



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS DE CAMPINA GRANDE PB  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**JOÃO BATISTA GUIMARÃES JUNIOR**

**O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO DA PARTICIPAÇÃO  
POPULAR NO DIREITO AMBIENTAL ATRAVÉS DAS  
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

**CAMPINA GRANDE – PB  
2011**

**JOÃO BATISTA GUIMARÃES JUNIOR**

**O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO DA PARTICIPAÇÃO  
POPULAR NO DIREITO AMBIENTAL ATRAVÉS DAS  
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador (a): Dr<sup>a</sup> Flávia de Paiva.

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

G936p      Guimarães Junior, João Batista.  
O Princípio democrático da participação popular no  
Direito ambiental através das audiências públicas  
[manuscrito] / João Batista Guimarães Junior. – 2011.  
51f.

Digitado.  
Trabalho Acadêmico Orientado (Graduação em Direito)  
– Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências  
Jurídicas, 2011.  
“Orientação: Prof<sup>a</sup>. Dra. Flávia de Paiva Medeiros de  
Oliveira, Departamento de Direito Público”.

1. Direito ambiental. I. Título.

21. ed. CDD 344.046

**JOÃO BATISTA GUIMARÃES JUNIOR**

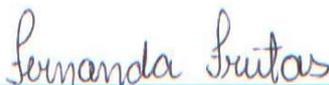
**O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO DA PARTICIPAÇÃO  
POPULAR NO DIREITO AMBIENTAL ATRAVÉS DAS  
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em 01/06/2011.



Prof<sup>ª</sup> Dra Flávia de Paiva Medeiros de Oliveira / UEPB  
Orientadora



Prof<sup>ª</sup> Ma Fernanda Isabela Oliveira Freitas / UEPB  
Examinador



Prof<sup>ª</sup> Dra Paula Christiane da Costa Newton / UEPB  
Examinadora

## AGRADECIMENTOS

### A DEUS

Te agradeço, meu Senhor. Em todo o tempo, Tu tens sido o meu pai, minha mãe, meu irmão e meu amigo. Tu és o meu sol, minha luz e o ar que eu respiro. És o meu tudo, Senhor. Meu Princípio, meio e fim.

### À MINHA MÃE

Sempre presente. A própria personificação do Amor. Inspiração de todas as minhas conquistas. Mãe, te amo muito! E sempre te amarei.

### À MINHA AMADA

Cynthia Rodrigues (Minha Cyn). Pela compreensão, pelo carinho, por ser exatamente aquilo que eu precisava. Obrigado, Amor.

### AOS MEUS IRMÃOS

Tão longe e tão perto. Obrigado por sempre torcerem por mim. Somos um time! Amo vocês.

### ÀS MINHAS SOBRINHAS

Sou grato a Deus por vocês existirem. Thaissa e Lyvya, Titio ama vocês.

### AOS AMIGOS E COLEGAS

A todos vocês que são verdadeiros anjos, prova do amor de Deus! Obrigado por tudo.

*Desde a antiguidade fundaste a terra, e os céus são obra das tuas mãos. (Sl. 102.25)*

## RESUMO

A presente monografia é o resultado da investigação sobre as audiências públicas no Direito Ambiental Brasileiro, sob a égide do Princípio Democrático da Participação Popular. Com o enfoque direcionado mais para a efetividade dos processos de cunho democrático-participativo em face da Política Nacional de Educação Ambiental, esta pesquisa científica apresentou a importância das Audiências Públicas como mecanismo de controle social ante a tais políticas públicas ambientais no Brasil. Neste estudo, levou-se em consideração que o índice de pessoas que participam de audiências públicas é ínfimo, quando comparado à média da população local. Procurando fazer frente a esse fato, trabalhou-se com a hipótese principal da necessidade de conscientizar a população com acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas. Foi utilizada uma metodologia de pesquisa bibliográfica, qualitativa, uma vez que se concentrou na observação dos fenômenos e atribuição de significados e explicativa. Como primeiro passo à investigação, a abordagem investigatória teve como objeto o licenciamento ambiental. Abordou-se de forma breve suas finalidade e funções nas diretrizes das políticas governamentais para o meio ambiente. Na sequência, cuidou-se da análise da decisão da Administração Pública para concessão da licença ambiental tomando por base o resultado do conteúdo apresentado nas Audiências Públicas, o Relatório de Impacto Ambiental. Ao final, elaborou-se o estudo acerca da visão doutrinária dos princípios que regem as audiências públicas, tais como princípio democrático da participação, princípio da educação ambiental e o da publicidade, baseando-se principalmente nos ensinamentos de Édis Milaré, Paulo de Bessa Antunes, Bárbara Baptista, Paulo Affonso Leme Machado, Evanna Soares, dentre outros. Buscou-se confirmar que as audiências públicas, sem dúvida, é o instrumento mais importante para a garantia dos princípios já mencionados, quando realizada com a participação de cidadãos conscientes de seu papel na sociedade em que vive.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Ambiental. Audiências Públicas. Princípio da Participação Popular.

## ABSTRACT

This monograph is the result of research on the public hearings in Brazilian Environmental Law, under the aegis of the Principle of Democratic Participation. With the biggest approach directed for the effectiveness of the processes of participatory democratic nature in the face of the National Environmental Education, this scientific research showed the importance of public hearings as a mechanism of social control to face such environmental public policies in Brazil. In this study, we took note that the index of people who participate in public hearings is lowermost, when compared to the average of the local population. Ahead of this fact, we worked with the main hypothesis of the need to educate the public with adequate access to information relating to the environment that the authorities enjoy. The methodology was based on a literature search, qualitative, since it focused on observation of phenomena and attribution of meaning and, finally, we used the methodology explanatory. As a first step for research, the investigative approach was object of study the environmental licensing. This research discusses briefly the purpose and the functions of the environmental licensing to the government policy for the environment. In sequence, we try to show the analysis of the decision of the Public Administration to grant the environmental license based on the result of the content presented in public hearings, the Environmental Impact Report. To the end, was conducted the study of the doctrinal view of the principles governing public hearings, such as the principle of democratic participation, environmental education and publicity, based mainly on the teachings of Édis Milaré, Paulo de Bessa Antunes, Bárbara Baptista, Paulo Affonso Leme Machado, Evanna Soares, among others. We sought to confirm that the public hearings, without a doubt, is the most important instrument for the guarantee of the principles mentioned above, when carried with the participation of citizens aware of their role in society in which they live.

**KEYWORDS:** Environmental Law. Public Hearings. Principle of Participation Population.

## LISTA DE ABREVIACÕES

AR	Ação Rescisória
CF	Constituição Federal
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CTNBio	Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
EIA	Estudo do Impacto Ambiental
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
RIMA	Relatório de Impacto ao Meio Ambiente
Res	Resolução
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
2	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	12
2.1	O LICENCIAMENTO AMBIENTAL .....	12
2.1.1	Noções Introdutórias .....	12
2.1.2	Conceito .....	12
2.1.3	Natureza Jurídica e Finalidade .....	13
2.1.4	Legislação Ambiental Sobre o Licenciamento .....	15
2.1.5	Competência para o Licenciamento Ambiental .....	16
2.1.6	As Audiências Públicas no Licenciamento .....	18
2.1.7	Roteiro para o Licenciamento .....	19
2.1.8	Estudo de Impacto Ambiental/ Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) .....	20
2.1.9	A Decisão do Órgão Público Ambiental .....	24
2.2	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS .....	25
2.2.1	Considerações Iniciais .....	25
2.2.2	Histórico .....	26
2.2.3	Conceito .....	29
2.2.4	Natureza Jurídica .....	30
2.2.5	Finalidade .....	31
2.2.6	Outras Aplicações de Audiência Pública .....	32
2.2.7	Direito Comparado .....	35
2.3	PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR .....	37
2.3.1	Surgimento no Ordenamento Jurídico Brasileiro .....	37
2.3.2	No Direito Ambiental .....	38
2.3.3	Aplicação nas Audiências Públicas Ambientais .....	40
2.3.4	Efetivação .....	40
2.3.4.1	Princípio da Publicidade .....	40
2.3.4.2	Princípio da Educação Ambiental .....	42
3	<b>REFERENCIAL METODOLÓGICO</b> .....	46
3.1	CLASSIFICAÇÃO DA METODOLOGIA .....	46
3.2	PROCEDIMENTO METODOLÓGICO UTILIZADO .....	47
4	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	48
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	49

## INTRODUÇÃO

Indubitavelmente, o tema “Proteção do Meio Ambiente” tem gerado repercussões de ordem globais. Nas últimas décadas, a preocupação com sua defesa tem ocasionado reuniões oficiais de Estados soberanos em todo o planeta. A exemplo disso, podemos citar a Convenção sobre Mudanças Climáticas em 1992, no Rio de Janeiro, denominada ECO-92; a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas em 1997, na cidade de Kyoto, Japão, na qual foi elaborado o protocolo de Kyoto e a implementação da Agenda 21, em Johannesburgo, África do Sul, em 2002, dentre outras.

No Brasil, a defesa do meio ambiente tem previsão Constitucional, regulada nos artigos 225 e seguintes da Carta Magna de 1988. Dentre os mecanismos jurídicos disponíveis, destaca-se a proteção ambiental face à instalação de empreendimentos de potencial risco. Para instrumentalizar esta referida proteção, o Estado Brasileiro lança mão de um importante instrumento, qual seja o licenciamento ambiental, regulado pela lei federal 6.938/81 e pelas Resoluções CONAMA 001/86 e 237/97.

Ocorre que no decurso do procedimento de concessão da licença ambiental, há previsão para que a autoridade administrativa competente abra espaço afim de que todas as pessoas interessadas possam opinar sobre os reflexos dessa importante decisão. Para Souza (2007, p. 4059), outra posição não seria cabível pela administração pública haja vista que o meio ambiente é um direito indisponível e difuso, que merece proteção do Estado e da sociedade, em conjunto.

A referida participação popular no processo administrativo ambiental de licenciamento ocorre por meio das Audiências Públicas. É, portanto, mediante as audiências públicas que, segundo Baptista (2006), a Administração Pública estabelece a democratização e legitimação do seu discurso, a partir da participação efetiva dos administrados.

O tema das audiências públicas no atual ordenamento jurídico brasileiro ganhou espaço constitucional e faz parte de diversas leis, garantindo a ordem pública e a democracia direta e participativa.

Nesta perspectiva, o art. 58, § 2º, II da CF/88 exemplifica a utilização das Audiências Públicas pelo Poder Legislativo. Já no art. 225, § 1º, IV informa que foi incumbido ao Poder Público, naturalmente à Administração Pública, a exigência de estudo prévio de impacto ambiental, quando para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Isto porque, coerente com os princípios da

transparência e da participação comunitária e na linha do comando estabelecido pelo fundamento constitucional já mencionado, o Poder Público dará publicidade ao Estudo Prévio do Impacto Ambiental. A Resolução 237/1997, em seu art. 3º, determina que ao Estudo do Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas.

Encontramos ainda disposições na Lei 10.257, de 10/07/2001, conhecida como “Estatuto da Cidade”, que institui a Política Nacional Urbana. Segundo Milaré (2007, p. 388), este importante diploma em mais de uma passagem refere-se a necessidade – e até mesmo obrigatoriedade – da participação da sociedade interessada nos debates e nas tomadas de decisão relativos ao meio ambiente urbano.

