

EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL: ANÁLISE DA CONTRATAÇÃO DIRETA DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL PELO PROPONENTE DE PROJETOS

EFFECTIVENESS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION: ANALYSIS OF THE DIRECT CONTRACTING OF THE ENVIRONMENTAL IMPACT STUDY BY THE PROPONENT OF PROJECTS

Elieuton Sampaio Gois;¹

Márcia Dieguez Leuzinguer.²

Resumo: É necessário que o Estado opte por meios mais capazes de realizar seus objetivos. Exigem-se eficácia e eficiência, a envolver criação de medidas que diminuam riscos e elevem as chances de efetividade. Na seara ambiental, apenas atribuição de responsabilidade aos infratores é insatisfatória a tutelar o direito à proteção ambiental. Quando da realização do Estudo de Impacto Ambiental, deve-se criar medidas inibitórias a pressões sobre seus elaboradores, pois neutralidade e regularidade procedimental devem envolver o procedimento, já que é insuficiente a mera confecção do Estudo. Visando à independência jurídico-econômica entre o elaborador e o contratante do Trabalho, conquanto a despesa de execução deste caiba ao contratante, explicita-se sequencialmente: contextualização do Estudo em face da CF/88 e de normas infraconstitucionais; exposição da necessidade da regular execução dele (Estudo), sob pena de inconstitucionalidade; proposição da interferência do Estado no ato de transferência do valor relativo ao preço do Estudo de Impacto Ambiental.

Palavras-chave: Estudo de Impacto Ambiental. Licenciamento ambiental. Princípio da eficiência. Princípio da imparcialidade. Princípio da prevenção. Proteção ambiental.

¹ Mestrando em Direito e Políticas Públicas (UniCEUB); Membro do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Pós-graduado em Direito Penal/Processo Penal (UniCEUB) e Direito Processual Civil (UNIFOR). Graduado em Direito (UFCE). Analista Judiciário STJ; Ex Delegado de Polícia, BA. Nomeado Advogado em cargo efetivo do IBRAM e da EMATER-DF.

² Graduada em Direito (1987), possui mestrado em Direito e Estado (1999) e Doutorado em Desenvolvimento Sustentável / Gestão Ambiental (2007) pela Universidade de Brasília - UnB, e Pós-Doutorado em direito Ambiental pela University of New England (Austrália - 2016). Atualmente é Procuradora do Estado do Paraná em Brasília e professora de Direito Ambiental e de Direito Administrativo da graduação e do Programa de Doutorado e Mestrado do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB. Ministra cursos/módulos de direito ambiental na especialização em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da UnB / CDS, na especialização em Direito Ambiental Nacional e Internacional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, na especialização em Direito Agroambiental da Universidade Federal do Mato Grosso, na especialização em Direito Ambiental da PUC Rio de Janeiro e da PUC São Paulo, dentre outros. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Ambiental, atuando principalmente nos seguintes temas: espaços protegidos, repartição constitucional de competências, função social da propriedade, Código Florestal, Mata Atlântica, Gestão de Florestas Públicas e Recursos Hídricos. Publicou quatro livros e diversos artigos científicos sobre diferentes temas afetos ao Direito Ambiental.

Abstract: It is necessary that the State opts for more able means to achieve its objectives. Efficacy and efficiency are required, involving the creation of measures that reduce risks and increase the chances of effectiveness. In the environmental field, only attribution of responsibility to the offenders is unsatisfactory to protect the right to environmental protection. When carrying out the Environmental Impact Study, it is necessary to create measures that inhibit pressure on its processors, since neutrality and procedural regularity should involve the procedure, since the mere preparation of the Study is insufficient. Aiming at the juridical-economic independence between the developer and contractor of the Work, although the expense of execution of this fall to the contractor, it is explained sequentially: contextualization of the Study in the face of CF/88 and strictly legal standards; statement of the necessity of its regular execution (Study), under penalty of unconstitutionality; proposition of State interference in the act of transferring the value relative to the price of the Environmental Impact Study.

Keywords: Environmental impact study. Environmental licensing. Principle of efficiency. Principle of impartiality. Principle of prevention. Environmental Protection.

1 INTRODUÇÃO

O Direito, no pragmatismo do cotidiano,³ pode e deve ser utilizado como ferramenta, racionalmente adotada para o aumento da eficiência dos serviços públicos em geral.⁴ De acordo com Rolim (2008, p. 31), somente a tática que prevê aplicação de sanções aos infratores, ainda que severas, tem demonstrado ser diminuta à eficiente inibição de condutas irregulares criminosas. Faz-se necessário que o agente público em geral (legislador, administrador, membros do Poder Judiciário e outros) independente da atividade que exerça, diante das possibilidades materiais e jurídicas que o envolvam, faça opções por meios e instrumentos mais aptos à realização dos fins públicos definidos. Não basta, pois, eficácia, faz-se imperiosa a eficiência, o que necessariamente envolve criar e executar medidas que diminuam os riscos de insucesso dos propósitos estatais.⁵

³ A rotina com que se confeccionam enunciados jurídicos jamais deve afastar-se da dimensão libertária do Direito. Não se trata de liberdade em termos absolutos, mas liberdade possível, em um contexto de muitas liberdades, a depender de seus muitos titulares. Nesse sentido, “[...] é um erro ver o Direito como pura restrição à liberdade, pois, ao contrário, ele constitui a afirmação da liberdade conscientizada e viável, na coexistência social; e as restrições que impõe à liberdade de cada um legitimam-se apenas na medida em que garantem a liberdade de todos. A absoluta liberdade de todos, obviamente, redundaria em liberdade para ninguém, pois tantas liberdades particulares atropelariam a liberdade geral” (LYRA FILHO, 2006, p. 88).

⁴ Sobre eficiência no cenário jurídico-institucional: “[...] *princípio da eficiência* é o que o impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social” (MORAES, 2018, p. 317, grifos do autor).

