiental, seja dos instrumentos normativos, seja dos instrumentos de implementação, parece estar relacionado ao grau de participação a eles vinculado. Por este motivo, os instrumentos processuais administrativos, como o licenciamento ambiental, podem ser indicados para o cumprimento desses objetivos, pois o desenvolvimento do processo administrativo está essencialmente relacionado à necessidade de controle do exercício do poder e ao alargamento da participação política.

Sob esse enfoque, o licenciamento ambiental que deve assegurar no seu curso a participação popular e o desenvolvimento sustentável. Na sintonia da Lei n. 6.938/81 com o art. 225, *caput*, da CF/88 tem a missão de “defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações”.

A equidade intergeracional, presente no *caput* do art. 225, implica na necessidade de distribuição justa e equitativa dos recursos naturais, bens e riquezas entre os diversos setores da sociedade. É o aspecto mais ligado à vertente do desenvolvimento, entendido não apenas como crescimento econômico e geração de riquezas, mas, sobretudo e principalmente, como melhoria das condições, dos indicadores sociais e da distribuição de renda que pressupõe a ideia de compartilhamento de responsabilidades. A integração e a participação devem figurar no centro dos processos de licenciamento ambiental. A noção de sustentabilidade está ligada à capacidade do ambiente de assimilar os efeitos produzidos pela atividade humana, havendo relação direta entre a redução ou eliminação desses efeitos e o aumento das oportunidades de desenvolvimento.

É fácil perceber que, dada à complexidade dos elementos envolvidos, qualquer estratégia de desenvolvimento somente poderá ser dita sustentável diante da análise de informações tão detalhadas quanto possível a respeito das consequências das ações humanas sobre o meio ambiente físico, o meio biológico, os ecossistemas e o meio socioeconômico, de forma que os processos decisórios levem em consideração todas as consequências previsíveis das ações propostas. Daí o papel fundamental desempenhado pelo licenciamento ambiental, que por meio de uma atuação preventiva, com a exigência de estudos prévios, pode orientar a concretização de padrões sustentáveis de desenvolvimento.

### **Fases do licenciamento ambiental e possibilidades de participação popular**

O licenciamento ambiental é ato uno, de caráter complexo, em cujas etapas podem intervir vários agentes e que deverá ser precedido de estudos técnicos que subsidiem sua análise. Antes, porém, de se abordar as fases do licenciamento, cabem algumas considerações a respeito da competência legislativa e

executiva dos entes federativos acerca do instrumento.

Para Sarlet e Fensterseifer (2014) a competência legislativa em matéria ambiental revela o movimento do Estado-Legislador rumo ao cumprimento dos seus deveres constitucionais de tutela e promoção do direito fundamental ao ambiente. “No campo ambiental, a CF/88 foi bastante clara no tocante ao papel destinado ao Legislador, inclusive enunciando expressamente diversas matérias a serem regulamentadas no plano infraconstitucional” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 159).

Na competência executiva a atuação do Estado-Administrador ganha destaque por meio da edição de decretos regulamentares, os quais tem o propósito de transpor para o plano concreto os marcos normativos elaborados pelo Estado-Legislador, permitindo a execução de políticas públicas (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014).

No que se refere ao licenciamento ambiental é forte a tendência de que os regulamentos sejam encabeçados pela atuação normativa do Estado-Administrador. As resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), dada a sua função normativa (art. 8º da Lei n. 6.938/81), fazem surgir um “verdadeiro cipoal de regulamentos esparsos” (ABURACHID, 2012, p. 184). Esses aludidos atos do Poder Executivo inovam no ordenamento jurídico com grande adesão social.

Esta realidade, como bem destaca Aburachid (2012), faz com que o conhecimento real dos textos normativos reste comprometido, seja por sua inexatidão material, profundo detalhamento técnico, ou mesmo pela inaplicabilidade prática, na maioria das vezes.

A regra geral a respeito da distribuição da competência legislativa em matéria ambiental é de natureza concorrente, ou seja, todos os entes federativos podem legislar sobre o tema, mas dentro das diretrizes normativas traçadas pela CF/88 (art. 24). Cabe à União a edição da norma geral, ao passo que aos Estados e Municípios atribui-se a competência legislativa suplementar (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014).

A CF/88, no art. 23, consagrou a competência executiva comum em matéria ambiental - tarefa e responsabilidade solidária. Compete aos entes federativos, por meio de sua atividade administrativa, transpor a legislação ambiental para o “mundo da vida”, assegurando a sua aplicação e efetividade (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014).

Mas as entidades políticas, dotadas de competência concorrente, ignoram muitas vezes o regime de repartição constitucional, proporcionando insegurança jurídica e impondo a reparação de passivos ambientais inexistentes (ABURACHID, 2012).

Feitas estas considerações, daqui em diante restará mais claro o porquê das normativas do CONAMA sobre os instrumentos de proteção do meio ambiente, fruto da atuação normativa do Estado-Administrador.

Pois bem, o desenrolar do licenciamento ambiental permite entrever, na linha do disposto no art. 10 da Resolução CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente)<sup>2</sup> n. 237/97, pelo menos, 8 (oito) fases, a saber:

<sup>2</sup> O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), foi instituído pela [Lei n. 6.938/81](#), que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada

- a) definição pelo órgão licenciador dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento;
- b) requerimento da licença e seu anúncio público;
- c) análise pelo órgão licenciador dos documentos, projetos, estudos apresentados e realização de vistoria técnica, se necessária;
- d) solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão licenciador;
- e) realização ou dispensa de audiência pública;
- f) solicitação de esclarecimentos e complementações decorrentes da audiência pública;
- g) emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;
- h) deferimento ou não do pedido de licença, com a devida publicidade. Em caso positivo, esta fase de emissão de licença desdobra-se em:
  - h.1) Licença Prévia (LP): ato pelo qual o administrador atesta a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade e estabelece requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nos próximos passos de sua implementação;
  - h.2) Licença de Instalação (LI): expressa consentimento para o início da implementação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados;
  - h.3) Licença de Operação (LO): manifesta concordância com a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças ambientais.