Feitas tais considerações iniciais, cabe-nos ressaltar que, apesar da previsão legal já posta, conforme demonstra a doutrina pátria, o índice de pessoas que participam de audiências públicas ambientais é ínfimo, quando comparado à média da população local. No atual contexto social, vislumbramos a necessidade de maior participação popular nas audiências públicas ambientais. Para tanto, faz-se necessário discutirmos os mecanismos jurídicos que são colocados à disposição afim de que tal procedimento torne-se cada vez mais participativo, atingindo a finalidade para o qual foi criado.

O objeto de estudo da presente dissertação é, portanto, analisar com base na legislação, na doutrina e na jurisprudência de que forma se dá a efetivação do Princípio Democrático da Participação Popular no Direito Ambiental através das audiências públicas. Seriam os princípios da Educação ambiental e da publicidade os principais mecanismos de que dispõe o Estado para tornar efetiva a participação popular nas audiências públicas ambientais?

Desse modo, através de uma metodologia bibliográfica e documental descritiva, buscar-se-á abordar a referida problemática, examinando no decurso do estudo, as principais teorias, conceitos e pontos de vista científicos que auxiliarão e servirão de base para analisar o tema em destaque.

## REFERENCIAL TEÓRICO

### 1.1 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

#### 1.1.1 Noções Introdutórias

Antes de apresentarmos os conceitos dados pela doutrina e pela legislação sobre o licenciamento ambiental, é mister expormos a importante análise dada por Machado (2010, p. 285).

Segundo o autor, o termo “licenciamento” seria, neste contexto, impróprio, na medida em que traduz a ideia de ato administrativo definitivo, *ad perpetuam*. Autorização ambiental, portanto, seria o mais conveniente por conter natureza de ato administrativo precário e não vinculado.

Para embasar seu pensamento, é ressaltada à discussão importante julgado feito pelo TJSP, 7a. C., AR de Ação Civil Pública, sobre a Lei 6.938/91, *in verbis*:

O exame dessa lei revela que a licença em tela tem natureza jurídica de autorização, tanto que o § 1º de seu art. 10 fala em pedido de renovação de licença, indicando, assim que se trata de autorização, pois se fosse juridicamente licença, seria ato definitivo, sem necessidade de renovação. (...) A alteração é ato precário e não vinculado, sujeito sempre às alterações ditadas pelo interesse público. (...) Querer o contrário é postular que o Judiciário confira à empresa um cheque em branco, permitindo-lhe que, com base em licenças concedidas anos atrás, cause toda e qualquer degradação ambiental.

Observe-se ainda que apesar do caráter de ato administrativo autorizativo, as alterações e revisões iniciadas pelo Poder Público, nos exatos termos do *caput* do art. 2º da Lei 9.784/99, devem obedecer aos princípios da motivação e do interesse público.

#### 1.1.2 Conceito

Para Fiorillo (2000, p. 94), o licenciamento ambiental é um instrumento de caráter preventivo de tutela do meio ambiente. Antunes (2006, p. 129) ensina que o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo complexo que se desenrola em diversas etapas, visando, primordialmente, definir os limites toleráveis de interferência sobre o meio ambiente.

É de bom alvitre destacar que, sobre tal procedimento, incidem normas de direito público, sobretudo, quanto aos aspectos que denotam a efetivação do princípio da supremacia do interesse público de ver preservado o meio ambiente, constituindo-se como mecanismo

crucial para a materialização dos princípios do Direito Ambiental.

Neste sentido, Machado (2010, p. 288) leciona que o procedimento do licenciamento ambiental (inicial ou renovação) é modalidade de intervenção do Poder Público e como tal deve cumprir estritamente os parâmetros legais definidores.

No entendimento de Sirvinskas (2005, p.85), licença ambiental é a outorga concedida pelo Poder Público a quem pretende exercer uma atividade potencialmente nociva ao meio ambiente. Assim, explica, todo aquele que pretender construir, instalar, ampliar e colocar em funcionamento estabelecimento e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, deverá requerer perante o órgão público competente a licença ambiental.

Di Pietro (2007, p. 213) conceitua licença ambiental como sendo uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo.

Por fim, cabe-nos registrar as valiosas contribuições sobre a matéria dadas por Antunes (2006, p. 127), segundo o qual, as intervenções sobre o meio ambiente estão submetidas ao controle do Poder Público, mediante a aplicação do poder de polícia. O licenciamento ambiental, conclui, é, portanto, o mais importante dentre todos os mecanismos que estão à disposição da Administração para aplicação deste poder de polícia ambiental.

### **1.1.3 Natureza Jurídica e Finalidade**

Além da natureza jurídica de intervenção do Poder Público, dada por Machado, o licenciamento ambiental é considerado no entendimento de Antunes (2006, p. 287) como espécie do gênero processo administrativo e, portanto, deve se reger pelas normas gerais a esse último aplicáveis.

Milaré (2007, p.406-407) ensina que como ação típica e indelegável do Poder Executivo, o licenciamento constitui importante instrumento de gestão do ambiente, na medida em que, por meio dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico.

No entanto, uma grande discussão atualmente vigora na doutrina e na jurisprudência no que diz respeito a natureza da licença ambiental. Antes de mais nada, cabe-nos expor a brilhante colocação sobre o tema por Antunes (2006, p. 128). Segundo o doutrinador, a

licença administrativa possui caráter ou natureza de definitividade, só podendo ser revogada por interesse público ou por violação das normas legais, sendo que, na primeira hipótese, a revogação se fará mediante indenização. Em contrapartida, a autorização, continua, concedida a título precário é revogável a qualquer momento pode poder autorizante. Assim, conclui, não há que se confundir a licença ambiental com a autorização ambiental, pois ambas são alvarás perfeitamente válidos.

Machado (2010, p. 285), relata que devido a sua própria natureza, o correto seria utilizarmos o termo autorização ambiental e não licença. Isso porque, ensina o doutrinador, não há na “licença ambiental” o caráter de ato administrativo definitivo; e, portanto, com tranquilidade, pode-se afirmar que o conceito de “licença”, tal como o conhecemos no Direito Administrativo brasileiro, não está presente na expressão “licença ambiental”. Fundamentando o entendimento do mestre Machado, a norma federal que regula o licenciamento ambiental é a lei 6.938/81, que estabelece nos arts. 9º, IV a possibilidade de revisão de licença. Evidenciando-se, desta forma, a natureza de autorização, ou seja, ato precário e revogável.

De acordo com Machado (2010, p. 285), o TJSP, ao analisar o art. 10 da referida lei, julgou a questão por meio do AR de Ação Pública:

O exame dessa lei revela que a licença em tela tem natureza jurídica de autorização, tanto que o § 1º de seu art. 10 fala em pedido de renovação de licença, indicando, assim, que se trata de autorização, pois, se fosse juridicamente licença, seria ato definitivo, sem necessidade de renovação. (TJSP, 7a. C., AR de Ação Civil Pública 178.544-1-6, Rel. Des. Leite Cintra, julgado em 12.5.1993. Revista de Direito Ambiental 1/200-203, janeiro-março de 1996)

Por fim, cabe-nos registrar uma importante colocação dada por Sirvinskis (2005, p.85) sobre o tema. Segundo o doutrinador, o licenciamento é procedimento do qual a licença é parte integrante. Com natureza de ato administrativo, a licença, ensina, não pode ser considerada mera autorização ou permissão nos termos do direito administrativo. Ela é espécie de ato administrativo negocial, concedido pela Administração Pública por prazo determinado, podendo ser revogado se a empresa ou atividade estiver causando prejuízo à saúde humana, danos ao meio ambiente ou descumprir as determinações legais ou regulamentares.

No que diz respeito à sua finalidade, o licenciamento visa evitar a degradação, poluição ou destruição ambiental. Na lição Baptista (2006), a Administração Pública, mediante o licenciamento, estabelece condições e limita o exercício de certas atividades que possam vir a causar prejuízo ambiental tendo como objetivo sumário preservá-lo. Antunes (2006, p. 129) ensina que o papel do licenciamento ambiental é, primordialmente, definir os

limites toleráveis de interferência sobre o meio ambiente.

Neste mesmo raciocínio, entende Milaré (2007, p. 407) que a licença tradicional se subsume num ato administrativo vinculado, mediante o qual não pode ser negada se o interessado comprovar ter atendido a todas as exigências legais para o exercício de seu direito ao empreender uma atividade. No tocante às licenças ambientais, disserta o doutrinador, tem-se tratamento diferenciado, haja vista as normas ambientais serem, por vezes, muito genéricas não estabelecendo, em regra, padrões específicos e determinados para esta ou aquela atividade. Nestes casos, conclui, o vazio da norma legal é geralmente preenchido por exame técnico apropriado, por meio da discricionariedade técnica deferida à autoridade.

#### **1.1.4 Legislação Ambiental Sobre o Licenciamento**

A fonte primária do licenciamento está no art. 225, CF/88. Eis os seus termos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Segundo Milaré (2007, p. 150), o referido dispositivo compreende um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. E como todo direito fundamental, o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado é indisponível, na medida em que sua preservação deve ser feita no interesse não só das presentes, como igualmente das futuras gerações.

Ao comentar o referido dispositivo constitucional, Sirvinskas (2005, p. 280), esclarece que o procedimento consagrado pela Constituição Federal é complementado pela legislação infraconstitucional, que organiza uma série de atos e etapas de comportamentos, cujo cumprimento ou descumprimento terão como consequência o êxito ou o fracasso do objetivo fundamental da diminuição do dano ambiental.

O art. 225, CF/88 é, portanto, a regra fundamental do licenciamento ambiental e, com caráter regulamentar da norma constitucional, devem ser destacados dois diplomas do licenciamento ambiental.

O primeiro é a Lei 6.938/81, considerada a lei geral do licenciamento ambiental, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

O outro diploma regulamentador é o Decreto 99.274/90, que define os procedimentos para a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, bem como detalha os

mecanismos de funcionamento da Política Nacional do Meio Ambiente. O artigo 17 do referido Decreto assim regula:

Art. 17. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, **dependerão de prévio licenciamento** do órgão estadual competente integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis. (Grifo nosso)

A Resolução 237/97 do CONAMA disciplina as normas gerais para a concessão de licença ambiental, dispondo ainda sobre as modalidades, prazos e hipóteses de revogação.

### 1.1.5 Competência para o Licenciamento Ambiental

No que se refere à competência administrativa para concessão da licença ambiental, cabe-nos registrar importantes anotações dadas por Milaré (2007, p. 412). Segundo o doutrinador, a Constituição de 1988, ao proclamar a autonomia dos diversos entes da Federação, através do arts. 1º ao 18, deixou claro que eles devem partilhar responsabilidades sobre a condução das questões ambientais, tanto no que tange à competência *legislativa*, quanto no que diz respeito à competência dita *implementadora* ou de *execução*.

Assim, integrando o licenciamento o âmbito da competência de implementação, os três níveis de governo estão habilitados a licenciar empreendimentos com impactos ambientais, cabendo, portanto, a cada um dos entes integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente promover a adequação de sua estrutura administrativa com o objetivo de cumprir essa função.

Este é o entendimento do ilustre professor Machado (2010, p. 287), segundo o qual a competência para o licenciamento ambiental é o mesmo tempo direito e dever dos entes federados. No exercício da competência comum, explica, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não só utilizam a legislação por eles criada, como a legislação instituída pelo ente que tenha uma competência constitucional própria e até privativa.

Fundamentando o entendimento dos referidos doutrinadores, temos o que prescreve o art. 23, VI da CF, *in verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
(...)  
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

Ainda no que diz respeito à competência para o licenciamento ambiental, conforme explica Antunes (2006, p. 134), uma grande dificuldade existe decorrente, em grande parte, de

uma incompreensão da Lei 6938/81, acarretando, por vezes, fossem exigidas dos empreendedores diferentes licenças ambientais.