⁵ Sob perspectiva econômica, “[...] eficiência diz respeito a método, a modo certo de fazer as coisas. [...]”. Já “[...] eficácia diz respeito a resultados, a produtos decorrentes de uma atividade qualquer. Trata-se da escolha da solução certa para determinado problema ou necessidade. [...]” (BIO, 2008, p. 21).

Destacadamente na seara ambiental, em que certos danos não podem ser reparados, a tão só atribuição de responsabilidade civil, penal e administrativa aos transgressores parece estar aquém do que o cabedal jurídico-normativo pode promover em prol da proteção ambiental. Consoante o art. 225. § 1º, IV, da CF/88, a realização prévia de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), por exemplo, quando da proposta de implemento de obras, atividades e empreendimentos causadores de intensos danos ambientais, é exigida como um dos recursos à efetivação, para certos casos, do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 1988). Os detalhes de sua elaboração e aplicação se encontram regulamentados, porém o legislador e gestor público não devem depender de expressas regras a lhes exigir implementar arranjos procedimentais mais capazes e menos arriscados de alcançar fins constitucionais e legais, respectivamente. Defende-se que meios mais aptos e menos arriscados, os quais tendem a levar a maiores chances de efetividade ao fim último previsto, constituem normas implícitas.

Por óbvio, o proponente de projeto de empreendimento econômico, o qual requer EIA, detém interesse na aprovação e conseqüentemente na licença de seu intento. Nos casos em que o Estudo, condicionante à análise e aprovação do projeto, deve realizar-se, o foco do empreendedor encontrar-se-á temporariamente no realizador da avaliação técnica multidisciplinar. Argumenta-se que o poder público em geral – baseando-se no não censurável interesse imediato do empreendedor – deve fazer escolha por medidas prudentes, a fim de inibir influências e pressões sobre os realizadores do Estudo. Não basta a mera confecção e entrega do EIA, normas implícitas dirigidas à independência e regularidade procedimental do trabalho técnico devem ser obedecidas. Nesse sentido, fixar normativamente procedimento mais capaz de tolher a influência do interesse do titular do projeto – o qual é responsável pelo custo do Estudo, conforme o art. 11, da Resolução 237/97 do CONAMA (id., 1997) – sobre os elaboradores do prévio trabalho técnico referido, não está no campo da discricionariedade dos responsáveis pela fixação de regras jurídicas.

Tendo por base a situação referida, procura-se demonstrar o dever-poder de o poder público reagir preventivamente a situações que, de acordo com a experiência, possam levar ao insucesso do fim almejado.⁶ Com base em interpretação ampliativa do art. 37 da CF/88 – não restrito a atividades meramente administrativas – sustenta-se que escolhas e condutas do poder público, destacando-se trabalhos legislativos em geral, devem voltar-se

⁶ “Não se precisa optar pela *ordem* em detrimento da *justiça* para saber que prevenir conflitos é próprio do Direito como instrumento de *integração social*” (COELHO, 2010, p. 334), (grifos do autor).

permanentemente para a tomada de medidas eficientes,⁷ o que inclui a previsão de eventos e de situações de risco.

Para isso, no que tange ao aspecto metodológico deste trabalho, optou-se por: i) primeiramente contextualizar o EIA, destacando suas finalidades imediatas e indiretas para um fim maior presente na CF/88; ii) em seguida, explicitar que o próprio Estudo, conquanto não seja fim em si mesmo, compreende por si só um direito e que irregularidades procedimentais em geral relativas a ele podem conduzir à não efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; iii) por fim, destacar uma específica ameaça ao sucesso do procedimento de licenciamento ambiental, do qual o EIA faz parte, oportunidade em que se propõe medida para coibi-la.

2 EIA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

O meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF/88) configura direito fundamental (SILVA, 2006). Dentre os instrumentos do poder público previstos no texto constitucional para dar efetividade a esse direito, encontra-se o EIA, previsto no art. 225, § 1º, IV, da CF/88, exigido quando há risco de impactos significativos ao meio ambiente.

2.1 EIA: OPÇÃO MANIFESTA DO LEGISLADOR CONSTITUINTE

Principalmente em face das pressões internacionais ocorridas nas décadas de 1970 e 1980 do século passado, o Brasil buscou promover e incorporar no período fatores ambientais na tomada de decisões e também na formulação de políticas públicas específicas, surgindo uma série de instrumentos jurídicos para o implemento destas ações (RISSATO; SPRICIGO, 2010, p. 172). Entre os instrumentos criados, o processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) destacou-se por sua adaptabilidade a diferentes arranjos institucionais e por atender simultaneamente a condições técnicas e políticas.

A AIA fora exigida no art. 9º da Lei nº 6.938/81 (BRASIL, 1981) como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Ressalte-se que esta diretriz política, juntamente com o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional

⁷ Muito embora o texto constitucional refira-se apenas à “administração pública”, com devidas adaptações, defende-se que todos os princípios mencionados devem balizar a atuação de quaisquer agentes estatais, independentemente da natureza da função que exerça.

do Meio Ambiente (CONAMA) foram criados pela referida Lei. Em 1986, a Resolução 1/86 do CONAMA regulamentou o enunciado normativo referente à AIA, criando, nos moldes atuais, o EIA como específica modalidade de avaliação de impacto ambiental (BRASIL, 1986).