Este desdobramento significa que o licenciamento ambiental possui procedimentos interligados e dependentes entre si. Tem início com a LP, sendo que esta, uma vez negada, encerra o licenciamento ambiental, pois este necessita da aprovação da LP para poder iniciar a próxima etapa, LI, ou seja, primeiro deverá ser aprovado o projeto para depois ser implantado. E se o empreendedor não seguir o que está estabelecido no projeto não poderá passar para a fase seguinte, LO. Nesta, será verificado se o projeto foi inteiramente respeitado. Caso tenha sido, receberá a LO; do contrário, esta não poderá ser concedida. Disto infere-se que a obtenção da LP e LI não dão autonomia aos autores quanto à obtenção da licença, pois esta é dependente de todas as etapas. Apenas quando concluída a última – LO - é que o empreendedor receberá a licença ambiental.

Pressupõe-se que a partir do pedido do requerente-interessado, no bojo do licenciamento ambiental, a Administração Pública assume a posição de presidente do processo, na relação jurídica processual administrativa instaurada, e ao seu cabo emite a decisão; assim, neste processo, o requerente é parte interessada que provoca a Administração com o intuito de ver seu pedido satisfeito; o Ministério Público<sup>3</sup>,

---

pelo [Decreto n. 99.274/90](#). O Conselho é um colegiado representativo de cinco setores, a saber: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil.

<sup>3</sup> Apesar de não ser um organismo não governamental (e sim integrante do Setor Público), a atuação do Ministério Público nessa

como fiscal da lei, assim como as entidades da sociedade civil interessadas e os cidadãos, compõem o tríduo processual para garantir o contraditório e a defesa do interesse público e coletivo, de acordo com a legitimidade a eles conferida na CF/88 e em outras normas. Moraes (2003) afirma que podem ser identificados os seguintes agentes no licenciamento ambiental:

- a) Administração Pública Ambiental: o órgão licenciador que instaura, preside e conclui o processo;
- b) Interessados: pessoa física ou jurídica que requer a licença ambiental; a sociedade ou coletividade, representada pelo Ministério Público e/ou por ONGs, além do cidadão, que pode e deve participar diretamente no licenciamento ambiental, inclusive requerendo diretamente; também outros órgãos públicos com responsabilidade no assunto, como os Conselhos de Meio Ambiente, fornecedores de informações e/ou de atendimento às demandas decorrentes da instalação e funcionamento da obra ou atividade.

Efetivamente, o licenciamento ambiental é um peculiar procedimento administrativo onde se encontram, além da Administração Ambiental e do interessado requerente do ato licenciatório, outros potenciais – ou efetivos – interessados, aqueles que podem ser atingidos ou afetados pelos resultados da decisão a ser tomada.

Como a responsabilidade pela defesa do meio ambiente não é somente do Poder Público, mais da coletividade, essa instrução processual deve ser realizada com os cidadãos e as associações representativas.

Para que seja possível o cumprimento dessa responsabilidade pela sociedade, em especial comunidades a serem atingidas por obras ou atividades a serem implementadas, o licenciamento deverá estar alicerçado na publicidade, na informação e na educação ambiental para que os cidadãos possam intervir de forma qualificada e adequada.

Em relação à Administração Pública, a participação garante o respeito aos princípios da legalidade, da transparência e da moralidade administrativa e oferece oportunidade de decisão mais qualificada e justa, atendendo aos princípios de Direito Administrativo.

Sabe-se que o poder econômico possui canais de acesso (seja os informais, seja no controle dos canais formais ou institucionais) e suas pretensões quase nunca encontram oposição. Esse desequilíbrio pode ser corrigido, mesmo que parcialmente, com a efetiva garantia e realização da participação popular no licenciamento ambiental.

A participação pode ocorrer individualmente, ao cidadão se assegura participar do licenciamento ambiental de várias maneiras, como por exemplo, é possível usar do direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV da CF/88) dirigido ao administrador para requerer informações, bem como a Lei de Acesso à Informação, Lei n. 12.527/2011; também são possíveis requerimentos de audiências públicas e, principalmente, a participação direta nas audiências, requerendo, criticando e fiscalizando a atividade pública.

---

como em outras questões só tem razão de ser se centrada na defesa do interesse direto da sociedade, em especial em favorecer e facilitar a sua participação política ampla. A configuração dessa instituição no campo jurídico-institucional, especialmente, após a CF/88, é claramente no papel de legítimo “advogado do público”, instrumento da defesa jurídica dos direitos sociais e individuais indisponíveis, coletivos e transindividuais ou difusos (MORAES, 2003, p. 102).

Além dessa possibilidade de participação de indivíduos parece que a ocorrência do associativismo cria condições mais adequadas de participação da sociedade. As associações representativas podem cumprir um importante papel não somente por possibilitar a qualificação e o aprofundamento do debate, mas por favorecer a mediação de interesses de um maior número de cidadãos, além de multiplicar os recursos disponíveis (informação, tempo, finanças) quase sempre escassos ou inacessíveis aos indivíduos.

É importante lembrar que a participação política é resultado da combinação de fatores que refletem condições pessoais, estruturais e institucionais, as quais se relacionam para favorecer ou não a sua institucionalização ou permanência. Em se tratando de contribuir para a ampliação do espaço público de gestão ambiental por meio do licenciamento ambiental apresenta-se a seguir um pequeno esquema que ajuda a identificar e analisar a ocorrência de graus de participação no processo de licenciamento ambiental de acordo com as fases do procedimento.