O CONAMA, continua Antunes, tentou enfrentar a questão dando ao problema uma solução não tão adequada. Nos termos do artigo 10, da Lei 6938/81, cabe aos Estados o licenciamento ambiental; a União, através do IBAMA, limita-se a exercer competência supletiva. Ocorre que a Resolução CONAMA 237/1997, sem qualquer base legal, estabeleceu, em seu artigo 4º, que:

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

A mesma Resolução, ilegalmente, invadiu a competência exclusiva dos Estados no que diz respeito ao licenciamento ambiental, ao lhes retirar atribuições e delegá-las aos Municípios. (Antunes, 2006, p. 135).

Conforme mencionado, o artigo 10 da Lei 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente prescreve:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, **dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente**, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (Grifo nosso)

(...)

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

Conforme Milaré (2007, p. 412), o dispositivo acima referido leva-nos a entender que o critério definidor da competência para o licenciamento deve ser fundado no alcance dos “impactos ambientais”.

Apesar da previsão no art. 4º da Resolução CONAMA 237/1997, conferindo a um

único ente federativo, a União, para o exercício da competência ambiental, Édís Milaré (2007, p. 413) ensina que os entes federativos devem, com base na Constituição Federal, partilhar responsabilidade sobre a condução das questões ambientais, de forma que os três níveis de governo estão habilitados a licenciar empreendimentos com impactos ambientais.

Segundo Sirvinskas (2005, p.85), a licença ambiental pode ser concedida pelos órgãos ambientais pertencentes à União, aos Estados ou ao Distrito Federal e também ao Município, dependendo da natureza de cada atividade.

Embasado no entendimento de Carvalho Filho (2007, p. 293), como o regime adotado em nossa Constituição é o federativo, que se caracteriza pelos círculos especiais de competência outorgados à entidades federativas, faz-se necessário estabelecer mecanismos de vinculação entre elas, de modo que os licenciamentos quer sejam privativos de um ente, quer sejam concorrentes, possam ser concedidos com maior celeridade e eficiência em prol da proteção e preservação ambiental, em coerência com o princípio reitor da colaboração recíproca que deve nortear o moderno federalismo de cooperação.

O CONAMA, em consonância com este intento, previu a possibilidade de delegação de competência para instituir o licenciamento da União aos Estados e dos Estados aos Municípios. Isso em forma de instrumento legal ou convênio (art. 4º e 6º da Res. 237/97)

### **1.1.6 As Audiências Públicas no Licenciamento**

Segundo Antunes (2006, p. 304), a pouca tradição democrática de nossa sociedade faz com que a audiência pública seja um dos mais criticados institutos jurídicos postos à serviço da defesa do meio ambiente.

No entanto, as audiências públicas, conforme já explanado em Capítulo anterior, exerce importante papel no procedimento administrativo licenciatório.

Sua contribuição no licenciamento ambiental está, conforme Antunes (2006, p. 305), na possibilidade de assegurar o cumprimento dos princípios democráticos que informam o Direito Ambiental. Assim, a audiência fará com que os cidadãos tomem conhecimento do conteúdo do EIA e do RIMA, sendo, portanto, o momento no qual poderá ser feita a aferição das repercussões junto à sociedade, do empreendimento proposto.

Antunes (2006, p. 306), enfatiza que ela é um ato oficial e que, nesta condição deve ter os seus resultados levados em consideração. O alcance deste artigo, conclui, vislumbra-se na obrigação da Administração Pública em ter que realizar um reexame, com profundidade, de

todos os aspectos do empreendimento que tenham sido criticados, fundamentadamente, na audiência pública. O licenciamento ambiental, portanto, através das audiências públicas, possibilita que diferentes questões sejam levadas em consideração para a concessão do alvará de licença.

A importância das audiências públicas para o licenciamento se dá, conforme Milaré (2007, p. 389), na medida em que visa a considerar o empreendimento sob a ótica direta e final da comunidade. Neste sentido, explica, ela contribui para os *necessários ajustes metodológicos e de conteúdo* do EIA/RIMA, proporcionando o levantamento de ideias, argumentos e sugestões de melhoria.

As audiências públicas, em nível federal, estão reguladas pela Resolução CONAMA n° 009, de 3 de dezembro de 1987.

O artigo 5° da Resolução CONAMA n° 009/1987 prescreve:

Art. 5° - A ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos, servirão de base, juntamente com o RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.

A audiência pública, conclui Milaré (2007, p. 388), o mais importante de tudo é que, não havendo a audiência pública, apesar da solicitação de quaisquer dos legitimados do artigo 2°, a licença não terá validade. Portanto, no sistema brasileiro, a audiência pública, quando cabível é requisito formal essencial para a validade da licença.

### **1.1.7 Roteiro para o Licenciamento**

Segundo a Resolução CONAMA n° 237/97, deve-se seguir um itinerário mínimo para o procedimento licenciatório. O roteiro previsto no artigo 10 prescreve oito etapas, quais sejam:

- I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;
- II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;
- III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;
- IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;
- VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental

competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

O procedimento tem seu curso em três fases. A primeira, prevista no art. 8º, inciso I (Análise preliminar); a segunda prevista no art. 8º inciso II (Autorização do início do projeto) e a terceira, prevista no art. 8º, inciso III (autorização do início da obra).

Cabe destacar importante análise feita por Antunes (2006, p. 136). Segundo o qual uma medida extremamente importante foi definida no § 1º do artigo 10, que determina que os requerimentos de licenças ambientais devem vir instruídos com certidão emitida pelo Poder Público municipal, demonstrando que o empreendimento encontra-se em conformidade com o zoneamento municipal.

Evita-se, segundo Antunes (2006, p. 137), que os órgãos ambientais utilizem uma prática condenável, que é a de se sobrepor às prefeituras quanto ao uso do solo, que é atribuição exclusiva dos Municípios.

O artigo 14 da referida Resolução previu a estipulação de prazo para concessão das licenças, o que no entendimento de Antunes (2006, p. 137) evita-se os processos que nunca chegavam ao fim, prejudicando o progresso e desenvolvimento regional.

Por fim, no art. 19, I, II e III da Res. 237/97, há previsão expressa de que o órgão público ambiental, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, na ocorrência de:

- a) violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;
- b) omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença;
- c) superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Desse modo, explica Sirvinskas (2005, p.85), sempre que estiver presente alguma das hipóteses previstas na resolução, o órgão competente poderá revogar a licença de ofício, cuja decisão deverá ser fundamentada sob pena de nulidade do ato revogatório.

### **1.1.8 Estudo de Impacto Ambiental/ Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)**

Como bem observa Antunes (2006, p. 249), a importância do EIA é relevante na

medida em que todo processo de licenciamento de qualquer atividade potencialmente degradadora do meio ambiente e causadora de impacto ambiental significativo deve, necessariamente, ser precedida pelo referido EIA e de ser Relatório, conforme definido pelo órgão ambiental.

Assim é que, ensina Milaré (2007, p.354), 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, muitas vezes, da participação popular. Segundo Milaré, dentre os instrumentos de gestão ambiental, a Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei 6938/81, elegeu como ações preventivas afetas ao Estado o licenciamento e a avaliação de impactos ambientais para fins de instalação de obras e atividades potencialmente poluidoras.

O Estudo do Impacto Ambiental está regulado pela Res. CONAMA n° 1/1986, bem anota referida resolução ao conceituar no art. 1° o que se entende por Impacto Ambiental, *in verbis*:

Art. 1° Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

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

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.

Impacto Ambiental, portanto, caracteriza-se na lição de Baptista (2006), pelo resultado da intervenção humana sobre o meio ambiente capaz de produzir perturbação forte e profunda sobre aquilo que cerca ou envolve os seres vivos.

Antunes (2006, p. 251) conceitua Impacto Ambiental como sendo um abalo, uma impressão muito forte, muito profunda, causada por motivos diversos sobre o ambiente, isto é, sobre aquilo que cerca ou envolve os seres vivos. Se forem positivos, explica o doutrinador, devem ser estimulados; se forem negativos, devem ser evitados.

Tal como ocorre com as Audiências Públicas, o estudo do impacto ambiental está voltado à orientação da decisão do poder público. Sirvinskas (2005, p.77), sobre o tema, discorre que o estudo prévio de impacto ambiental é um dos instrumentos da política nacional do meio ambiente mais importante para a proteção desse meio ambiente. É um instrumento administrativo preventivo, completa.

Diagnosticado, portanto, através do estudo de impacto ambiental, que a instalação ou

execução da atividade é de perigo público iminente, o Poder Público emitirá sua decisão, indeferindo imediatamente o requerimento da licença ambiental. Significa, pois que o ato administrativo que formaliza é auto-executório e não depende, em tese, de qualquer decisão do Judiciário.

O art. 11 da Res. 237/97, informa que o estudo prévio de impacto ambiental deverá ser realizado por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais pelas informações irregulares apresentadas no relatório.

Algumas outras exigências, no entanto, previstas no art.5º da Res. 001/86 devem ser observadas, quais sejam:

a) contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

b) identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;

c) definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

d) considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Tais informações são essenciais ao estudo prévio de impacto ambiental e deverão, conforme Sirvinskas (2005, p.83), fazer parte do conteúdo do RIMA (Relatório de Impacto Ambiental).

Segundo Milaré (2007, p. 362-363), a obrigatoriedade desses estudos significou um marco na evolução do ambientalismo brasileiro, dado que, até meados da década de 1980, nos chamados projetos desenvolvimentistas, apenas eram consideradas as variáveis técnicas e econômicas, sem preocupação mais séria com o meio ambiente e, muitas vezes, em flagrante contraste com o interesse público.

Ademais, explica o doutrinador, sua incorporação no Direito brasileiro estimulou a participação da sociedade nas discussões democráticas sobre a implementação de projetos, contribuindo para o manejo adequado dos recursos naturais.

Para Benjamin (1992, p. 30), foi exatamente para prever e conseqüentemente prevenir o dano, antes de sua manifestação, que se criou o estudo de impacto ambiental. Daí, conclui, a necessidade de que o EIA seja elaborado no momento certo: antes do início da execução, ou mesmo de atos preparatórios, do projeto.

Bem aponta Sirvinskas (2005, p. 78), no sentido de que tal estudo analisará a viabilidade ou não da instalação da indústria ou do exercício da atividade, apresentando, inclusive, alternativas tecnológicas que poderiam ser adotadas para minimizar o impacto negativo ao meio ambiente.

A participação do público, conforme expõe Machado (2010, p. 259), apesar da ausência de comentário é perfeitamente legal. Segundo o doutrinador, não se concebe o EIA sem a possibilidade de serem emitidas opiniões por pessoas e entidades que não sejam o proponente do projeto, a equipe multidisciplinar e a Administração.

Cabe-nos, por fim, apresentar, de forma comparativa a utilização do instituto em tela em alguns ordenamentos jurídicos estrangeiros. Para tanto, vale anotar as contribuições dadas pelo doutrinador ambientalista Machado (2010, p. 261).

Na Noruega, segundo Machado, o relatório deve ser público e aberto à inspeção de qualquer pessoa. Nos Países Baixos, há previsão de que o relatório deva ser tornado público, especificando que deverão constar as datas, horários e lugar onde o relatório poderá ser inspecionado, bem como qual o órgão oficial e o período no que – qualquer pessoa – poderá apresentar comentários escritos.