Logo em seguida, em 1988, em idêntico cenário de influências ambientalistas internacionais e, naquele momento, também nacionais, o poder constituinte criou regramento específico sobre o EIA, constituindo este um dos instrumentos de implementação da AIA. Portanto, entre as exigências mencionadas expressamente na CF/88 para assegurar efetividade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, encontra-se a realização prévia do EIA (art. 225, § 1º, IV, da CF/88). Entretanto, somente para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

2.2 EIA: FINALIDADES IMEDIATA E MEDIATA

Imediatamente, o objetivo do EIA dirige-se a apresentar estudo técnico-científico multidisciplinar, pretensamente neutro e confiável (embasado em conhecimentos já relativamente estabilizados nos “campos”⁸ científicos). De acordo com a Resolução 1/86 do CONAMA, o EIA, adequadamente realizado, deve analisar e indicar sistematicamente impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade (art. 5º, II); definir os limites da área geográfica a ser direta e indiretamente afetada pelos impactos ambientais (art. 5º, III); fazer o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, contemplando descrição e análise dos recursos ambientais da área antes da implantação do projeto (art. 6º, I); analisar os impactos ambientais do projeto e definir alternativas, discriminando: os impactos positivos e negativos, diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais (art. 6º, II) e definir as medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas (art. 6º, III), entre outros (BRASIL, 1986).

O EIA corresponde a procedimento prévio, sistematicamente avaliativo das prováveis consequências ambientais de uma política, programa ou plano propostos, para o fim de

⁸ “Campo” é um microcosmo social com relativa autonomia, com leis e regras próprias, ao mesmo tempo em que influencia, é influenciado pelo espaço social mais amplo que o cerca. É espaço de conflito entre os agentes que o integram, os quais buscam manter ou alcançar determinadas posições, hierarquicamente definidas; conquanto, por vezes, não institucionalizadas no campo (BOURDIEU, 1989, p. 12).

assegurar eficientemente sua inclusão e adequado equacionamento nos estágios apropriados do processo decisório do poder público (licenciamento ambiental), dando equiparado peso quanto aos reflexos sociais e econômicos da atividade (SADLER; VERHEEM, 1996).

Funcionalmente, o EIA tem natureza instrumental e, sob o ponto de vista eminentemente jurídico, aperfeiçoa-se como parte de procedimento de interesse público indisponível, assecuratório à efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Neste sentido, nos casos em que é necessário o Estudo, sua regular feitura está intrinsecamente relacionada à própria efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, uma regra constitucional que ordena a confecção do Estudo é indisponível ao poder público quando existentes as condições previstas na CF/88.

A exigência do Estudo manifesta a antevisão do constituinte, ainda carecedora de planos, programas e projetos,⁹ com fins político-jurídicos discriminados a serem alcançados. Conquanto gravite em torno de seus propósitos, a própria elaboração regular do EIA nas hipóteses previstas se impõe como direito de proteção de bem jurídico constitucionalmente tutelado e do direito fundamental que deste bem emerge. Dessa forma, baseando-se na análise valorativa do constituinte, as hipóteses de omissão da confecção do EIA ou de sua irregular elaboração implicam frontal violação ao direito ao meio ambiente equilibrado ecologicamente.

3 PREVENIR IRREGULARIDADES NO EIA: EXPRESSÃO DO DEVER DE EFICIÊNCIA ESTATAL

Conforme o art. 3º, *caput*, da Resolução 237/97 do CONAMA, o EIA deve preceder a decisão do poder público quanto à concessão ou não da licença ambiental a certas atividades, obras e empreendimentos (BRASIL, 1997).¹⁰ Sánchez (2008, p. 35) aponta o Estudo como o instrumento mais apto a dar subsídios à decisão administrativa mencionada. Assim, o Estado deve criar e aplicar expedientes legislativos e administrativos que elevem os níveis de

⁹ “Articulação vertical” é expressão que indica imprescindível relação de dependência entre política e plano, plano e programa, programa e projeto, no que tange ao procedimento prévio de tomada de decisões de maneira estratégica (SÁNCHEZ, 2017, p. 180).

¹⁰ O art. 1º, II, da Resolução 237/97 do CONAMA assim dispõe sobre Licença Ambiental: “ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental” (BRASIL, 1997).

eficiência, compreendendo inclusive a prevenção de possíveis irregularidades, a fim de que o Estudo cumpra efetivamente seu papel.¹¹

3.1 AMEAÇA AOS OBJETIVOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL RESULTANTE DE ANOMALIAS ATINENTES AO EIA

Irregularidades no procedimento de realização e apresentação do EIA atribuídas a seu realizador e/ou ao destinatário imediato (público e privado) são frequentes (BOEIRA et al., 1994, p. 42). Entre as anomalias mais comuns, citam-se: i) dificuldade de compreensão da Resolução 1/86 por parte do responsável pelo plano, proposta ou programa objeto do estudo, principalmente em razão de lacunas no regulamento (BOEIRA et al., 1994, p. 57); ii) o encaminhamento tardio do plano, proposta ou programa à população diretamente interessada (ibid., loc. cit.); iii) realização do EIA após a implantação do empreendimento ou projeto (SALVADOR, 2001, p. 5); iv) demora no processo de AIA (SALVADOR, 2001, p. 8); v) a constante influência dos poderes econômico e político sobre os elaboradores do EIA (BASSO; VERDUM, 2006, p. 8).

A regulamentação de uma norma corresponde a um arranjo que visa a detalhar atos e procedimentos, medidas a serem tomadas e, se for o caso, orientar o aplicador para que, mais facilmente, dê-se fiel cumprimento à norma regulamentada. Desprezar este ônus é deliberadamente omitir-se, desconsiderando a própria finalidade almejada pelo objeto regulamentado, desqualificando o escopo da norma regulamentadora. Deparar-se com lacunas e antinomias faz parte do cotidiano do intérprete e aplicador do Direito, mas a existência delas reafirma o dever de procurar evitá-las por parte do encarregado de valorar fatos e normatizar condutas.

Proceder de maneira democrática no bojo de procedimentos administrativos, principalmente naqueles aos quais tal encargo é ordenado pelo legislador, conquanto não seja simples, corresponde a um dever-poder do administrador, ainda mais quando o propósito a ser alcançado refere-se, em última análise, à sustentabilidade do desenvolvimento socioeconômico.