**Quadro 1.** Graus de participação no processo de licenciamento ambiental

<b>Graus de Participação:</b> (em relação aos itens abaixo, regra geral como se realizam?)	<b>Atividades:</b> (modo como pode ser viabilizada a ação participativa?)
Comunicação inicial sobre as etapas do licenciamento	Publicação e acesso aos editais de divulgação do licenciamento
Acesso à informação e aos dados do projeto	Disponibilização e acesso aos EIA/RIMA
Requerimentos Iniciais	Requerimento de audiência pública e de dados complementares
Consulta facultativa	Realização de reuniões e/ou audiências públicas
Consulta obrigatória	Realização de audiências públicas
Elaboração/recomendação	Apresentação de requerimentos, pareceres e sugestões e incorporação no parecer/decisão
Participação na decisão (LP, LI, LO)	Análise e deliberação do processo no Conselho de Meio Ambiente nas etapas de decisão (LP, LI, LO)
Acompanhamento e controle do cumprimento das obrigações	Implementação de “auditoria ambiental” e/ou “fiscalização/monitoramento popular”

Fonte: adaptado de MORAES (2003, p. 114).

Após a visualização deste quadro cabe argumentar acerca da audiência pública que é uma possibilidade valorosa de participação popular no licenciamento ambiental.

### **A audiência pública no licenciamento ambiental**

A audiência pública para licenciamento ambiental é uma espécie do gênero “audiência pública”, que conta com várias outras espécies. Pode-se dizer, genericamente, que as audiências públicas são canais de participação direta do povo nos planos administrativos e legislativos, em todos os níveis governamentais, abertos aos cidadãos individualmente considerados ou organizados em associações, pelos quais se exercem os direitos de informação e de manifestação de tendências, de preferências e de opções populares, a respeito

de assuntos determinados, com vistas a informar e a orientar os órgãos públicos na tomada de decisões políticas e administrativas, vinculadas ou não aos seus resultados, nos termos de norma disciplinadora.

Mencio (2007) afirma que este instrumento se mostra capaz de fornecer informações, influenciar a tomada de decisão política e ser apto a contribuir para a elaboração de uma decisão administrativa ou legislativa, por envolver discussão, argumentação, apresentação de razões e consignação de pontos de vista, de forma oral ou escrita. Mas para ser efetivado pelo povo necessita de uma verdadeira ambiência democrática, preferencialmente deliberativa, posto que essa possibilite a inclusão da discussão sobre a qualidade dos processos decisórios e da construção das preferências dos indivíduos que deles participam, visando em última instância à democratização das políticas públicas.

### Para a compreensão do gênero “audiência pública”

Moreira Neto (1997) define audiência pública como um processo administrativo de participação aberto a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando o aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, criado por lei, que lhe preceitua a forma e a eficácia vinculatória, pela qual os administrados exercem o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a decisões de maior aceitação consensual.

O instituto tem origem no Direito Anglo-Saxão, sendo denominada *public hearings*. Gordillo (2003) explica que, tanto no direito inglês quanto no direito americano, a audiência pública é considerada como parte da garantia clássica de audiência prévia, integrante do devido processo legal em sentido substancial. Especificamente no direito inglês é fundada no princípio da justiça natural, mas precisamente no princípio da ampla defesa; e no direito americano é decorrente da garantia do devido processo legal.

Para Moreira Neto (1997) a institucionalização da audiência pública está conotada ao conceito formal do devido processo da lei, partindo-se da necessária existência de um direito individual que qualquer pessoa tem de ser ouvida em matéria em que esteja em jogo seu interesse, seja concreto, seja abstrato.

Ampliando o sentido da afirmação, a audiência pública está ligada ao devido processo legal, não só pelo fato de envolver a existência de um direito individual, mas também de direitos coletivos e difusos, que, em uma esfera mais ampla, autorizam que todos os cidadãos sejam ouvidos quando seus interesses em determinadas matérias, no caso meio ambiente, estejam envolvidos.

Gordillo (2003) relata que a Constituição Nacional Argentina e a Carta Constitucional de Buenos Aires preveem a existência de um direito constitucional implícito à audiência pública prévia, antes da adoção de medidas que possam afetar a coletividade. O legislador argentino, em ambos os casos, o considerou como um direito substantivo e adjetivo de incidência coletiva, e também um direito subjetivo, que pode ser aplicado em relação a todos os serviços públicos privatizados, sob condições de monopólio. Sua utilidade prática na Argentina, segundo o autor, tem demonstrado ser um instituto insubstituível e que obriga as autoridades a ouvirem as razões e a avaliarem alternativas antes de tomar decisões que afetem o meio ambiente ou a comunidade. Existem decisões na jurisprudência argentina de anulação de atos que

prescindiram da audiência pública antes de serem editados.

Mencio (2007) lembra que os fundamentos internacionais que deram origem ao instituto são os mesmos que tratam da democracia participativa, como o Pacto de São José da Costa Rica, a Declaração Universal de Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, tratados internacionais recepcionados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Por certo, a audiência pública acresce às características de dois institutos, a coleta de opinião e o debate público, um maior rigor formal de seu procedimento, tendo em vista a produção de uma específica eficácia vinculatória, seja ela absoluta, obrigando a Administração a atuar de acordo com o resultado do processo, seja relativa, obrigando a Administração a motivar suficientemente uma decisão que contrarie aquele resultado.

Mencio (2007) defende que para ser considerada obrigatória a audiência pública tem que estar prevista em lei e regulamentada por decreto para que possa produzir seus efeitos jurídicos, influenciando de forma consultiva o processo decisório da autoridade competente, sobre interesses difusos ou coletivos, e servindo de baliza para a exposição das razões e motivos da tomada de decisão por parte da autoridade competente.

O ordenamento jurídico nacional passou a prever a figura da audiência pública com a instalação da Assembleia Constituinte Congressional, em março de 1987, através do Art. 24 do Regimento Interno da Constituinte, que possibilitou a realização de audiências públicas nas subcomissões temáticas.

Em seguida, várias leis, em âmbito federal, passaram a prever o instituto. A temática de algumas dessas leis diz respeito a interesses difusos:

- a) Direitos ligados à defesa do meio ambiente: Lei n. 6.938/81; Resolução CONAMA n. 006/86; Resolução CONAMA n. 009/87; Resolução CONAMA n. 237/97 (audiências públicas como etapa do procedimento de licenciamento ambiental para discussão do EIA/RIMA); Decreto n. 5.591/2005 que regulamentou a Lei n. 11.105/2005 (audiências públicas no âmbito da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio);
- b) Direitos ligados à ordem urbanística: Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001; Resolução n. 25 do Conselho das Cidades; Resolução CONAMA n. 369/2006);
- c) Direitos ligados ao interesse público: Lei n. 8.666/93 (licitações e contratos administrativos); Lei n. 9.784/99 (processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal);
- d) Direitos ligados aos usuários de serviços públicos: Lei n. 9.427/96 (energia elétrica); Lei n. 9.478/97 (petróleo).