Na Grécia, continua o doutrinador, o Conselho Departamental competente toma conhecimento do estudo concernente à incidências sobre o ambiente, e, antes que ele seja aprovado, informa a todos os cidadãos e seus representantes, visando a que eles expressem sua opinião. No México, Machado leciona que a referida lei de proteção ambiental prevê que uma vez apresentada a manifestação de impacto ambiental e satisfeitas as exigências formuladas pela autoridade competente, qualquer pessoa poderá consultar e expediente correspondente.

Conforme Antunes (2006, p. 262-263), os EUA são a nação que mais “exportou” a sua legislação de proteção ambiental, devido ao interesse da opinião pública norte-americana pelos problemas ambientais. No que diz respeito aos EIA’s, segundo Antunes, a lei de proteção ambiental formula a obrigatoriedade de que as agências governamentais federais devam utilizar uma análise sistemática e interdisciplinar, que deverá contar com o auxílio das ciências sociais e naturais, bem como dos conhecimentos ambientais para o planejamento e a tomada de decisões de projetos que possam produzir impacto no meio ambiente humano. Esta previsão protecionista de levar em conta o meio ambiente como parte integrante do planejamento governamental, explica Antunes, existe desde 1969.

No trâmite do procedimento administrativo para a licença ambiental, tão importante quanto o Estudo de Impacto Ambiental é o Relatório de Impacto Ambiental. O RIMA, segundo Sirvinskas (2005, p.78), é a própria materialização do EIA.

Muitas vezes, ensina Antunes (2006, p. 304), há confusão entre o EIA e o RIMA. Segundo o doutrinador, o Estudo de Impacto Ambiental é o conjunto de pesquisas que se fazem necessárias para avaliar o impacto ambiental de um determinado empreendimento. O Relatório de Impacto Ambiental, por sua vez, é parte integrante do EIA e tem por finalidade fazer com que conceitos técnicos e científicos sejam acessíveis à população em geral.

Assim, quanto mais imparcial, técnico e claro forem o relatório e a avaliação do impacto ambiental melhor será para o meio ambiente, para o desenvolvimento da região e para a comunidade em geral.

Sobre o tema, cabe-nos apontar valiosas contribuições dadas por Milaré (2007, p. 384), segundo o qual, as informações técnicas do RIMA devem ser expressas em linguagem acessível ao público, ilustradas por mapas com escalas adequadas, quadros, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender claramente as possíveis consequências ambientais do projeto e suas alternativas, comparando-se as vantagens e desvantagens de cada uma delas.

O conteúdo mínimo do RIMA, segundo Milaré, deve conter objetivos, justificativas e descrição do projeto; síntese do diagnóstico ambiental; descrição dos impactos ambientais; caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência; descrição do efeito das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos; programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos e, por fim, recomendação quanto a alternativa mais favorável.

Por fim, a publicidade do RIMA também é elemento essencial. Fundamentado no artigo 225, § 1, IV bem como no artigo 5º, XXXIV, o RIMA terá caráter público excepcionado pela disposição do Decreto 88.351/83, que diz:

Respeitada a matéria de sigilo industrial, assim expressamente caracterizada a pedido do interessado, o RIMA, devidamente fundamentado será acessível ao público.

Segundo Machado (2010, p. 263), a fase de comentários do EIA/RIMA só poderá começar após o documento estar acessível ao público, isto é, depositado num centro de documentação, que nada mais é do que depositar o RIMA em centros de documentação do Município (ou Municípios) onde se pretende implantar o projeto.

### **1.1.9 A Decisão do Órgão Público Ambiental**

Conforme visto, o EIA visa, precipuamente, orientar na análise da viabilidade ou não

da instalação da indústria ou do exercício da atividade, apresentando, inclusive, alternativas tecnológicas que poderiam ser adotadas para minimizar o impacto negativo ao meio ambiente.

Contudo, Machado (2010, p. 277), ressalva que o EIA não afasta o dever da Administração Pública ambiental de verificar a fundamentação desse estudo. Explica o doutrinador que para acolher ou para deixar de acolher as diretrizes do EIA o órgão ambiental deverá fundamentar sua decisão.

Acresce anotar que, segundo Machado (2010, p. 277), órgão público, e, por via de regresso, os servidores públicos responderão objetivamente pelos danos que a decisão administrativa vier a causar, mesmo que baseada no EIA. A responsabilidade da equipe multidisciplinar, aponta o doutrinador, é sempre subjetiva.

Por fim, conforme ensina Milaré (2007, p. 375), integrando o processo de licenciamento, o EIA não pode ser enxergado como um documento cartorial, burocrático apenas. Seu objetivo maior, conclui o doutrinador, é influir no mérito da decisão administrativa de concessão da licença. Se esta já foi expedida ou mesmo se a decisão já está tomada, o EIA perde sua razão de ser, não tendo qualquer valor.

## 1.2 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

### 1.2.1 Considerações Iniciais

A Administração Pública exerce atividade, no dizer do douto Carvalho Filho (2007, p. 861-862), multifária e complexa, e sempre voltada para fim do interesse público. Para alcançá-lo, precisa valer-se de instrumentos que auxiliem na tomada de suas decisões, sobretudo aquelas decisões que surtirão efeitos na vida e nas relações sociais da coletividade. Dentre as normas integrantes do capítulo destinado à instrução dos atos da Administração Pública no Estado Social e Democrático de Direito, merecem destaque: a audiência pública e a consulta pública.

Por consulta pública, a Administração busca obter a opinião pública de determinadas pessoas ou entidades da sociedade, formalizando as manifestações ou pareceres através de um instrumento próprio de cognição (Carvalho Filho, 2007). A audiência, por sua vez, caracteriza-se, segundo a professora Bárbara Baptista (2006), pelo debate público e pessoal entre a Administração e os cidadãos ou entidades representativas da sociedade civil, relativamente a temas de relevante interesse público e social, sendo certo que, nestes aspectos,

tem como principais traços a oralidade e o debate efetivo entre os envolvidos.

A legitimação das consultas públicas é tema que mereceria destaque em estudo próprio e por ser reflexa ao objeto deste estudo – e não diretamente a ele vinculada – impede abordagem detalhada por ora, sob pena de se desvirtuar o foco do estudo.

### **1.2.2 Histórico**

Ao abordar o tema: origem do Direito na sociedade primitiva, Malinowski (1978, p.78) leciona que as regras de direito civil caracterizadas por uma certa flexibilidade e abrangência, enquanto ordenação positiva regulamentadora dos diversos momentos da organização tribal, compreendiam um conjunto de “obrigações impositivas consideradas como justas por uns e reconhecidas como um dever pelos outros, cujo cumprimento se assegura por um mecanismo específico de reciprocidade e publicidade inerentes à estrutura da sociedade. Já o período do estado selvagem da pré-história, segundo Engels (1982, p. 1), foi marcado pela formação da linguagem, constituindo em uma significativa evolução para a formação de grupos sociais.

Conforme ainda ensina Engels (1982, p. 28), na época do descobrimento, os índios de toda a América do Norte estavam organizados em gens, que era a menor unidade social. Todas as querelas, todos os conflitos, continua o pesquisador, eram dirimidos pela coletividade a que concernes, pela gens ou pela tribo, ou ainda pela gens entre si.

As principais manifestações do direito na Mesopotâmia (2140 a 2004 a. C.) e no Egito foram, conforme Wolkmer (2008, p. 26), originadas num plano superior: a revelação divina. Por este motivo, a participação popular nos ditames da sociedade era quase que ínfimas, por ocasião da cultura dos faraós como sendo a própria encarnação da divindade e dele emanar todas as normas. (Wolkner. 2008, p. 26)

A participação popular no Direito hebraico antigo, conforme ensina Wolkmer (2008, p. 66), era mínima, na medida em que a lei era tida como resultado de um pacto entre Deus e uma nação. A sociedade deste povo era, continua, patriarcal e as funções religiosas e legais se concentravam na figura do chefe da família.

No entanto, as Audiências Públicas, como fruto da formulação teórica da democracia, surgiu na Grécia. Segundo Gomes (2007), mesmo assim, inúmeras eram as restrições à participação popular. Em Homero (Ilíada, VI, 80), ensina, as assembleias definiam o campo do civilizado, de modo que para participar de uma assembleia grega necessário era o título de

cidadão.

Em Roma, segundo Rolim (2003, p. 54), as assembleias populares (*comitia*) se reuniam duas vezes por ano para discutir fatos políticos e votar algumas questões de menor relevância para a vida da população. Neste sentido, as civilizações greco-romanas contribuíram muito para o mundo ocidental.

No período codificado do Direito Romano, a exemplo, é observado que já havia a possibilidade de utilização das audiências para julgamento de grande parte dos casos. Isto é comprovado pelo fato de existir no corpo de Direito Civil Romano (*corpus juris civilis*), segundo Lobo (2006, p. 210), no livro IX, título XLIV a previsão de que quem deixasse de comparecer à audiência, seria multado na quarta parte de seus bens.

Segundo Wolkmer (2008, p. 173), as marcas da civilização romana estavam por demais entranhadas no continente europeu, de forma que não poderiam ser facilmente esquecidas. Os invasores bárbaros, explica, não destruíram a ordem romana anterior ou tampouco impuseram uma nova cultura, mas assimilaram, à sua maneira, os elementos de uma civilização indubitavelmente mais desenvolvida.

No entanto, conforme leciona Gomes (2007), foi a partir do final do século XVIII, quando a ascensão política da burguesia através da Revolução Francesa extirpou o absolutismo monárquico, que se afirmaram os princípios democráticos em todo o hemisfério ocidental, enquanto extensão dos direitos naturais da pessoa humana. Democracia, segundo Gomes (2007), envolve, por definição, participação popular. Um estado poderá adjetivar-se de democrático, se dependente em maior ou menor grau, das participações do povo nas decisões políticas.

Wolkmer (2008, p. 365) ensina que os Estados Unidos da América, em 1776, herdaram a tradição do direito inglês, seja culturalmente, seja legalmente. A VII Emenda da Constituição (parte da *Bill of Rights*), explica, incorpora às garantias constitucionais a participação popular por meio do julgamento por júri, em casos civis e nos casos julgados de acordo com a *common law*.

Segundo Wolkmer (2008, p. 15), a legislação no Brasil Colônia não era expressão da vontade das populações originárias e nativas, mas imposição do projeto colonizador português, que encontrava respaldo na dominação das elites agrárias.

Com efeito, o Brasil, notoriamente, não nasceu República, uma vez que a primeira forma de governo adotada pelo Brasil foi a monarquia. De acordo com Fernanda Luiza de Medeiros (2000), em 1822, com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, foi assinado na cidade do Rio de Janeiro, a Ata de Aclamação de D. Pedro de Alcântara como Imperador

Constitucional.

Sobre o tema, Medeiros (2000) leciona que a Constituição de 1891, em suma, implantou apenas dois pontos de extrema importância: a Federação e a República.

No entanto, a primeira Constituição Federal a ventilar o tema da participação popular, sobretudo, por meio das audiências públicas foi a de 1934, que previa no art. 166, que nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação seria efetuada sem audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional. O mesmo imperativo Constitucional foi repetido pela Constituição de 1937.