Nesse sentido, o processo democrático implica indubitavelmente clareza de informações e de dados, publicidade de atos, fundamentação de decisões, criação de

¹¹ Enquanto válida a norma constitucional, o legislador infraconstitucional a ela lhe deve obediência, o que o obriga a dispender esforços para concretizá-la da melhor forma entre as materialmente disponíveis e juridicamente possíveis.

mecanismos de participação dos interessados na formação decisória e em seus resultados (antes, durante e após a ocorrência dos eventos), entre outros.

O encaminhamento tardio do plano ou projeto à manifestação dos interessados e a realização do EIA somente após a implantação das obras e atividades – o que viola diretamente o caráter preventivo e participativo do procedimento – equivale ao descumprimento do Direito ao EIA e também do Direito ao qual o Estudo visa instrumentalizar. Não basta, sob o ponto de vista lógico, a confecção e apresentação do EIA, porquanto a elaboração e exposição devem realizar-se em tempo e modo adequados, sob pena de os efeitos perseguidos não serem alcançados. Destarte, constata-se que o esvaziamento do resultado prático do EIA pode ocorrer tanto por omissão na elaboração do mencionado Estudo, assim como quando realizado em tempo e de modo não previstos na norma correspondente.

Conquanto o EIA seja apresentado em tempo oportuno e de modo adequado, ainda se faz exigível, para que o encadeamento de atos se dirija ao fim pretendido, que o poder público analise oportunamente o Estudo (BRASIL, 2009, p. 10).¹² Duração razoável do processo é diretriz principiológica expressamente presente na CF/88 (Art. 5º, LXXVIII). Entretanto, mesmo antes da inclusão do referido enunciado normativo pela EC nº 45/2004 (BRASIL, 2004), tal exigência sobressaltava-se como inferência lógica do dever de adequada prestação de qualquer serviço estatal. Submissão à exigência de realizar serviços ou de executar obras, por exemplo, implicam necessariamente oferecê-los no tempo e do modo adequado (art. 175, parágrafo único, IV, da CF/88) ao cumprimento dos fins propostos.

Necessidade e utilidade são critérios imanentes à escolha de objetos compromissados pelo poder público (independente da função estatal), tendo em vista a exigência de pragmatismo de suas realizações. Enquanto a necessidade do EIA fora abstratamente definida pelo constituinte, sua utilidade depende de como e quando apresentado o Estudo pelo interessado e analisado pelo poder público. Caso o EIA seja realizado em desobediência às diretrizes jurídico-normativas ou quando apresentado (ainda que em obediência à forma e ao conteúdo) ou analisado inoportunamente, o EIA perde inteiramente a aptidão de cumprir suas finalidades imediatas e, via de consequência, as indiretas.

¹² Defende-se que resposta demorada é um dos motivos para o aumento da pressão política e a perda da autonomia dos órgãos ambientais, senão veja-se: “[...] são raros os casos de licenciamento de obras de infraestrutura logística e energética em que as licenças foram negadas. [...] A explicação para esse fenômeno é que, após anos de idas e vindas, exigências feitas e refeitas, pareceres, reuniões, investimentos na elaboração de pesquisas e relatórios, e anos de espera por uma decisão, os órgãos ambientais sujeitam-se à enorme pressão política externa, que lhes retira consideravelmente a capacidade de negar o licenciamento. Tornar o processo de licenciamento ambiental mais célere e menos burocrático, portanto, é importante para garantir a autonomia dos próprios órgãos ambientais” (BRASIL, 2009, p. 10).

Não basta atribuir-se sanções penal, administrativa e civil aos responsáveis pelas irregularidades,¹³ porquanto um grande número de lesões ao meio ambiente decorrentes de impactos negativos é irreparável. Conquanto tais medidas sejam importantes, pois têm, antes de tudo, função pedagógica, o poder público deve simultaneamente, quando possível, obstar irregularidades “anunciadas”. Especificamente quanto à questão ambiental, é mais útil, além de eficiente e barato, evitar danos ao meio ambiente do que punir os responsáveis (BELTRÃO, 2014, p. 57). Nesse sentido, antecipar e tomar efetivamente medidas precavidas – o que inclui a escolha de meios menos arriscados – para o fim de proporcionar eficiência¹⁴ e efetividade à sustentabilidade do desenvolvimento, são indiscutivelmente imprescindíveis. Dessa forma, os deveres de prevenção e precaução, princípios do Direito Ambiental, têm como destinatário o cidadão, o empreendedor, o administrador público e, destacadamente, o elaborador de enunciados e de normas jurídicas.

3.2 CONTRATAÇÃO DOS ELABORADORES DO EIA DIRETAMENTE PELO EMPREENDEDOR PRIVADO: RISCO À LISURA DO ESTUDO

O EIA não se resume à mera formalidade de sua confecção. Sua elaboração e apresentação, por si sós, não cumprem a ordenança presente na CF/88. Em razão das finalidades imediatas e mediatas às quais deve dirigir-se, o Estudo deve ser sério, íntegro e completo, a viabilizar ciência das condições ambientais preexistentes à obra, atividade e empreendimento, a real extensão de eventuais danos possíveis de serem causados, além da eficácia das medidas preventivas e mitigadoras sugeridas.

Conquanto no Direito Ambiental a prevenção tenha peculiaridades que a destaca como norma-princípio, distinguindo-a do significado coloquial, seu fundamento lógico-racional é o mesmo, a significar: previsão, prudência, cuidado, cautela, resguardo e diligência (PREVENÇÃO, 2014). O dever de prevenção, pois, destina-se a todo o poder público e implica acautelar-se, principalmente por meio da escolha e aplicação de medidas voltadas a garantir eficácia e eficiência na realização do fim buscado. Envolve antecipar e prevenir-se –

¹³ A título de exemplo, cita-se o art. 19 da Resolução CONAMA 237/97, o qual arrola os fundamentos das sanções de suspensão ou cancelamento da licença ambiental já expedida (BRASIL, 1997).