Os doutrinadores nacionais e estrangeiros ao explicarem a finalidade da audiência pública afirmam que o instituto serve para promover um diálogo entre os órgãos públicos (seja ele pertencente ao Legislativo ou ao Executivo) e os administrados, possibilitando que os primeiros prestem informações acerca da

decisão que precisam tomar e que os segundos manifestem suas críticas, sugestões e dúvidas sobre a decisão política a ser tomada.

A troca de informações, produzida na sessão de debates públicos, revela a transparência dos órgãos públicos, preocupados em reunir o maior número possível de argumentos e informações para buscar a melhor decisão política, pautada no interesse público. Abaixo um quadro demonstrativo com algumas vantagens desse instituto.

## Quadro 2. Vantagens da Audiência Pública

1. Evidencia a intenção da Administração Pública de produzir a melhor decisão;
2. Galvaniza o consenso em reforço da decisão que vier a ser tomada;
3. Manifesta o cuidado com a transparência dos processos administrativos;
4. Renova permanentemente o diálogo entre agentes eleitos e seus eleitores;
5. Presença de um forte conteúdo pedagógico, como técnica social de acesso ao poder e ao exercício do poder.

Fonte: MOREIRA NETO, 2001, p. 211.

Cabe ressaltar que não há um diploma normativo único e capaz de instituir o regime jurídico das audiências públicas realizadas tanto no âmbito administrativo quanto no legislativo, mas considerando a conotação processual do instituto, a audiência pública deve submeter-se aos princípios constitucionais e infraconstitucionais (legalidade, igualdade, devido processo legal, publicidade, oralidade, formalismo moderado etc.) que regulam o processo democrático de exercício do poder político, a estrutura administrativa do Poder Executivo e das Comissões Temáticas que funcionam no âmbito do Poder Legislativo de cada esfera federativa, no desempenho das funções administrativas.

## Para a compreensão da audiência pública no licenciamento ambiental: regulamentações e procedimentos

No que tange à realização de audiências públicas no licenciamento ambiental fica evidente também o seu disciplinamento via a atuação normativa do Estado-Administrador por meio do CONAMA. Em 1986, o Conselho editou a Resolução n. 001 que no art. 11, §2º disciplinou:

Art. 11 [...] § 2º - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, **promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.** (grifo nosso).

Um ano mais tarde, as audiências públicas em matéria ambiental mereceram detalhamento na Resolução CONAMA n. 009, de 03 de dezembro 1987, que só foi publicada em 09 de julho de 1990, a qual dispôs sobre a finalidade, iniciativa, prazos e procedimentos da audiência pública.

A criação deste instrumento está calcada no cumprimento dos princípios democráticos do Direito Ambiental, destacando-se o da publicidade e da participação pública, presentes no art. 225, §1º, inciso IV

da CF/88, que determina ao Poder Público dar publicidade ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental, bem como, no art. 3º da Resolução CONAMA n. 237/97, que obriga o Poder Público dar publicidade ao EIA/RIMA, garantida a realização de audiências públicas.

Assim, dispõem o art. 3º e o art.10, inciso V, da Resolução CONAMA n. 237/97:

Art. 3º. A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, **garantida a realização de audiências públicas**, quando couber, de acordo com a regulamentação. (grifo nosso).

Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas [...] V – **Audiência Pública**, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente [...] (grifo nosso).

A finalidade legal das audiências públicas como possível etapa do procedimento de licenciamento ambiental está prevista no art. 1º da Resolução CONAMA n. 009/87 que dispõe:

Art. 1º. A audiência pública referida na Resolução CONAMA n. 001/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito [...].

Em síntese, tem por finalidade a demonstração aos interessados do conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), para permitir o esclarecimento de dúvidas e possibilitar as sugestões e críticas cabíveis. Para a Administração Pública tem a função de ser um momento no qual poderá ser feita a aferição das repercussões junto à sociedade do empreendimento proposto.

Verifica-se que as audiências públicas são legitimadas pela ideia de participação da comunidade nos assuntos que envolvem o meio ambiente e todos os aspectos sociais e econômicos da vida de cada um e de todos, já que possibilitam aos interessados a oportunidade de questionar, condenar, apoiar a instalação daquele empreendimento que poderá trazer mudanças significativas na sua vida e na das demais pessoas que sofrerão influência da instalação e operação.

Nota-se que se a audiência pública possibilitar um debate consistente entre Estado e sociedade e se os resultados, as manifestações, as opiniões, os questionamentos forem acolhidos pelo Estado, o momento pode ser fértil para a construção de políticas públicas que sejam reflexo das características próprias de cada comunidade, com suas aspirações específicas de desenvolvimento.

Ocorre que a audiência pública para o licenciamento ambiental não possui eficácia vinculatória absoluta<sup>4</sup>, ou seja, não tem caráter decisório. É uma atividade de natureza consultiva, com eficácia vinculatória relativa<sup>5</sup>. É um ato oficial e, nesta condição, deve ter os seus resultados levados em consideração. Convém, no entanto, observar que o art. 5º da Resolução CONAMA n. 009/87 vem sendo pouco explorado. Determina o artigo mencionado: “Art. 5º. A ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos servirão de base,

<sup>4</sup> Relembre que a audiência pública com eficácia vinculatória absoluta obriga o Poder Público a atuar de acordo com o resultado do processo.

<sup>5</sup> A audiência pública com eficácia vinculatória relativa obriga o Poder Público a motivar suficientemente a decisão que contrarie o resultado do processo.

juntamente com o RIMA, para a análise e o parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto”.