Medeiros (2000) comenta que em 1945, com o final da II Grande Guerra Mundial, começaram no Brasil movimentos pela redemocratização. Segundo a jurista, em outubro deste mesmo ano, Getúlio Vargas foi deposto, em 2.12.1945 foi eleita a Assembléia Constituinte e em 2.2.1946 a mesma foi instalada. Segundo Nascimento (1997, p. 25-26), a Assembléia Constituinte buscava, apenas, restaurar a república federativa democrática, como o era em 1891 e 1934 e que foi conspurcada pela Carta Política de 1937. A Constituição de 1946, de certa forma, devolveu ao Brasil o princípio democrático. (Medeiros, 2000)

A Constituição de 1967, "outorgada" em 24.1.1967, no governo do Marechal Arthur da Costa e Silva. Oriunda do Golpe Militar de 1964, novamente pendeu na direção do autoritarismo que, apesar de afirmar a existência dos três poderes evidencia, no fundo, a existência de somente um, o poder executivo, centralizando-o. (Medeiros, 2000)

Porém, foi na Carta Magna de 88 que se efetivaram os princípios democráticos da participação popular como subsídio da tomada de decisão do poder público. Temos, a exemplo, o art. 10, que trata de participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação; o art. 37, § 3º, que estabelece que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. Este preceito, por óbvio, inclui as tomadas de decisão que o Poder Público efetiva nas ações relacionadas ao Meio Ambiente. (Milaré, 2007, p.1126).

No Campo legislativo, conforme será analisado, diversas leis preveem que o cidadão é parte legítima para exercer o direito de cidadania, auxiliando o Estado no alcance de sua finalidade: o bem comum.

### 1.2.3 Conceito

Para se conceituar a audiência pública, de forma objetiva, não se pode deixar de considerar dois elementos, que inclusive, serão analisados separadamente. O primeiro diz respeito à natureza jurídica do instituto, ou seja, como ele se insere no ordenamento jurídico. O segundo consiste no objetivo ou finalidade a que se preordena o que na realidade, constitui a essência desse instrumento.

Audiência pública, no entendimento de Baptista (2006), é o instrumento jurídico da Administração Pública, criado por lei, para estabelecer a democratização e legitimação do discurso da Administração, a partir da participação efetiva dos administrados.

Soares (2002), ao lecionar sobre o tema conceitua e caracteriza a audiência pública da seguinte forma:

A audiência pública é um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo.

É de bom alvitre expor algumas considerações dadas por Antunes (2006, p. 304-305). Segundo o doutrinador, a pouca tradição democrática de nossa sociedade faz com que a audiência pública seja, de longe, o mais criticado dos institutos jurídicos postos à serviço da defesa do meio ambiente. Trata-se, segundo o Antunes, de um instituto jurídico capaz de assegurar o cumprimento dos princípios democráticos que informam o Direito Ambiental.

Diante de tais considerações, ver-se na audiência pública a consagração do princípio democrático da participação efetiva do cidadão no processo administrativo, princípio este que será abordado em tempo oportuno.

No ordenamento jurídico brasileiro, vários são os conceitos de audiência pública formulados pela doutrina, alguns deles destacando determinados elementos, e outros acentuando elementos diversos.

Sirvinkas, (2005, p.83) relata por sua vez, na obra intitulada Manual de Direito Ambiental, informa que as audiências públicas ambientais são audiências de natureza consultiva, não vinculando o órgão ambiental que irá decidir ao final, do procedimento administrativo.

Desta forma, entende-se por Audiência Pública no direito Ambiental como sendo procedimento administrativo consultivo, mediante o qual a administração efetiva os princípios norteados do Estado Democrático de Direito.

É necessário, conforme expõe Sirvinskas, que os interessados possam manifestar-se na audiência, apresentando suas críticas, sugestões ou discutir outros pontos não analisados pela equipe técnica.

Por fim, cabe-nos acrescentar o entendimento conceitual dado por um dos mais renomados doutrinadores ambientalistas, qual seja Paulo Affonso Leme Machado (2010, p. 269). Para ele, a Audiência Pública é procedimento administrativo de dupla caminhada, haja vista que o órgão público presta informações ao público e o público passa informações à Administração Pública.

#### **1.2.4 Natureza Jurídica**

A audiência pública, por óbvio, não poderia exaurir-se como mero procedimento administrativo publicitário, apenas. Por isso, a natureza jurídica da audiência pública é a de consulta pública de conscientização coletiva. Tal natureza é bem visível, sobretudo, no Direito Ambiental, onde se tem a oportunidade de manifestar-se sobre questões de interesses coletivos e difusos.

Sirvinskas, (2005, p.83) leciona que a audiência pública ambiental tem natureza democrática e publicitária, na medida em que assegura o cumprimento do princípio democrático ao tempo em que exige-se para sua realização a convocação, mediante publicação do edital no Diário Oficial ou em Jornal de grande circulação, da população ou interessados para a audiência.

Como procedimento administrativo que é, deve ser sobretudo dirigido pela Administração Pública, que aproveitará a oportunidade para consolidar os interesses públicos que na matéria em discussão se apresentam.

Para Antunes, (2006, p. 305) há determinados atos na audiência pública que a caracteriza como sendo procedimento formal. Dependendo da complexidade do projeto a ser examinado, ensina o doutrinador, poderá ser realizada mais de uma audiência, porém uma coisa é certa: deverá ser lavrada uma ata circunstanciada na qual constem todos os incidentes e, principalmente, deverão ser anexados todos os documentos nela produzidos ou encaminhados pela sociedade para consideração pelo órgão licenciante. Ensina ainda que a audiência pública não possua caráter decisório. É uma atividade de natureza consultiva.

Em última análise sobre a natureza jurídica das audiências públicas no Direito Ambiental, trazemos a baila o entendimento de Machado (2010, p. 269), segundo o qual a

audiência pública, por ser a última grande etapa do procedimento do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, servirá de base para a análise e parecer final. Incorporando sua natureza consultiva.

### 1.2.5 Finalidade

Importa destacar, por fim, que a sua finalidade precípua consiste em inserir o cidadão no sistema do Direito Administrativo-ambiental, atuando como partícipe e como controlador dos atos da Administração Pública.

Baptista (2006) – vale citá-la mais uma vez – permanece dissertando, em seu artigo, literis:

A finalidade jurídica das audiências públicas realizadas nos procedimentos de licenciamento ambiental é a de assegurar o cumprimento dos princípios democráticos que sustentam o Direito Ambiental, tendo caráter de cunho social e educativo.

Vê-se, pois, a partir da ideia acima, que as linhas gerais que contornam o instituto em tela manifestam-no de forma simples, objetiva, oral e em sessão pública, tais como ocorre no procedimento judicial especial, estabelecido pela Lei 9.099/95.

O artigo 4º da Resolução 9/87, que regula o procedimento a ser adotado na realização das audiências públicas ambientais, informa:

A Audiência Pública referida na RESOLUÇÃO/conama/N.º 001/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

Em vista disso, é de fundamental importância a participação da população direta ou indiretamente atingida pelo empreendimento de potencial risco. Ainda que não exponha suas ideias e propostas, o cidadão poderá, segundo a resolução em tela, dirimir dúvidas e questionamentos. Trata-se de uma importante relação de cidadania entre Estado e administrados.

Antunes (2006, p. 305) bem aponta que, para a Administração, ela tem a função de ser um momento no qual poderá ser feita a aferição das repercussões junto à sociedade, do empreendimento proposto. Sugestões e críticas podem, e devem, ser feitas, assegurando que os administradores possam saber exatamente qual é a opinião popular sobre o projeto.

### 1.2.6 Outras Aplicações de Audiência Pública

A audiência pública mereceu detalhamento na Res. CONAMA n° 009, de 03/12/87. O Poder Público, segundo esse diploma, procede à audiência pública e ultima o respectivo licenciamento, autorizando a implementação da atividade objeto.

Ela deve segundo Antunes (2006, p. 305), ser realizada de forma a permitir que os cidadãos possam participar efetivamente e dependendo da complexidade do projeto a ser examinado, poderá ser realizada mais de uma audiência com vistas a concessão de um licenciamento mais probo e coerente.

Além das audiências públicas aplicadas no Direito Ambiental, cabe-nos tecer algumas considerações sobre a aplicação deste importante instituto nos diversos ramos do ordenamento jurídico brasileiro.

Conforme ensina Soares (2002), a realização de audiências públicas está intimamente ligada às práticas democráticas. Desta forma, encontramos sua aplicação, dentre outros, no Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral, assim como em ações do Poder Legislativo, Judiciário e órgãos essenciais à administração da Justiça.

No âmbito legislativo, o cidadão pode exercer sua participação por meio das audiências públicas por meio do plebiscito, referendo e iniciativa popular, previstos no art. 14, I, II e III da CF/88. Todavia, as audiências públicas têm previsão expressa no Regimento Interno das duas Casas Legislativas Federais.

O RI da Câmara dos Deputados assim prevê no artigo 255:

Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.

O RI do Senado Federal na mesma linha estabelece no artigo 4°:

O Conselho poderá realizar audiências públicas mediante convite a autoridades, personalidades e entidades da sociedade civil.

No Poder Judiciário, podemos citar, dentre outras, a importante figura do *amicus curiae*, previsto na lei 9.868/99, mediante o qual uma pessoa, entidade ou órgão com profundo conhecimento em uma questão jurídica levada à discussão junto ao Poder Judiciário manifesta seu parecer científico. Seu papel, conforme ensina Esther Maria Brighenti (2008), é servir como fonte de conhecimento em assuntos inusitados, inéditos, difíceis ou controversos, ampliando a discussão antes da decisão dos juízes da corte, bem como chamando a atenção da corte para fatos ou circunstâncias que poderiam não ser notados.

Cabe aqui ressaltar que tanto o Poder Legislativo quanto o Judiciário, no exercício de suas atribuições administrativas, regidas pela Lei 9.784/99 podem nos exatos termos do art. 1, §1º c/c art. 32, realizar audiência pública para debates sobre matéria do processo, antes da tomada de decisão.

A Defensoria Pública, instituição essencial à Justiça nos termos do art. 133, CF/88, estabelece, por meio da Lei Complementar N° 80/94, a possibilidade de realização de audiências públicas. Senão, vejamos:

Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

(...)

XXII - convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais

O Ministério Público, também instituição essencial à Justiça, conta com previsão específica de audiência pública na legislação orgânica.

A Lei 8625, de 12/02/1993, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, prevê no art. 27, IV que ao MP, na defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, caberá a garantia e o respeito à promoção de audiências públicas no exercício de seu ofício.

Cabe-nos ressaltar ainda que, conforme ensina Soares (2002), a realização de audiências públicas apresenta-se para o Ministério Público não como uma submissão da Instituição ao controle popular, mas, sim, como palco para coleta de subsídios para sua atuação na defesa dos relevantes interesses públicos que lhe são confiados, de sorte a guiar as providências por um juízo mais aproximado da realidade e das necessidades da coletividade, legitimando, ainda mais, suas ações.

Na Administração Pública, foco maior de nosso estudo, as audiências públicas além de subsidiar na realização da função protetiva do meio ambiente, exerce preponderante utilidade nos processos administrativos.

A Lei 9784/96 (processos administrativo federal), conforme já mencionado, prevê a possibilidade de realização de audiência pública sempre que a autoridade julgar necessária, antes da tomada de decisão de relevante questão posta. *In verbis*:

Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

O estatuto das cidades, lei 10.257, de 10/07/2001 sobre o tema também prevê:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes

gerais:

(...)

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

A Lei 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, em consonância com os princípios norteadores das audiências públicas prevê a sua realização como condição de validade para determinadas situações. Senão vejamos:

Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

Uma aplicação interessante ocorre na Lei 11.105, de 24/03/2005, que estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados e seus derivados. O artigo 15 assim prescreve:

A CTNBio (Comissão Técnica Nacional de Biossegurança) poderá realizar audiências públicas, garantida participação da sociedade civil, na forma do regulamento.