¹⁴ Duas dimensões do princípio da eficiência se destacam: “[...] pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público” (DI PIETRO, 2014, p. 83).

na medida do possível – a eventos e situações que possam, mesmo que em tese, obstaculizar a concretização dos fins previamente definidos.

É dever do Estado, independente da natureza da função ou atividade desempenhada, optar por meios e recursos disponíveis e juridicamente possíveis que, comparáveis a outros viáveis aos mesmos fins, sejam mais aptos à promoção do cumprimento do resultado. Exigir que apenas o gestor público, o Poder Judiciário e o particular ajam de forma diligente em relação aos bens ambientais, p. ex., seria paradoxal se tal exigência não fosse também dirigida ao legislador, destinatário por excelência das diretrizes político-jurídicas constantes na Constituição.

A própria escolha do EIA resulta da ideia de que se deve optar por instrumento mais capaz de alcançar os propósitos previamente estabelecidos. Nesse sentido, meios, recursos, rotinas e arranjos procedimentais devem, servindo ao dever de diligência, representar ferramentas¹⁵ que levem ao aumento de eficiência, inclusive quanto à opção por medidas preventivas e solucionadoras de eventos e/ou situações possivelmente contrárias à efetivação dos objetivos pretendidos. Uma das frentes por meio das quais o poder público, simultaneamente com outras medidas, deve atuar é na criação e aplicação de sanções. No caso, por exemplo, da ocorrência de omissões e falsas descrições no EIA, além da previsão de sanções de natureza penal e civil, determina-se a suspensão ou cancelamento da licença ambiental (BRASIL, 1997). Assim, ao prever a ocorrência de condutas contrárias ao fim almejado, logo fez-se a escolha por arranjo jurídico visando a inibi-las. Portanto, deve o agente público em geral, nos limites de suas competências e atribuições, sempre fazer a opção por procedimentos que maximizem o resultado pretendido, ao mesmo tempo em que reduzam ao mínimo as possibilidades de insucesso do propósito, o que envolve prevenir e gerir riscos.

O órgão e/ou entidade licenciadora deve ter em mira, quanto aos resultados do EIA, neutralidade e equidistância entre o desejo de defesa e tutela do meio ambiente e a possibilidade de desenvolvimento econômico a ser gerada pelas atividades dependentes de licença. O proponente particular de empreendimento, por sua vez, interessa-se por dados e resultados específicos a serem apresentados no EIA, porquanto predomina seu interesse na aprovação do projeto (econômico). Assim, os objetivos imediatos são, de fato, os grandes motivadores das condutas dos interessados envolvidos no processo de licenciamento

¹⁵ Sobre a importância das normas jurídicas na escolha e composição de projetos e ações públicas, afirma Coutinho (2013, p. 99) que “[...] a seleção e a formatação dos meios a serem empregados para perseguir os objetivos predefinidos são um trabalho jurídico. O estudo das diferentes possibilidades de modelagem jurídica de ações públicas, a escolha dos instrumentos [...] mais adequados (dados os fins a serem perseguidos), o desenho de mecanismos de indução ou recompensa para certos comportamentos [...]”.

ambiental. Nessa perspectiva, nada mais coerente com a ordem jurídica do que exigir do titular do projeto que custeie o EIA (art. 11, da Resolução 237/97, do CONAMA). Entretanto, a opção por expediente que cria direta obrigação de pagamento entre o grupo elaborador do EIA e o agente financiador do trabalho não parece indicar cautela e diligência, comprometendo o dever de eficiência, pois não inibe possíveis pressões sobre os realizadores do Estudo por parte dos interessados na aprovação da obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

Em face do imediato interesse econômico do titular de empreendimentos econômicos, por exemplo, exigir que o poder público escolha medidas mais capazes de prevenir e evitar erros, fraudes e quaisquer riscos de insucesso na elaboração do EIA, principalmente em vista do interesse do contratante e financiador do Estudo técnico referido, está de acordo com os ditames lógico-rationais da ordem jurídica brasileira. Não se trata de presunção de ocorrência de erros e/ou fraudes, muito menos pressupor a má fé dos envolvidos no procedimento. Significa apenas que, diante das circunstâncias de fato, deve-se imaginar possíveis vícios, principalmente em virtude de interesses imediatos contrapostos ou simplesmente distintos (privado versus público), devendo-se optar por medidas que visem a inibi-las. Verdade seja dita, o conteúdo axiológico por detrás da escolha do bem jurídico protegido, dos propósitos que deve cumprir e, por vezes, dos recursos amplos a realizá-los, não resta abalado com a exigência de medidas estratégicas objetivamente voltadas a aumentar as chances de efetividade do que se pretende alcançar.

4 AMPLIAÇÃO DA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O poder público deve ininterruptamente dirigir-se à realização de suas atribuições e competências. Nesse contexto, tratar-se-á primeiramente de como o interesse público, no cenário do procedimento de licenciamento ambiental, não se confunde com o interesse do poder público e muito menos com o interesse de seus agentes. Na sequência, para o fim de diminuir a influência econômica existente sobre os realizadores do EIA, tentar-se-á demonstrar que a prática de intermediação do poder público no ato de pagamento do prévio estudo técnico de impacto ambiental é medida mais eficiente.