Braga (2004) destaca que a participação popular por meio de audiência pública está prevista no licenciamento ambiental com os objetivos de garantir: a divulgação de informações sobre os projetos a serem licenciados; a apreciação de possíveis riscos à qualidade ambiental das áreas de influência dos empreendimentos; a proposição de medidas mitigadoras e de controle ambiental para se reduzir os danos ambientais; e a captação das expectativas e inquietações das populações afetadas, permitindo ao órgão gestor recolher as manifestações e os interesses dos diferentes grupos sociais.

No tocante à finalidade e à importância da audiência pública para o processo de tomada de decisão ambiental no licenciamento, reafirme-se que a audiência pública, por opção do legislador pátrio, serve de base para o parecer final que decidirá sobre a possibilidade, ou não, de efetivação do empreendimento ou atividade. Por ter eficácia vinculatoria relativa seu resultado não vincula totalmente o Poder Público, mas não poderá ser ignorado pelo órgão licenciador que na decisão deverá fundamentar e explicitar os motivos pelos quais foi favorável ou desfavorável aos argumentos e ponderações constantes da ata da audiência.

Conforme dispõe o art. 11, §2º da Resolução CONAMA n. 001/86, o órgão licenciador deverá, em todo procedimento de licenciamento ambiental que requeira EIA/RIMA, determinar prazo para recebimento de comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados. O prazo em questão não poderá ser inferior a 45 (quarenta e cinco) dias, pois o art. 2º, §1º da Resolução CONAMA n. 009/87 o adota como o prazo mínimo, contado da publicidade do RIMA, para que determinados atores sociais, que ela mesma legitima, possam ou não apresentar requerimento para realização de audiência pública.

Observe-se, assim, que em todo procedimento de licenciamento ambiental com estudo de impacto ambiental haverá uma fase de comentários, com a realização ou não de audiência pública, de acordo com a discricionariedade da Administração ou com base no requerimento dos atores sociais legitimados pelo legislador.

Para Machado (2001) a possibilidade de a população comentar o EIA sempre foi desde a concepção deste instrumento de prevenção do dano ambiental, um de seus mais importantes aspectos, pois permite que pessoas e entidades emitam suas opiniões sobre o projeto em licenciamento e seus impactos, viabilizando, assim, a participação da sociedade no procedimento em análise. Essa fase que poderá ou não culminar na realização de uma audiência pública, estabelece, segundo o autor, uma dupla caminhada, uma interlocução em que o órgão público licenciador presta informações ao público e o público passa informações à Administração Pública.

Apesar de muitos doutrinadores comentarem o regulamento instaurado pelas Resoluções CONAMA n. 001/86, n. 009/87 e n. 237/97 e considerarem a audiência pública como o principal instrumento de participação popular no procedimento de licenciamento ambiental que requer o estudo de impacto ambiental sua realização não é obrigatória. Destaca-se que o órgão licenciador poderá determinar *ex officio* sua convocação, caso julgar necessário. E, se assim não proceder, a audiência pública só será realizada na

hipótese de ser requerida sua convocação pelos atores sociais legitimados nos termos do art. 2º, caput da Resolução CONAMA n. 009/87: entidade civil, Ministério Público ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos.

Convocada, de acordo com a discricionariedade da Administração ou com base no requerimento dos atores sociais legitimados, a audiência pública ocorrerá em lugar acessível aos interessados (Art. 2º, §4º da Resolução CONAMA n. 009/87). Dependendo da localização geográfica dos solicitantes ou da complexidade do projeto poderá ser realizada mais de uma audiência pública (Art. 2º, §5º da Resolução CONAMA n. 009/87). O órgão licenciador informará a data e local de sua realização, por intermédio de divulgação em órgãos da imprensa local e de correspondência registrada aos solicitantes (Art. 2º, §3º da Resolução CONAMA n. 009/87), se for o caso.

Presidida por representante do órgão licenciador, a audiência, em linhas gerais, divide-se em quatro partes fundamentais. Em um primeiro momento o proponente do projeto expõe sua intenção de implantar o projeto em licenciamento, descrevendo seus aspectos mais relevantes. Em seguida, a equipe técnica responsável pelo EIA/RIMA apresenta os estudos realizados e relata suas conclusões. Instaura-se, então, a fase de manifestações dos presentes, começando pelos solicitantes da audiência. O ato se encerra com uma fase de réplica, em que o proponente do projeto e a equipe técnica responsável pelo EIA/RIMA procuram dirimir as dúvidas apresentadas pelos presentes (Art. 3º da Resolução CONAMA n. 009/87).

Uma vez realizada a audiência pública é lavrada ata circunstanciada e sucinta, sendo-lhe anexados os documentos que foram, na oportunidade, entregues pelos presentes (Art.4º da Resolução CONAMA n. 009/87).

Tendo em vista seu caráter consultivo, sua eficácia vinculatória relativa, os questionamentos e os comentários realizados em audiência pública não vinculam absolutamente o órgão licenciador, como dito anteriormente. No entanto, observa Antunes (2001), o órgão licenciador tem o dever de levar em consideração as manifestações da sociedade nela formuladas, por intermédio do reexame, em profundidade, de todos os aspectos do empreendimento que tenham sido criticados.

Nota-se ainda, segundo o art. 2º, §2º, parte final, da Resolução CONAMA n. 009/87, que não havendo audiência pública, apesar da solicitação de quaisquer dos legitimados (entidade civil, Ministério Público ou 50 ou mais cidadãos), a licença ambiental não terá validade. Portanto, no sistema brasileiro, a audiência pública, quando requerida, é requisito formal essencial para a validade da licença.

Recolhidos os comentários da sociedade, com ou sem a realização de audiência pública, já que esses comentários podem ser escritos, tem prosseguimento pelo corpo técnico do órgão licenciador a análise do EIA que se encerrará com a emissão de parecer circunstanciado (Art. 5º da Resolução CONAMA n. 009/87).

Esse parecer além de cotejar os trabalhos da equipe responsável pela elaboração do estudo com os parâmetros de análise e variáveis compreendidas no termo de referência fornecido e de examinar em profundidade os comentários realizados pela sociedade, emite o juízo da equipe técnica sobre a viabilidade ambiental do projeto em licenciamento.