Parágrafo único. Em casos de liberação comercial, audiência pública poderá ser requerida por partes interessadas, incluindo-se entre estas organizações da sociedade civil que comprovem interesse relacionado à matéria, na forma do regulamento.

Ocorre que a CTNBio é instância colegiada multidisciplinar de caráter consultivo e deliberativo, para prestar apoio técnico e de assessoramento ao Governo Federal na formulação, atualização e implementação da Política Nacional de biossegurança de organismos geneticamente modificados. No uso de suas atribuições legais, a CTNBio poderá, através das audiências públicas, ouvir a sociedade civil, garantindo uma atuação mais condizente com o interesse público. Neste exemplo, percebemos a importância da audiência pública em tema tão relevante para o progresso científico nacional.

Por fim, como condição de transparência, controle e fiscalização a União, os Estados, os Municípios e o DF, em obediência a dispositivo legal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101, de 04/05/2000, deverá incentivar a realização de audiências públicas. É o que prevê o artigo 48, *in verbis*:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:  
I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

Enfim, estas são algumas das inúmeras aplicações das audiências públicas previstas no ordenamento jurídico brasileiro. O tema, por óbvio não se esgota com tais exemplos, pois se fossemos discutir, em um contexto jurídico, todas as legislações, normas, leis e regulamentos, tornar-se-ia inviável e um tanto desnecessário. Nosso objetivo, por hora, foi demonstrar como as audiências públicas se apresentam como instrumento comum garantidor do princípio democrático da participação no Brasil.

### 1.2.7 Direito Comparado

Segundo Milaré (2007, p.1126), o final da década de 60 foi o indicador de que o crescimento econômico e o processo de industrialização predatória estavam trazendo resultados desastrosos ao planeta, exigindo-se providências a níveis internacionais sobre a matéria.

A Suécia, explica o doutrinador, propôs à ONU a realização de uma conferência internacional para discutir os principais problemas ambientais que já alcançavam uma dimensão global. A proposta, segundo Milaré, foi acatada e em junho de 1972, na cidade de Estocolmo foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, com a participação de 113 países, 250 organizações não governamentais e organismos da ONU.

A partir deste período diversas legislações no mundo inteiro iniciaram um período de transformação, incluindo em seus preceitos normas referentes às audiências públicas no Direito Ambiental.

Machado (2010, p. 273), explica que os EUA por meio do *Council on Environmental Quality* (Conselho de Qualidade Ambiental) baixou diretrizes acerca da implementação da Lei de Política Ambiental Americana NEPA: Diretriz 40, CFR. O referido Conselho, explica o doutrinador, já houvera, em Diretriz anterior, ordenado que os órgãos administrativos devessem deixar disponível ao público a cópia de Relatório de Impacto 15 (quinze) dias antes da realização da Audiência Pública.

Conforme Machado (2010, p.273), na Noruega, uma reunião pública, concernentes às atividades que podem causar maiores problemas de poluição deverá ter lugar, em todos os casos em que a avaliação de impacto ambiental tenha sido submetida. A autoridade ambiental

e o requerente da licença, segundo Machado, devem relatar as potenciais consequências da atividade na reunião pública, sendo que a reunião deve ser levada a efeito bem antes que a decisão administrativa seja tomada. Conclui o doutrinador informando que a reunião não necessitará ser realizada se a atividade não for acarretar séria poluição, ou se a reunião pública tiver finalidade que possa ser coberta por outra legislação, em que se informe suficiente.

Para Antunes (2006, p. 279), a estrutura dos estudos de impacto ambiental no Japão tem merecido críticas. No que se refere às audiências públicas, ensina o doutrinador, estas têm por finalidade a simples explicação do projeto e não a análise ambiental destes mesmos projetos.

Em relação à França, Antunes (2006, p. 269) informa que na audiência, todos os resultados do impacto ambiental devem ser objeto de manifestação do povo, podendo opinar sobre medidas necessárias para suprimir ou reduzir as consequências ambientais negativas do projeto.

Machado (2010, p. 274) ainda cita os procedimentos adotados para realização das audiências públicas ambientais no Canadá, Países Baixos e na Colômbia.

O Canadá, segundo o doutrinador, o tema recebe destaque através da Lei 1979, regulamentada por meio do Decreto 84-467/84. O art. 11 do referido Decreto, explica, disciplina que o projeto será avaliado através de exame público sempre que seus efeitos forem nefastos ao meio ambiente. Ainda consta do referido Decreto que a realização das audiências públicas poderá ser efetuada quando as preocupações do público mostrarem que o exame público é desejável. Tal exame informa Machado (2010, p. 274), será realizado por uma Comissão de Avaliação Ambiental, em sessão pública, de modo informal, seguindo regras determinadas, mas não judiciárias e concedendo ao público tempo suficiente para que tome conhecimento das informações, podendo, inclusive, fazer comentários a respeito.

Nos Países Baixos, conforme Machado (2010, p. 274) há uma lei específica sobre audiências públicas em que somente menciona a possibilidade de comentários orais.

Por fim, na Colômbia, segundo Machado, as audiências públicas sobre meio ambiente podem ser requeridas pelo Procurador Geral da Nação ou Delegado para Assuntos do Meio Ambiente, o Defensor do Povo, o Ministro do Meio Ambiente, as demais autoridades ambientais, os governadores, os prefeitos e pelo menos 100 pessoas, ou 3 entidades sem objetivo de lucro. Há a possibilidade de realização de audiência para expedição da permissão ou licença ambiental, ou para modificação ou cancelamento da mesma.

### 1.3 PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

#### 1.3.1 Surgimento no Ordenamento Jurídico Brasileiro

O Princípio da participação comunitária, conforme ensina Milaré (2007, p.776), não é exclusivo do Direito Ambiental. Segundo o autor, tal princípio expressa a ideia de que, para a resolução dos problemas ditos comunitários, deve ser dada especial ênfase à cooperação entre o Estado e a sociedade, através da participação efetiva dos diferentes grupos sociais na formulação e na execução das políticas públicas.

Para Valla (1998, p. 7), embora sua história date do fim do século XIX, foi durante a década dos anos 80 que as manifestações populares chegaram ao ápice no Brasil. Desse modo, independentemente das posições teóricas assumidas pelos estudiosos do tema, é consensual que o termo participação popular se refere a uma concepção populacional mais ampla do que apenas o movimento sindical ou a política partidária. Neste sentido, explica, o termo geralmente se refere às classes populares, embora possa incluir também a participação da classe média.

De acordo com Valla (1998, p. 7) é possível situar o início da discussão mais sistemática sobre participação popular nos anos 30 e 40, em relação estreita com o surgimento das políticas públicas. O termo “políticas públicas”, conclui, se refere à participação do Estado na montagem da infra-estrutura necessária à superconcentração de atividades produtivas nas grandes metrópoles brasileiras.

Conforme já mencionado, a primeira Constituição Federal a ventilar o tema da participação popular foi a de 1934, que previa no art. 166, que nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação seria efetuada sem audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional. O mesmo imperativo Constitucional foi repetido pela Constituição de 1937.

Medeiros (2000) comenta que em 1945, com o final da II Grande Guerra Mundial, começaram no Brasil movimentos pela redemocratização. Segundo a jurista, em outubro deste mesmo ano, Getúlio Vargas foi deposto, em 2.12.1945 foi eleita a Assembléia Constituinte e em 2.2.1946 a mesma foi instalada. Segundo Nascimento (1997, p. 25-26), a Assembléia Constituinte buscava, apenas, restaurar a república federativa democrática, como o era em 1891 e 1934 e que foi conspurcada pela Carta Política de 1937. A Constituição de 1946, de certa forma, devolveu ao Brasil o princípio democrático. (Medeiros, 2000)

No entanto, o ordenamento jurídico brasileiro sofreu considerável inovação com a

previsão do artigo 150, § 31 da CF/67, mediante o qual todo e qualquer cidadão poderia propor ação popular contra atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.

Em sequência, a Carta Magna de 88 efetivou os princípios democráticos da participação popular como subsídio da tomada de decisão do poder público. Temos, dentre outros, o art. 14, III, ao estipular que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. Merece destaque na CF/88, a previsão da iniciativa legislativa popular, a ação popular e o direito de petição.

### **1.3.2 No Direito Ambiental**

A participação popular na gestão ambiental, para Milaré (2007, p. 183), ainda se encontra em processo de evolução. Isto porque, somente na década de 80, com a retomada das liberdades democráticas, é que se começou a abrir espaço para as comunidades expressarem suas reivindicações em favor da defesa do meio ambiente. Nesse período, conclui Milaré (2007, p. 183), difundiu-se na sociedade e no governo a consciência de que as questões ambientais deveriam ser tratadas em conjunto com as populações afetadas, reforçando-se os canais de diálogo ante a convicção de que os cidadãos, com acesso a informação e ao conhecimento, teriam melhores condições de articular eficazmente desejos e ideias, tomando parte nas decisões que lhe interessavam.

Isto posto, o princípio democrático da participação popular, segundo Antunes (2006, p. 29), é aquele que assegura aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais e de obter informações dos órgãos públicos sobre matéria referente à defesa do meio ambiente e de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais e que tenham significativas repercussões sobre o ambiente. Tal princípio, inquestionavelmente, guarda uma relação muito profunda com a Administração Pública que tem nos princípios da publicidade e da informação um dos seus elementos basilares.

Somos, desta forma, pelo entendimento de que a participação popular nas políticas ambientais efetiva-se com o acesso pleno à informação e, por conseguinte, com a publicidade dos atos.

No sistema constitucional brasileiro, continua Antunes (2006, p. 29), a participação faz-se por diversas maneiras, merecendo destaque:

- o dever jurídico de proteger e preservar o meio ambiente;

- o direito de opinar sobre as políticas públicas, através de:
  - a) participação em audiências públicas, integrando órgãos colegiados etc;
  - b) participação mediante a utilização de mecanismos judiciais e administrativos de controle dos diferentes atos praticados pelo Executivo. Por exemplo: ações populares, representações e outros;
  - c) as iniciativas legislativas que podem ser patrocinadas pelos cidadãos. A materialização do princípio democrático faz-se através de diversos instrumentos processuais e procedimentais.

Como se vê, os mecanismos jurídicos criados na legislação pátria, de fato, estimulam e possibilitam a participação popular, sobretudo em matéria de Direito Ambiental.

Neste aspecto, Sirvinskas (2005, p. 81) leciona a necessidade de dar-se publicidade ao pedido de licenciamento para que haja participação dos legitimados. Essa publicidade, explica o doutrinador, é uma garantia constitucional prevista nos arts. 225, § 1º, IV e 5º, XXXIII, ambos da CF, e 10, § 1º, da Lei nº 6.938/81. Tal publicidade será feita mediante a publicação do pedido de licenciamento no *Diário Oficial* e em jornal de grande circulação local ou regional.

Machado (2010, p. 101) assinala que a participação popular, visando à conservação do meio ambiente, insere-se num quadro mais amplo da participação diante dos interesses difusos e coletivos da sociedade. O voto popular, em escrutínio, explica o doutrinador, passou a não satisfazer plenamente o eleitor. Neste sentido, a ausência de um conjunto de obrigações dos eleitos, previamente fixadas, tem levado os cidadãos a pleitear uma participação contínua e mais próxima dos órgãos de decisão em matéria de meio ambiente.

Ainda segundo Machado (2010, p. 102), a participação dos indivíduos e das associações na formulação e na execução da política ambiental foi uma nota marcante dos últimos vinte e cinco anos. Fruto do surgimento do movimento sindicalista no Brasil, no início do século XX, Machado informa que a atuação das associações ambientais ou ONGS, tende a defender não apenas os direitos de uma classe profissional, mas os interesses que transcendem as profissões e concernem a diversos segmentos sociais.