4.1 INTERESSE PÚBLICO: RESTRIÇÃO À ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO

O art. 7º da Resolução do CONAMA nº 1/86 exigia expressamente que não houvesse relação de dependência entre a equipe técnica multidisciplinar elaboradora do EIA e o interessado imediato na obra, atividade ou empreendimento proposto (BRASIL, 1986). Tal previsão foi expressamente revogada pela Resolução nº 237/1997 (id., 1997). Assim, inexistente o mencionado preceito normativo voltado a impedir a dependência entre o elaborador do Estudo e o interessado direto na concessão da licença, admite-se atualmente inclusive que o empreendedor tenha em seus quadros equipe cuja atribuição é a realização de estudos técnicos de impacto ambiental, violando-se o dever de prevenir irregularidades, mais especificamente na elaboração do EIA. A despeito deste permissivo normativo, defende-se que o dever de independência entre os financiadores do Estudo técnico e seus elaboradores é decorrência lógico-racional do sistema, indicativo de eficiência, consistindo em mecanismo imprescindível à lisura do EIA e das decisões influenciadas por ele.

A exigência de independência em relação ao contratante do Estudo deve excluir qualquer possibilidade de relação jurídica empregatícia entre ambos. Extrai-se do art. 3º, do Decreto-Lei nº 5.452/43 que a relação de emprego tem como um de seus requisitos a subordinação, ou seja, o empregado trabalha sob a dependência do empregador (BRASIL, 1943). Segundo Barros (2004, p. 148), esta relação de dependência, a qual gera subordinação jurídica, compreende o direito de o contratante poder organizar e dirigir a prestação de serviços. Portanto, em face da determinação lógica da feitura do EIA, a realizar-se em um ambiente de neutralidade, o imediato interessado na licença ambiental não é autorizado a orientar resultados específicos do Estudo, o que comprometeria o próprio objetivo deste. A independência que se pretende alcançar – considerada ideal – é aquela que impede eventual influência política e/ou econômica por parte do interessado na aprovação do projeto sobre a equipe realizadora do EIA. Em termos realísticos, a independência da qual se trata objetiva a máxima redução possível da probabilidade de influência comprometedoras da neutralidade dos elaboradores do EIA. Nesse sentido, o poder público já previra medidas sancionadoras a omissões e/ou falsas descrições no trabalho técnico (BRASIL, 1997).

Não obstante, o Estado não deve concentrar-se somente na previsão de recursos ostensivos aos casos concretos, como os estritamente punitivos. Também deve fazer opções por mecanismos e procedimentos inibidores de irregularidades, a fim de evitar o surgimento de situações oportunistas e favoráveis ao cometimento de vícios.¹⁶ O possível “distanciamento”

¹⁶ A título de ilustração, veja-se o art. 8º, I, da Lei nº 12.813/13 (dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal): “Art. 8º Sem prejuízo de suas competências institucionais, compete à Comissão de Ética Pública, instituída no âmbito do Poder Executivo federal, e à

jurídico, por assim dizer, entre o grupo realizador do trabalho técnico e o requerente da licença ambiental vai ao encontro da exigência de independência entre os envolvidos no EIA. Não se questiona aqui a atribuição dos custos financeiros do Estudo ao proponente do projeto. Deve-se procurar suprimir a possibilidade de subordinação jurídica entre o elaborador do trabalho técnico e o contratante, além de que; sendo possível, impedir o cumprimento direto de obrigação de pagamento à equipe produtora do Estudo pelo proponente do projeto, inibindo, por sua vez, a influência econômica.

Observa-se que ainda quando o próprio poder público se encontra na posição de requerente da licença, a possibilidade fenomenológica de que haja influência política sobre os executores do EIA faz-se presente. Porém, em face do dever de manter-se inteiramente motivado pela realização do interesse público, mais surpreendente e censurável é a influência do Estado com vistas a comprometer a neutralidade do trabalho técnico. Justifica-se o afirmado em vista de o interesse do poder público relacionar-se com o equilíbrio entre o dever de proteção do meio ambiente e o de promoção do desenvolvimento econômico, a fim de gerar bem-estar geral,¹⁷ para o que se exige imparcialidade e neutralidade. Já o imediato interesse do particular é exclusivamente econômico, dele não se exigindo neutralidade, pois licitamente visa ao lucro.

Nesse sentido, interesse público não significa liberdade para que os agentes públicos (em geral) ajam da forma como lhes aprouver, motivados por interesses por eles mesmos criados para seu imediato e próprio benefício. Interesse público, assim, deve ser compreendido como limitador das decisões administrativas e da conduta dos agentes públicos (político e administrativo). Sob o prisma do Estado democrático de Direito, segundo Baptista (2013, p. 64-68), interesse público que justifica a atuação estatal corresponde ao dever de obediência aos fundamentos da República, ao cumprimento de seus objetivos e à proteção dos direitos e garantias fundamentais, para o alcance do bem comum, fim último do Estado.

4.2 INTERMEDIÇÃO DO PODER PÚBLICO NO ATO DE PAGAMENTO DO ESTUDO PRÉVIO: UMA POSSIBILIDADE

Controladoria-Geral da União, conforme o caso: I - estabelecer normas, procedimentos e mecanismos que objetivem prevenir ou impedir eventual conflito de interesses; [...]” (BRASIL, 2013).

¹⁷ Interesse público primário é a razão de existir do Estado. Condensa os fins que ele (o Estado) cabe executar, entre os quais, justiça e bem-estar social. Já interesse público secundário mantém estreita relação com a realização adequada e efetiva dos serviços de interesse primário (ALESSI, 1953).

O poder público deve atuar no procedimento de licenciamento ambiental de várias formas e em todas as fases. Nesse sentido, “[...] a fiscalização ambiental *ex ante*, sem um acompanhamento subsequente, é medida insuficiente e irracional do ponto de vista da proteção ambiental” (BRASIL, 2009, p. 10). Invariavelmente, a Administração é responsável pela apreciação do EIA (art. 4º, § 1º; 5º, parágrafo único e 10, III, da Resolução do CONAMA nº 237/97), o qual a ele é destinado, e, subsequentemente, prolata ato de deferimento ou indeferimento da licença ambiental. Por envolver atos e procedimentos cuja natureza jurídica é pública, também cabe ao poder público ininterrupta fiscalização e controle dos agentes (art. 11, da Resolução do CONAMA nº 237/97) e das rotinas procedimentais. Ademais, o poder público ainda pode operar como proponente de projeto de obra, atividade e empreendimento (Anexo I, da Resolução do CONAMA nº 237/97), para os quais o EIA seja exigido.