Emitido o parecer do corpo técnico do órgão licenciador ingressa-se na última fase do procedimento

do estudo de impacto ambiental: a etapa de tomada de decisão. Nessa fase, orientando-se pelos subsídios colhidos no curso das etapas anteriores, o órgão licenciador aprovará ou não o EIA, determinando, quando for o caso, a incorporação ao projeto de condicionantes sugeridas pelo referido parecer técnico, pelo relatório da audiência pública e por seus próprios integrantes. Somente após a aprovação do estudo de impacto ambiental pode o proponente do projeto obter a licença ambiental cabível para seu empreendimento, habilitando-se para dar sequência ao procedimento de licenciamento ambiental.

Diante dessas explicações de rotinas e ponderações é oportuno realizar reflexões mais críticas sobre o licenciamento ambiental, o estudo de impacto ambiental e a audiência pública no ordenamento jurídico brasileiro, sugerindo algumas falhas desses institutos e indicando experiências que podem contribuir para o amadurecimento de suas finalidades à luz da CF/88.

### **Reflexões sobre o licenciamento ambiental, o estudo de impacto ambiental e a audiência pública no ordenamento jurídico brasileiro**

O licenciamento ambiental, nos últimos anos, no Brasil, vem sendo tema de intensa discussão que ganha escala cada vez maior, extrapolando os meios jurídico-ambientais e alcançando a pauta dos grandes debates públicos. Representantes de setores da economia (empresários da indústria e do comércio, especialmente exportador) queixam-se de exigências ambientais, de burocracia, de falta de clareza sobre competências/atribuições ambientais, de altos custos e de incapacidade técnica dos organismos ambientais (federal e estaduais) na análise e processamento das licenças.

Algumas dessas reclamações foram sintetizadas em documentos públicos dirigidos ao governo brasileiro por representantes da indústria que reivindicam: - reduzir a forma de concessão do licenciamento ambiental, das três fases atuais, para duas etapas – da licença prévia e de operação, ou, no caso de atividades de pequeno e médio potencial poluidor, em fase única; - reduzir conflitos de atribuições e de competências ambientais nas diferentes esferas de governo, que afetam a qualidade e eficácia da política ambiental e geram incertezas, custos e dificuldades de implementação.

No lado oposto, há insatisfações com a sistemática violação das normas ambientais pelos empreendimentos, com a falta de transparência e dificuldades para o exercício da participação da sociedade nos processos ambientais – questionamentos que estão presentes, principalmente, nos argumentos do Ministério Público e de setores organizados da sociedade civil.

Moraes (2005) indica que as violações mais comuns das normas ambientais no licenciamento estão relacionadas especialmente à elaboração dos termos de referência e, em função disso ou não, dos EIA/RIMA. Isso gera, por exemplo, problemas relacionados à concepção parcial do projeto ou atividade; inexistência ou subestimação de impactos socioculturais e dos impactos sinérgicos e cumulativos; além disso, a previsão de medidas mitigadoras ou preventivas sem eficácia comprovada e medidas compensatórias insuficientes; ausência de participação de outros órgãos públicos com responsabilidades específicas tanto na elaboração do estudo quanto no atendimento de demandas decorrentes dos impactos negativos; fragmentação de

projetos em vários licenciamentos, ou perda da visão total, diminuindo a escala dos impactos de certa atividade se vista como um todo.

Nessas discussões, os órgãos ambientais reclamam de falta de recursos, de falta de compromisso ambiental dos empreendedores<sup>6</sup> e, ultimamente, em uníssono com insatisfações igualmente demonstradas pelos empresários, vêm sistematicamente insistindo na tese do “excesso de judicialização” do licenciamento ambiental, qual seja: a de que estaria havendo um exagero no questionamento, via jurisdicional, de processos de licenciamento ambiental, causando prejuízos nos cronogramas e mesmo na realização de projetos.

Muito comum ainda, nos debates sobre licenciamento ambiental, é a afirmação de uma excessiva morosidade no procedimento de licenciamento ambiental brasileiro em comparação com outros países. Dado que não é, rigorosamente, verdadeiro. Destaca Cazetta (2007) que nos Estados Unidos, país sempre apontado como parâmetro para investimentos, o licenciamento também se mostra uma atividade cuidadosa. A renovação de licenças de hidrelétricas, por exemplo, pode levar até doze anos e, em alguns casos, constatado o dano ambiental, implicar na adoção de medidas para a sua destruição, como se observou, no Estado de Washington, com as barragens no Rio Elwha, que em um dispendioso programa federal preparou-se para a retirada das barragens Elwha e Glines Canyon, buscando devolver ao rio sua função na reprodução das diversas espécies de salmão<sup>7</sup>.

Cazetta (2007) discute também, sob outro aspecto, que o licenciamento ambiental estaria se convertendo em um inadequado fórum para discussão de carências históricas, mazelas sociais diversas e que isto acabaria imputando ao empreendedor uma responsabilidade que ele não teria como ou porque assumir. Na visão do autor, ao invés de discutirem-se os impactos ambientais decorrentes diretamente de um determinado empreendimento ou atividade o licenciamento brasileiro estaria sendo desvirtuado, carreando-se ao empreendedor um papel de quase substituto da ação pública do Estado. Assim, o licenciamento estaria, então, sob o risco de perder sua função substituindo-se a outros espaços democráticos, responsáveis pela formulação de políticas públicas ou pela sua efetiva implementação.

No tocante ao limite jurídico-político deste instrumento, Moraes (2005) afirma que essa limitação está relacionada aos limites ou alcance do procedimento do licenciamento ambiental para tratar de todos os conflitos e/ou atender todas as demandas que surgem no momento do processo de decisão ambiental de realizar uma obra ou atividade. Segundo o autor, quanto maior o projeto ou atividade, maior sua capacidade de fazer ingressar no campo do licenciamento os temas das vastas demandas sociais, a exemplo do desemprego.