De fato, os indivíduos isolados, por mais competentes que sejam, não conseguem ser ouvidos facilmente pelos governos e pelas empresas. As ONGS, neste sentido, não têm por fim o enfraquecimento da democracia, mas, de forma independente, possibilitar uma larga participação na elaboração das políticas, nas tomadas de decisões e na implementação em todos os níveis, como parceiros sociais.

### **1.3.3 Aplicação nas Audiências Públicas Ambientais**

A audiência pública, segundo Milaré (2007, p. 387), é o instrumento de garantia mais importante para o efetivo exercício dos princípios da publicidade e da participação popular, pois através dela se busca expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do ser referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

Conforme prescreve a Resolução CONAMA 009/87 no artigo 2º, a audiência pública será realizada por convocação do órgão de meio ambiente, se julgar necessário; por solicitação de entidade civil; por solicitação do Ministério Público e a pedido de 50 (cinquenta) ou mais pessoas. Conforme ensina Milaré (2007, p. 387), é importante frisar que, não havendo a audiência pública, apesar da solicitação de quaisquer dos legitimados mencionados neste artigo da Resolução CONAMA, a licença não terá validade. Portanto, conclui o doutrinador, no sistema brasileiro, a audiência pública, quando cabível, é requisito formal essencial para a validade da licença.

Para Sirvinskas (2005, p. 81), os princípios da publicidade e da participação se efetivam com a realização válida das audiências públicas. É na audiência, explica, que se fará a discussão de todos os pontos analisados pela equipe técnica multidisciplinar, apresentando-se ao final, as críticas ou sugestões.

### **1.3.4 Efetivação**

#### **1.3.4.1 Princípio da Publicidade**

Urge analisarmos, neste momento, de que forma e até que ponto o princípio da publicidade pode intervir na eficácia do princípio democrático da participação popular. Nossa análise, portanto, restringir-se-á ao foque da participação comunitária nas políticas públicas ambientais sob o prisma da publicidade dos atos do procedimento licenciatório.

Por Publicidade dos atos administrativo no campo do EIA/RIMA, entende-se, segundo Milaré (2007, p. 385), o direito que qualquer cidadão tem de conhecer os atos praticados pelos seus agentes públicos.

O EIA/RIMA, como bem expõe Milaré (2007, p. 385), não pode ser escondido dos olhares do público, segundo determinação insculpida no art. 225, § 1º, IV, da CF/88, salvo o sigilo imposto quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Senão vejamos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, **a que se dará publicidade**; (Grifo nosso)

Assim, conforme ensina Machado (2010, p. 264), não há como se ter participação do público sem que, antes, haja efetiva acessibilidade ao EIA/RIMA, que se dará pela publicidade. Portanto, quanto mais público e acessível à população local, maior será o alcance das repercussões dos atos praticados pela Administração e, por conseguinte, maior será a participação popular.

Neste sentido, Celso Mello (2007, p. 110), leciona que não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Para Pfeiffer (1997, p. 29/30), a Constituição cuidou não somente de exigir a realização do Estudo Prévio, mas de expressamente determinar a sua publicidade. Se não houvesse tal exigência, explica, o próprio estudo perderia muito de sua utilidade, na medida em que como sua elaboração fica a cargo de uma equipe multidisciplinar, contratada pelo proponente, a publicidade visa justamente a permitir que a população possa participar ativamente das discussões a respeito da viabilidade da obra ou atividade licenciada, realizando, sempre que possível, pesquisas e estudos próprios. Desta feita, a garantia da participação popular nas decisões administrativas ambientais se dá, dentre outras formas, pela efetiva publicidade dos atos administrativos.

Importante comentário fora tecido por Machado (2010, p. 264) sobre a publicidade dos atos no procedimento licenciatório. Segundo o referido doutrinador, excluída a parte do segredo industrial e comercial – se houver, for demonstrado e constatado pela Administração – todos os documentos destinam-se ao público e à Administração. Ocorre que o Decreto nº 99.274/90 expressamente regula em seu art.17, §§ 3º e 4º, a exceção do princípio da publicidade em detrimento ao segredo industrial. *In verbis*:

Art. 17. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

(...)

3º Respeitada a matéria de sigilo industrial, assim expressamente caracterizada a pedido do interessado, o Rima, devidamente fundamentado, será acessível ao público.

4º Resguardado o sigilo industrial, os pedidos de licenciamento, em qualquer das suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão da licença serão objeto de publicação resumida, paga pelo interessado, no jornal oficial do Estado e em um periódico de grande circulação, regional ou local, conforme modelo aprovado pelo Conama.

Na mesma esteira, a resolução CONAMA, 1/86, dispõe no art. 11, primeira parte que respeitado o sigilo industrial, assim solicitando e demonstrando pelo interessado o RIMA será acessível ao público.

A publicidade é essencial para promover a participação do público na medida em que, segundo Machado (2010, p. 266), se não houvesse comunicação pública – pelos meios normais de comunicação social – a fase de comentários seria praticamente inexistente, representando um engodo de participação pública, pois ninguém poderia comentar o que ignora esteja pronto para ser comentado.

Destarte, conforme ensina Baptista (2006), a publicidade como princípio da administração pública, deve ser seguido em todos os procedimentos de natureza administrativa, sendo, a audiência pública, destarte, um importante instrumento para tornar público o procedimento de licenciamento ambiental que possa vir a prejudicar a coletividade.

#### 1.3.4.2 Princípio da Educação Ambiental

Um outro princípio que merece destaque por possibilitar também a efetividade da participação democrática no processo licenciatório ambiental é o princípio da educação.

A referência a este princípio na Constituição de 1988 (art. 225, § 1º, VI), no que toca ao termo educação, constitui um sobressalto para os estudiosos brasileiros do Direito Ambiental, uma vez que não o empregavam de forma tão comum em seus trabalhos até antes da promulgação do texto constitucional vigente.

Segundo Milaré (2007, p. 500), o surto de novas diretrizes ambientais se deve indubitavelmente, à força propulsora da Conferência sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em junho de 1972. Este foi, continua o doutrinador, um dos eventos de maior repercussão em toda a História após a Segunda Guerra Mundial, propulsor de incontáveis desdobramentos e práticas para a conscientização ecológica e a organização da convivência humana no Planeta.

Foi, no entanto, com a ECO-92 que o tema Educação Ambiental ganhou ênfase se alastrando e se intensificando por todo o país.

Educação Ambiental é, na lição de Baptista (2006), uma diretriz básica da conduta dos seres humanos em respeito ao ecossistema sobre o qual está inserido. O princípio objetiva, segundo a pesquisadora, promover a conscientização coletiva em torno da necessidade de preservação do meio ambiente, bem como contribuir para a compreensão da complexidade do ambiente em suas dimensões ecológicas, econômicas, sociais, culturais, políticas, éticas e tecnológicas, de maneira a sensibilizar a coletividade quanto a importância da participação coletiva na defesa de todas as formas de vida.

Alves (2005) relata que tal postulado, consagrado após décadas de evolução política, tem por origem mais próxima o surgimento dos Direitos Sociais no Brasil. Tais direitos, ressalte-se, desenvolveram-se tardiamente, haja vista, explica a pesquisadora, o peso histórico das grandes instituições sobre a colônia que formaram um legado de entraves ao seu desenvolvimento.

Sobre o prisma da participação comunitária, o princípio da educação ambiental se mostra essencial na medida em que, conforme Machado (2010, p. 260), mesmo se os especialistas são em geral melhores juizes dos riscos, só a participação do público oferece esperanças sérias na criação de um conjunto de cidadãos esclarecidos necessário para uma gestão eficaz dos riscos – a longo prazo. Ressaltamos, conforme dito pelo doutrinador, que a participação popular pode oferecer condições de formar cidadãos conscientes de sua responsabilidade pela manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A lei reguladora da Política Nacional de Educação Ambiental é a Lei nº 9.795, de 27/04/1999. Segundo o citado diploma, art. 1º, entende-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

Vários são os destinatários desta lei. Em primeiro lugar, sujeitam-se a suas normas o Poder Público, nos termos dos arts. 205 e 225 da CF/88; as instituições educativas, que promoveram a educação ambiental de maneira integrada aos programas educacionais que desenvolvem bem como os meios de comunicação em massa, que colaborarão de maneira ativa e permanente na disseminação de informações e práticas educativas sobre meio ambiente, incorporando em sua programação a dimensão ambiental.

São também alcançadas pela disciplina da lei as empresas, entidades de classe,

instituições públicas e privadas, que promoverão programas destinados à capacitação dos trabalhadores, visando à melhoria e ao controle efetivo sobre o ambiente do trabalho, assim como sobre as repercussões do processo produtivo no meio ambiente. Cabe-nos registrar por oportuno que a sociedade como um todo está abarcada pela lei na medida em que deve manter atenção permanente na formação de valores, atitudes e habilidades que propiciem a atuação individual e coletiva para a prevenção, identificação e solução de problemas ambientais.

Importante destacar, conforme prevê o art. 4º da referida Lei, que um dos princípios diretores da política nacional de educação ambiental é o enfoque humanista, democrático e participativo. De fato, não há como se discutir educação ambiental, sem que se mencione a efetiva participação popular nas políticas públicas ambientais.

Sobre o tema, ensina-nos Milaré (2007, p. 502) que iniciativas locais e regionais, e também aquelas de maior alcance, precisam ser apoiadas de todos os modos possíveis. É parte da Educação Ambiental, continua o doutrinador, preocupar-se ainda com o ecossistema planetário, pois já se repete em toda parte que é necessário “pensar globalmente e agir localmente”.

De fato, conforme prescreve a Lei Federal nº 9.795 /99, o conteúdo educacional ambiental compreende elementos científicos, técnicos, culturais, políticos e éticos, entre outros. Tais elementos são, por sua vez, ventilados nas discussões das audiências públicas.

Nos termos do § 3º, artigo 8º da referida lei, as ações de estudos, pesquisas e experimentações voltar-se-ão para:

- I - o desenvolvimento de instrumentos e metodologias, visando à incorporação da dimensão ambiental, de forma interdisciplinar, nos diferentes níveis e modalidades de ensino;
- II - a difusão de conhecimentos, tecnologias e informações sobre a questão ambiental;
- III - o desenvolvimento de instrumentos e metodologias, visando à participação dos interessados na formulação e execução de pesquisas relacionadas à problemática ambiental;
- IV - a busca de alternativas curriculares e metodológicas de capacitação na área ambiental;
- V - o apoio a iniciativas e experiências locais e regionais, incluindo a produção de material educativo;
- VI - a montagem de uma rede de banco de dados e imagens, para apoio às ações enumeradas nos incisos I a V.

No entendimento de Milaré (2007, p. 505), a referida norma propõe uma compreensão integrada do meio ambiente e das suas múltiplas e complexas relações, com estímulo ao fortalecimento da consciência crítica sobre a realidade global. A cidadania ambiental, conclui, é enfatizada mediante o incentivo à participação individual e coletiva nos processos de

preservação e recuperação da qualidade ambiental. Para o referido doutrinador, é indispensável a democratização das informações ambientais, que não podem constituir privilégio de administradores públicos ou de técnicos e cientistas iniciados na área.