Saliente-se que, seja como interessado direto na aprovação de projeto ou simplesmente como fiscal e controlador do procedimento de licenciamento ambiental, em hipótese alguma o poder público pode desvincular-se da diretriz normativa “interesse público”. O que significa agir em nome e em benefício de terceiro, elaborando e pondo em prática mecanismos para fins cuja titularidade não lhe pertence, mas a todo o povo (art. 1º, parágrafo único, da CF/88).

Como manifestação do dever de controle e fiscalização do procedimento que visa ao licenciamento ambiental, a Lei exige prévia inscrição de equipes técnicas, pessoas físicas e jurídicas, em cadastro público (arts. 9º e 17 da Lei nº 6.938/81). Significa que somente as pessoas previamente cadastradas estão aptas à elaboração do EIA. De acordo com Hofmann (2015, p. 4), em vista da “má fama” do procedimento brasileiro de licenciamento ambiental, as previsões normativas referidas acima objetivam promover confiabilidade aos Estudos e às decisões que têm o trabalho técnico por fundamento.

Pressupondo a necessidade de abolição da possibilidade de subordinação jurídica entre contratante do EIA e o elaborador deste e em face da comum presença do poder público no procedimento de licenciamento ambiental, sugere-se outra modalidade de interferência estatal, a ser cumprida simultaneamente com as demais, qual seja: intermediação na contratação de equipe elaboradora do EIA pelo empreendedor particular, mais especificamente quando do cumprimento da obrigação de pagamento do Estudo. A diretriz racional por detrás de tal arranjo assemelha-se ao expediente procedimental elaborado e implementado pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal (Detran-DF).

A Instrução Normativa nº 731, de 2012 do referido órgão determina que as clínicas de saúde credenciadas, antes de realizarem exames condicionantes ao ato de licença para dirigir veículo automotor, emitam boleto bancário, meio de pagamento do serviço que prestarão, em

benefício do Detran-DF (DISTRITO FEDERAL, 2012). Duas consequências de natureza eminentemente práticas resultam deste expediente: i) a clínica, previamente credenciada, realiza o exame de saúde somente após o pagamento e sem negociação do preço; e ii) a clínica receberá o valor correspondente a seus serviços diretamente da Administração.

Após as devidas modificações adaptativas para a aplicação do procedimento mencionado à contratação de grupo técnico elaborador do EIA, ao menos quando o contratante do Estudo for particular, conclui-se ser mecanismo mais adequado à necessidade de regularidade para a elaboração do Estudo. O engenho proposto não só não viola direitos e garantias fundamentais como, ao mesmo tempo, fomenta-os, mais especificamente, os referentes à defesa do meio ambiente em associação à garantia da sustentabilidade do desenvolvimento da atividade econômica (art. 170 c/c art. 174, da CF/88). Vai ao encontro da eficiência, sem que saiam abaladas segurança jurídica e estímulo à atividade econômica, principalmente quando em conflito interesses públicos e privados.

Voltando-se à promoção do “distanciamento” jurídico-econômico entre o grupo elaborador do EIA e o particular imediatamente interessado na licença, as chances de pressão sobre a equipe designada para a realização do Estudo são diminuídas, constituindo meio preventivo inibidor de sujeição econômica, o que parece representar modo mais seguro ao cumprimento dos fins do EIA.

5 CONCLUSÕES

O EIA não é somente instrumento para a realização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ele, por si só, configura um direito-garantia. No entanto, sua mera confecção, independente de condições que o tornam regular, não cumpre o direito a ele, muito menos o direito que por sua regular elaboração deve-se efetivar. Há regras expressas que detalham condições e circunstâncias necessárias à realização adequada do EIA. Sua violação, pois, representa ilegalidade manifesta. Ademais, a regra constitucional referente ao Estudo não tem como destinatário apenas o administrador público e o particular, destinando-se também ao legislador infraconstitucional. Sendo assim, os elaboradores de enunciados normativos em geral (legislador e gestor público) vinculam-se a princípios expressos e implícitos no que tange ao implemento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, inclusive por meio da produção do regular EIA.

Como regramento implícito, constatou-se o dever de permanentemente optar por mecanismos que minimizem problemas e/ou obstáculos à realização/concretização do direito

ao EIA e, conseqüentemente, do direito fundamental ao desenvolvimento socioeconômico com equilíbrio ecológico. Atualmente, o Estado tem autorizado a subordinação jurídica nos moldes empregador/empregador entre o contratante do Estudo de Impacto Ambiental e seu elaborador, além do pagamento dos serviços deste, diretamente pelo proponente de obra, atividade e empreendimento. Esta última situação estabelece direta relação jurídico-econômica obrigacional entre ambos. Entretanto, sob pena de macular a lisura do EIA, não deve haver relação alguma de dependência entre o elaborador e o contratante do Estudo. Para que o trabalho técnico resulte de neutralidade por parte dos elaboradores, a independência destes não deve significar tão só ausência de subordinação jurídica, mas também econômica.