Algumas vezes como acontece com os grandes projetos de infraestrutura (hidrovias, hidrelétricas, rodovias e portos), essas obras além de, por si mesmas, serem vetores de política pública, geram expectativas e demandas que quase sempre superam o planejado e desejado. Não somente, portanto, como atendimento de demandas sociais, mas, direta e indiretamente, como fonte de geração de outras demandas. Pois, se

<sup>6</sup> Lembrar que alguns desses empreendedores também são órgãos públicos.

<sup>7</sup> Este caso, por sinal, mereceria, na visão de Cazetta (2007), um estudo de Direito Comparado, por envolver tanto questões ambientais, quanto aspectos antropológicos, na demonstração da relação entre o Estado Americano e as diversas nações indígenas que ocupam aquele território e que, tradicionalmente, retiram da pesca o seu sustento.

podem ser fonte de inclusão, podem também ser fator de exclusão e/ou de distribuição desigual de recursos e benefícios. Como o licenciamento - por possibilitar a realização de audiência pública - em muitos casos, é a única oportunidade em que amplos setores da sociedade (e mesmo os diretamente interessados ou atingidos) podem ter acesso direto ao debate dessas políticas públicas relacionadas àquela obra ou atividade, esse canal pode ser insuficiente para comportar toda essa vazão o que gera uma aparente fragilidade do instrumento.

De pronto essa situação parece revelar uma incapacidade do processo de licenciamento ambiental de atingir um de seus maiores objetivos: gerenciar os conflitos ambientais envolvidos a partir dos interesses postos em cada caso. Isto pode ser verdadeiro, mas só parcialmente, já que é provável que toda essa demanda efetivamente extrapole os limites jurídicos do licenciamento e deve, por isso, ser distribuída ou compartilhada com outros instrumentos de deliberação pública – como o próprio processo de discussão e elaboração de políticas públicas e do orçamento, por exemplo.

No que tange à participação popular na tomada de decisões fica claro que na maioria das vezes ela ocorre de modo formal, previsível e orientado. Daí a frustração das pessoas envolvidas que em muitos casos questionam a linguagem inacessível e o prazo para conhecimento utilizado na elaboração dos RIMA's e as dificuldades trazidas no procedimento das audiências públicas.

Ressalte-se que vigora no ordenamento jurídico pátrio a não obrigatoriedade absoluta de realização das audiências públicas nos procedimentos de licenciamento ambiental. Na verdade, as audiências públicas são obrigatórias, tão somente em dois casos: a) nos Estados cujas Constituições próprias, especificamente, as prevejam<sup>8</sup> como obrigatórias; b) e, quando requerida por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos.

Uma das finalidades das audiências públicas é possibilitar o debate preventivo e, assim, ratificar o princípio democrático da participação popular. Logo, é paradoxal que a norma federal específica não torne obrigatória a participação popular prévia nos licenciamentos de empreendimentos e atividades potencialmente causadores de danos ambientais, em evidente desatenção ao art. 225, *caput* da CF/88.

Por outro lado, questiona-se o aspecto consultivo das audiências públicas, que gozam de eficácia vinculatória relativa, que as tornam espaços de diálogos vazios de conteúdo, posto que fiquem na dependência dos critérios de julgamento e validade dos seus resultados, segundo a visão do gestor do órgão licenciador. Da forma como está prevista no ordenamento a audiência pública não incentiva, não fomenta a participação popular no processo de tomada de decisão ambiental, uma vez que os interessados não sentem o reflexo, o resultado das discussões nela levantadas, o que os torna descrentes no instrumento.

Além disso, o perfil de realização da audiência pública, diante da falta de incentivo de momentos pré-audiência, de preparação e orientação da coletividade, acaba por não cumprir a finalidade legal do instrumento, com várias manifestações e questionamentos desnecessários que fazem da audiência por vezes uma arena política voltada para interesses específicos.

---

<sup>8</sup> Têm-se como exemplo, as Constituições dos Estados de Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e São Paulo.

A audiência pública deve ser participativa e deliberativa, com o diálogo sobre os prós e contras de forma bem clara do empreendimento ou da atividade, deve refletir o princípio da igualdade e da liberdade, deve levar a população a ter possibilidades, alternativas, não pode ser limitada a um processo decisório pré-concebido pelo órgão licenciador.

O que se percebe, do exposto, é que são necessários novos mecanismos de participação popular e de deliberação no processo de tomada de decisão ambiental, que auxiliem e reforcem os já existentes e que assegurem que as soluções adotadas para os empreendimentos sejam verdadeiramente compartilhadas, o que é importante até para o controle ambiental do empreendimento após a sua implantação.

Quanto a isso, de grande contribuição são os comentários e as ideias constantes de um manual desenvolvido pelo *United Nations Environmental Programme* (UNEP), que discute o instituto de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), gênero do qual são espécies o licenciamento ambiental e o estudo de impacto ambiental.

De acordo com o UNEP (2002) os objetivos do envolvimento público, em qualquer tipo de avaliação de impacto ambiental, podem ser resumidos da seguinte maneira: a) Informar aos atores sobre o que está sendo proposto e fornecer a oportunidade para criar um senso de domínio da proposta; b) Fornecer uma oportunidade para aqueles que de outra forma não seriam representados para demonstrarem suas visões e valores, permitindo, portanto uma consideração mais sensível das medidas mitigadoras e das escolhas entre objetivos conflitantes; c) Fornecer aos envolvidos no planejamento da proposta uma oportunidade para assegurar que os benefícios sejam maximizados e que nenhum impacto maior tenha sido negligenciado; d) Fornecer uma oportunidade para o público influenciar o design do projeto de uma maneira positiva; e) Obter conhecimento local e tradicional (corretivo e criativo), antes da tomada de decisão; f) Aumentar a confiança pública nos revisores e tomadores de decisão; g) Fornecer uma maior transparência e responsabilidade na tomada de decisão; h) Reduzir conflitos através da identificação antecipada de questões contenciosas.