Sobre o tema, vale constar valiosas contribuições dadas por Antunes (2006, p. 244). Para o doutrinador, a lei, na passagem que foi abordada acima, utilizou termos poucos claros e extremamente ambíguos, tais como “dimensão ambiental”, “questão ambiental”, “área ambiental”, “problemática ambiental”, que são correntes da linguagem diária, mas que não se prestam para uma norma legal que pretende disciplinar assunto de tão grande relevância como a educação ambiental.

Antunes (2006, p. 245), ressalva vê-se na educação ambiental não-formal um conjunto de práticas e ações de natureza educativa, cujo objetivo é a sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente. A educação ambiental não-formal, em outros termos, explica Antunes, é um processo integrado e amplo, cujo objetivo é a capacitação dos indivíduos para a ampla compreensão das diferentes repercussões ambientais das atividades humanas, tornando-os aptos a agir ativamente em defesa da qualidade ambiental.

Desse modo, observando a bibliografia analisada, entendemos que a educação e publicidade são pilares fundamentais para a efetivação dos processos de cunho democrático-participativo nas políticas públicas ambientais. E, neste aspecto, as audiências públicas se colocam como importante instrumento de tutela e preservação ambiental, sem deixar de lado, por óbvio, sua relevância na gestão ambiental.

## REFERENCIAL METODOLÓGICO

Neste ponto, faz-se necessária descrição sumária da metodologia abordada na presente obra.

Por metodologia, entende-se, segundo Henriques (2006, p. 18), como sendo a prática de estudo da realidade que consiste em dirigir na investigação da verdade. Para conhecer a realidade, conclui, há vários caminhos, e é deles que trata a metodologia.

No entendimento de Garcia (1980, p. 317) todo método é, em essência, analítico ou sintético. Análise é a decomposição de um todo em suas partes, uma operação do espírito em que se parte do mais complexo para o menos complexo, ou, em outras palavras, do todo para suas partes.

Ainda segundo Henriques (2006, p. 16), quanto ao objeto, a pesquisa metodológica pode ser de campo (ciências sociais), de laboratório (quase sempre experimental) e bibliográfica (utilização de textos para a pesquisa). Uma outra classificação apresentada pelo Autor se dá pelo objetivo, dividindo-se em **exploratória** (estabelece critérios, métodos e técnicas para a elaboração de uma pesquisa; investigação que objetiva oferecer informações sobre o objeto da pesquisa e orientar a formulação de hipóteses); **descritiva** (estudo, análise, registro e interpretação dos fatos do mundo físico sem a interferência do pesquisador) e **explicativa** (pesquisa que registra fatos, analisa-os, interpreta-os e identifica causas.)

Na presente pesquisa, fora utilizado o método explicativo, buscando interpretar o fenômeno da participação popular no direito ambiental através das audiências públicas.

### 1.4 CLASSIFICAÇÃO DA METODOLOGIA

No que diz respeito ao objeto, a presente monografia classifica-se como uma pesquisa bibliográfica. Quanto ao objetivo, caracteriza-se como explicativa, já que, por meio de estudos doutrinários, jurisprudenciais e explanação de teorias, pareceres e entendimentos jurídicos sobre assuntos relacionados à matéria. Com fundamento em tais entendimentos, buscou-se comprovar de maneira expositiva que um dos mecanismos de efetividade do Princípio Democrático da Participação Popular nos procedimentos de licenciamento ambiental no Brasil, está na aplicação dos Princípios da Publicidade e Educação Ambiental.

## 1.5 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO UTILIZADO

Conforme já exposto, quanto ao procedimento técnico utilizado no presente estudo, fora utilizado o método bibliográfico, no qual buscou-se abordar análises e estudos doutrinários e jurisprudenciais sobre o Princípio democrático da participação popular. Utilizou-se, ainda, do método de pesquisa histórico e o comparativo, em que se pesquisou nos demais ordenamentos jurídicos existentes como se comporta o instituto da audiência pública.

O cerne da discussão foi apresentar a importância do referido princípio no âmbito do Direito Ambiental, analisando as formas de efetivação. As contribuições dadas pelos mestres e doutrinadores foram essencial e, notadamente, as legislações que tratam da matéria serviram de base para entender a aplicação do tema no ordenamento jurídico brasileiro.

Na fundamentação teórica, versou-se sobre o procedimento administrativo do licenciamento que enseja no ato concessório de licença ambiental. Sob a ótica doutrinária e jurisprudencial, examinou-se a legislação ambiental sobre o licenciamento, a controvérsia sobre a competência executória, além do roteiro para sua concessão. Não fora deixado de lado, devido sua importância, a discussão sobre o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental.

Dando continuidade à revisão bibliográfica foi analisado o instituto da audiência pública. Analisando sua origem nos mais diversos ordenamentos jurídicos, do início da sociedade mesopotâmica até a contemporânea. Abordou-se ainda o conceito dado pela doutrina pátria, sua natureza jurídica, bem como sua finalidade e aplicação em outros ramos do direito, além do ambiental.

No tópico seguinte, se analisou o princípio democrático da participação popular ou princípio da participação comunitária, que apesar de nossa tímida tradição democrática nos processos administrativos ambientais, se mostra como importante instrumento de humanismo e de cidadania.

Por fim, foram sintetizadas as conclusões da presente dissertação, analisando como se dá a efetivação do princípio democrático da participação popular, a partir da publicidade e da educação ambiental, princípios vetores da Política Nacional do Meio Ambiente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, mas sem que esta discussão esgote o tema, mister relacionar alguns proposições para reflexão:

Conforme já observado, no âmbito do direito ambiental, o licenciamento consubstancia como sendo um importante instrumento de caráter preventivo com vistas na efetiva tutela do meio ambiente. A doutrina majoritária, como visto, o considera como verdadeiro procedimento administrativo complexo, composto por inúmeras etapas, em que juntas visam, primordialmente, definir os limites toleráveis de interferência sobre o meio ambiente. Em outros termos, a doutrina é uníssona no sentido de classificar o procedimento do licenciamento ambiental como modalidade de intervenção do Poder Público e como tal deve cumprir estritamente os parâmetros legais definidores.

Dentre os atos administrativos que compõem o licenciamento, destacamos neste estudo as audiências públicas.

Assim, as audiências públicas, em sua definição doutrinária e legislativa, destinam a assegurar o cumprimento dos princípios democráticos estatuídos na Constituição Federal. Diante disso decorre a importância de sua realização nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente.

As audiências públicas, portanto, possibilitam que os cidadãos tomem conhecimento do conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental, caracterizando-se como um momento oportuno para averiguar as repercussões da concessão do alvará ou licença ambiental.

Com base na doutrina ambientalista, é entendimento cediço que não há como se ter participação do público sem que, antes, haja efetiva acessibilidade ao conteúdo produzido no procedimento licenciatório. A audiência pública, neste sentido, serve como porta de acesso aos atos administrativos que fundamentarão a importante decisão de conceder ou denegar a autorização de funcionamento do empreendimento.

A população, por óbvio, só tomará ciência do EIA/RIMA com a efetiva publicidade, assegurada, desde já, a proteção à matéria de sigilo industrial. Portanto, um dos mecanismos de efetivação do Princípio da Participação Popular, ora abordado, é o Princípio da Publicidade.

Na mesma esteira, encontramos fundamento na doutrina e na legislação para o fato de que a Educação Ambiental também é mecanismo de efetivação da Participação Popular, pois a participação popular nestes encontros demonstra a consciência ambiental, obtida pela

Educação.

Conforme visto, a própria Lei 9.795/99 informa que um dos princípios diretores da política nacional de educação ambiental é o enfoque humanista, democrático e participativo. De fato, não há como se discutir educação ambiental, sem que se mencione a efetiva participação popular nas políticas públicas ambientais.

Assim, queremos deixar expresso que o debate preventivo realizado nas audiências públicas pode evitar eventuais prejuízos advindos de atividades de risco ambiental. A população, neste sentido, deve ser bem informada, agir de forma consciente e cidadã diante dos problemas ambientais que lhes cercam.

É esse um dos motivos pelos quais se faz menção à importância das audiências públicas no atual sistema ambiental. Sobretudo quando regidas pelo Princípio da Educação Ambiental e da Publicidade.

## REFERÊNCIAS

AGENDA 21. In: **CNUMAD** - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92). Capítulo 36. Rio de Janeiro. 1992.

ALVES, Fernando de Brito. **Cidadania e direitos sociais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 877, 27 nov. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7627>>. Acesso em: 12 set. 2010.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 9ª edição. rev., ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. **Oralidade no Direito Administrativo**: licenciamento ambiental e audiência pública. Mar. 2006. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em 31 de agosto de 2010.

BRASIL. **Lei nº 9.638**, de 31 de agosto de 1981. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. – In Legislação, Leis Ordinárias, 1981. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L6938.htm>>. Acesso: 12 mar 2011.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA. **Resolução CONAMA nº 001/86**, de 23 de janeiro de 1986 – In: Resoluções, 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso: 12 mar 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA. **Resolução CONAMA n° 237/97**, de 19 de dezembro de 1997 – In: Resoluções, 1997. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso: 12 mar 2011.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Ação Rescisória de Ação Pública n° 178.554-1-6, da 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, 12 de maio de 1993

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e. **Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa**. Revista Forense, Rio de Janeiro, n. 317, p. 25-45, jan./mar. 1992

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18ª ed rev., ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. São Paulo: Centauro, 2002.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2000.

GARCIA, Othon. **Comunicação em prosa moderna: aprenda a escrever, aprendendo a pensar**. 8ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1980.

GOMES, Marcia Pelissari. **Democracia e Evolução e História**. Artigos Jurídicos, 2007. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/estudantesdireito/uit/marciapelissarigomes/democracia.htm>>. Acesso em: 12 mar 2011.

HENRIQUES, Antonio. **Monografia no curso de direito: como elaborar o trabalho de conclusão de curso (TCC)**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LOBO, Abelardo Saraiva da Cunha. **Curso de Direito Romano**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18ª ed rev., ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MALINOWSKI, Bronislaw. **Crimen y costumbre en la sociedad salvaje**. Barcelona: Ariel, 1978, p. 74.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **O princípio democrático no ordenamento jurídico brasileiro**. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n° 43, jul 2000. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/62/o-principio-democratico-no-ordenamento-juridico-brasileiro/2>>. Acesso em: 26 abr 2011.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, José Octávio de Arruda. **História do direito e da política**. João Pessoa: Linha d'Água, 2008.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5ª ed. reformulada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

NASCIMENTO, Tubinambá Miguel Castro do. **Comentários à Constituição Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

PFEIFFER, Roberto A. C. **A publicidade e o direito de acesso a informações no licenciamento ambiental**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: RT, n. 8, 1997.

ROLIM, Luiz Antônio. **Instituições de direito romano**. 2ª ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 3ª ed rev. e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2005.

SANTOS, Esther Maria Brighenti dos. **Amicus curiae: um instrumento de aperfeiçoamento nos processos de controle de constitucionalidade**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 906, 26 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7739>>

SOUZA, Adriano Stanley Rocha. O Meio Ambiente como direito difuso e a sua proteção como exercício de cidadania. **XVI Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/adriano\\_stanley\\_rocha\\_souza2.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/adriano_stanley_rocha_souza2.pdf)>. Acesso em: 26 abr 2011

SOARES, Evanna. **A audiência pública no processo administrativo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3145>>. Acesso em: 11 set. 2010.

VALLA, Victor Vincent. **Sobre participação popular: uma questão de perspectiva**. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.org/pdf/csp/v14s2/1322.pdf>. Acesso em 11 de abril de 2011.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Fundamentos de História do Direito**. 3ª ed. rev. e atualizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Fundamentos de História do Direito**. 4ª ed. rev. e atualizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.