A despeito da previsão explícita de suspensão ou cancelamento da licença ambiental – sanções decorrentes de omissões e falsas descrições no EIA – pressões por parte do titular do projeto de obra, atividade e empreendimento econômico sobre o realizador do Estudo de Impacto Ambiental são constantes. Repisa-se que, sendo factível e juridicamente possível, é dever do poder público criar e aperfeiçoar arranjos, principalmente jurídico-procedimentais, que inibam ou ao menos minimizem o surgimento de eventos e situações que ponham em risco a eficácia e efetividade do direito à proteção ambiental. Assim, em face da necessidade de independência entre elaborador do EIA e empreendedor e do compromisso de eficiência no cumprimento das atribuições estatais – o que inclui probidade e precisão técnica na elaboração do EIA – a solução menos arriscada leva primeiramente à supressão da relação de subordinação jurídica.

Pressupondo a necessidade de independência, deve-se inibir a dependência econômica entre os agentes, o que pode ser feito por meio da intermediação do poder público quando da transferência de valores financeiros relativos ao custeio do Estudo. Na situação em que o próprio Estado é proponente do projeto de obra, atividade e empreendimento, em tese, os expedientes sugeridos não são adequados a prevenir influências e pressões. Em face disso, no caso em que circunstâncias propícias à irregularidade no procedimento de licenciamento ambiental, mais destacadamente as relativas ao EIA, não podem ser evitadas, aplicam-se tão somente as soluções pessoalmente penalizadoras aos infratores, além, conforme o caso, da suspensão ou cancelamento da licença ambiental.

REFERÊNCIAS

ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*. Milalo: A. Giuffrè, 1953.

BAPTISTA, Isabelle de. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado: uma análise à luz dos direitos fundamentais e do Estado democrático de Direito. *Revista TCEMG – Doutrina*, Belo Horizonte, v. 31, n. 1, p. 55-71, jan./mar. 2013.

BARROS, Alice Monteiro de. Trabalhadores intelectuais. *Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg.*, Belo Horizonte, v. 39, n. 69, p. 147-165, jan./jun., 2004.

BASSO, Luis Alberto; VERDUM, Roberto. *Avaliação de impacto ambiental: EIA e RIMA como instrumentos técnicos e de gestão ambiental*. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/producaotextual/roberto-verdum/basso-luis-alberto-verdum-r-avaliacao-de-impacto-ambiental-eia-e-rima-como-instrumentos-tecnicos-e-de-gestao-ambiental-in-roberto-verdum-rosa-maria-vieira-medeiros-org-rima-relatorio-de-impacto-ambiental-legislacao-elaboracao-e-resultados-5a-ed-porto>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BELTRÃO, Antônio Figueiredo Guerra. *Direito Ambiental*. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Método, 2014.

BIO, Sérgio Rodrigues. *Sistemas de Informação: um enfoque gerencial*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BOEIRA, Sérgio Luís et al. EIA-RIMA: Instrumento de Proteção Ambiental ou de Homologação do Desenvolvimento Predatório? *Revista Geosul*, Florianópolis, v. 9, n. 18, p. 40-59, 2º semestre de 1994.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A., 1989.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1943]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm. Acesso em: 11 set. 2017.

_____. *Lei nº 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. Brasília: Presidência da República, [1981]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 11 set. 2017.

_____. *Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986*. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, [1986]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>. Acesso em: 11 set. 2017.

_____. *Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997*. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, [1997]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>. Acesso em: 11 set. 2017.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Congresso Nacional, [1988]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 11 set. 2017.

_____. *Lei nº 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. Brasília: Presidência da República, [1989]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7804.htm. Acesso em: 11 set. 2017.

_____. *Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2004]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm. Acesso em: 11 set. 2017.

_____. *Licenciamento Ambiental – Documento para discussão – versão preliminar*. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos Presidência da República, [2017]. Disponível em: <http://www.robertounger.com/pt/wp-content/uploads/2017/01/licenciamento-ambiental.pdf>. Acesso em: 6 set. 2017.

_____. *Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013*. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nos 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Brasília: Presidência da República, [2013]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm. Acesso em: 11 set. 2017.

COELHO, Inocêncio Mártires. *Da hermenêutica filosófica à hermenêutica jurídica*: Fragmentos. São Paulo: Saraiva, 2010.

COUTINHO, Diogo R. *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DISTRITO FEDERAL. *Instrução nº 731, de 6 de novembro de 2012*. Disponível em: http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2012/11_Novembro/DODF%20N%C2%BA%20226%2007-11-2012/Se%C3%A7%C3%A3o01-%20226.pdf. Acesso em: 11 set. 2017.

HOFMANN, Rose Mirian. *Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil*. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/24039/gargalos_licenciamento_hofmann.pdf?sequence=1. Acesso em: 11 set. 2017.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é Direito*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (Orgs.). *Administração pública gerencial: a reforma de 1995. Ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: UnB/ENAP, 1999.

PREVENÇÃO. In: *Houaiss eletrônico*. Versão multiusuário 2009. São Paulo: Objetiva, 2014.

RISSATO, Denise; SPRICIGO, Bruno. A Política ambiental no Brasil no período de 1970-1999. *Revista Ciências Sociais em perspectiva*, Cascavel (PR), v. 9, n. 16, p. 165-179, 1º semestre de 2010.

ROLIM, Marcos. *Mais educação, menos violência: caminhos inovadores do programa de abertura das escolas públicas nos fins de semana*. Brasília: Unesco, Fundação Vale, 2008.

SADLER, B.; VERHEEM, R. *Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions*. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands. The Hague: [s.n.], 1996.

SALVADOR, Nemésio Neves Batista. Análise crítica das práticas de avaliação de impactos ambientais no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 21., 2001, João Pessoa. *Anais VI-018*. João Pessoa: ABES – Trabalhos Técnicos, 2001. p. 1-9.

SÁNCHEZ, Luís Enrique. *Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos*. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SÁNCHEZ, Luís Enrique. Por que não avança a Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil? Dilemas ambientais e fronteiras do conhecimento II. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 167-183, jan./abr., 2017.

SILVA, Solange Teles da. Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação Direito/UFRGS*, Porto Alegre, n. 6, p. 169-188, 2006.