Apesar dos benefícios quando esses objetivos são atingidos, notam-se, na contramão, certos riscos que fazem com que as partes relutem em envolver o público nas espécies de AIA. Conforme o UNEP (2002), muitos dos riscos associados com o envolvimento público podem ser evitados com um planejamento correto. Talvez a falta de consulta e participação possa colocar no longo prazo um risco muito maior para os projetos. A seguir, observam-se alguns dos principais motivos que são apresentados como justificativa para evitar o envolvimento público (UNEP, 2002):

- a) É muito cedo; nós ainda não temos uma proposta firme;
- b) Isto levará muito tempo e custará muito;
- c) Isto instigará a oposição, e o processo será tomado por ativistas;
- d) Nós vamos ouvir somente os articulados;
- e) Nós levantaremos expectativas que não podemos satisfazer;
- f) A comunidade local não entenderá as questões envolvidas.

Segundo Ebesson (1999) embora exista uma percepção por parte de alguns países de que o envolvimento dos indivíduos e das ONG's nas espécies de AIA nada mais é do que um obstáculo para a tomada de decisão, esta percepção tem mudado, o envolvimento ativo dos cidadãos é visto agora como um meio para implementar a política ambiental, em vez do contrário. A participação pública não beneficia somente a proteção do meio ambiente, mas também adiciona legitimidade à decisão ambiental.

A escolha da técnica e da forma de participação e de envolvimento deve ser apropriada à sociedade no meio da qual o projeto proposto será localizado. Por exemplo, o tamanho e o estilo das reuniões públicas em áreas rurais de países em desenvolvimento pode ser muito diferente daquelas de países industrializados. O Banco Mundial reconhece que as técnicas de participação pública utilizadas nos países desenvolvidos podem não ser sempre apropriados aos países em desenvolvimento. “Em alguns casos, particularmente na África, o Banco tem recomendado que consultores e agências complementares trabalhem por intermédio de instituições e líderes tradicionais locais de tomada de decisão para disseminar informação” (WORLD BANK, 1999, p.2).

### **Considerações finais**

Apesar das complexidades envolvidas na abordagem desses temas, à título de contribuições finais, é oportuno indicar algumas sugestões e caminhos como:

- a) a abertura legal expressa em todas as fases do licenciamento ambiental à participação popular, desde o anúncio público do pedido de licenciamento;
- b) a obrigatoriedade de realização de, no mínimo, uma audiência pública nos casos de licenciamento ambiental em que se demande EIA/RIMA;
- c) a instituição de audiências públicas intermediárias;
- d) a formação de grupos de assessoramento popular com fomento à educação ambiental e à informação ambiental;
- e) a obrigatoriedade de audiências públicas quando da renovação das licenças de operação;
- f) garantia de eficácia vinculatória absoluta ao resultado dos debates das audiências públicas;
- g) aprovação de uma lei, em âmbito federal, que atenua a discricionariedade existente no licenciamento ambiental, no EIA/RIMA e na audiência pública, consolidando as disposições existentes nas Resoluções do CONAMA, retirando esta atribuição do Poder Executivo e retornando com os temas para a pauta do Poder Legislativo.

A legislação pode e deve tornar obrigatório que cada empreendedor desenvolva seu próprio programa de envolvimento e participação popular e que o apresente ao órgão ambiental no início do processo de licenciamento com base no tamanho e nos impactos do projeto, bem como na realidade das comunidades afetadas. O envolvimento e a participação popular devem ser refletidos na legislação e na política socioambiental das instituições governamentais e não governamentais.

## Referências

- ABURACHID, Frederico José Gervasio. **Função Normativa do Executivo e seus Limites: A Legística aplicada ao Direito Ambiental**. Dissertação (mestrado) – UFMG/Faculdade de Direito / Belo Horizonte, 2012. 218p.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. Poder Judiciário e reserva legal: análise de recentes decisões do Superior Tribunal de Justiça. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: RT, n. 21, p. 120-121, jan./mar. 2001.
- BRAGA, Rodrigo Bernardes. Considerações sobre o direito adquirido em matéria ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: RT, n. 35, p. 83-95, jul./set. 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2003.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 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, 2 set. 1981.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981 e a Lei n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jun. 1990.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução n. 001, de 23 de janeiro de 1986. Define impacto ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 fev. 1986.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução n. 006, de 24 de janeiro de 1986. Aprova modelos de publicação de pedidos de licenciamento ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 fev. 1986.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução n. 009, de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 jul. 1990.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a definição de licenciamento ambiental, licença ambiental, estudos ambientais e impacto ambiental regional e revoga dispositivos da Resolução CONAMA n. 001, de 23 de janeiro de 1986. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 dez. 1997.
- CAZETTA, Ubiratan. Divagações sobre o licenciamento ambiental. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras Henriques; CAZETTA, Ubiratan (Coord.). **Política Nacional de Meio Ambiente: 25 anos da Lei n. 6.938/81**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 95-121.
- EBESSON, J. Innovative elements and expected effectiveness of the 1991. EIA convention. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 19, p. 47-55, 1999.
- GORDILLO, Agustin. **Tratado de derecho administrativo**. Tomo 2: La defensa del usuário y del administrado. 6. Ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2003.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MENCIO, Mariana. **Regime Jurídico da Audiência Pública na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MORAES, Raimundo de Jesus Coelho de. **Participação política e gestão ambiental**: análise dos processos de licenciamento ambiental das empresas de caulim no nordeste do Estado do Pará – 1990/1996. Belém: Paka-Tatu, 2003.

\_\_\_\_\_. Judicialização do licenciamento ambiental no Brasil: excesso ou garantia de participação. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora RT, v. 10, n. 38, abr/jun 2005, p. 204.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação Política**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

UNEP. 2002. **Environmental Impact Assessment Training Resource Manual**. Disponível em: <<http://www.unep.ch/etb/publication/EIaman/IntroManual.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

WORLD BANK. **Public Involvement in Environmental Assessment**: Requirements, Opportunities and Issues. Environmental Assessment Sourcebook Update. n. 26. 1999. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTSAFEPOL/1142947-1118039086869/20526299/Update26PublicConsultationInTheEAProcessAstrategicApproachMay1999.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2016.