



**UNISUL**

**UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA  
PAULO ROBERTO MARCONDES**

**DA NECESSIDADE DE INCLUSÃO DE ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL  
NAS LICITAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS, POTENCIALMENTE GERADORAS  
DE DEGRADAÇÃO AMBIENTAL**

Florianópolis

2013

**PAULO ROBERTO MARCONDES**

**DA NECESSIDADE DE INCLUSÃO DE ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL  
NAS LICITAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS, POTENCIALMENTE GERADORAS  
DE DEGRADAÇÃO AMBIENTAL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Direito da Universidade do Sul de Santa  
Catarina como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Solange Büchele de S.Thiago, MSc

Florianópolis

2013

**PAULO ROBERTO MARCONDES**

**DA NECESSIDADE DE INCLUSÃO DE ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL  
NAS LICITAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS, POTENCIALMENTE  
GERADORAS DE DEGRADAÇÃO AMBIENTAL**

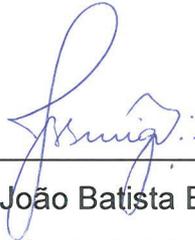
Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Florianópolis, 26 de novembro de 2013.



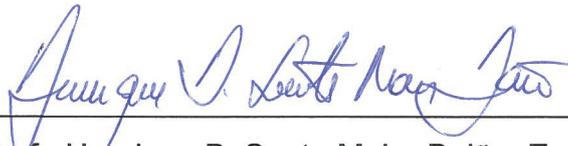
---

Prof. e orientador: Solange Büchele de S. Thiago, MSc.  
Universidade do Sul de Santa Catarina



---

Prof.: João Batista Búrigo, MSc.  
Universidade do Sul de Santa Catarina



---

Prof.: Henrique B. Souto Maior Baião, Esp.  
Universidade do Sul de Santa Catarina

## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

### **DA NECESSIDADE DE INCLUSÃO DE ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL NAS LICITAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS, POTENCIALMENTE GERADORAS DE DEGRADAÇÃO AMBIENTAL**

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e a Orientadora, de todo e qualquer reflexo acerca deste Trabalho de Conclusão de Curso.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Florianópolis, 06 de novembro de 2013.



---

**PAULO ROBERTO MARCONDES**

## **AGRADECIMENTOS**

A todos aqueles que, nos mais diversos momentos desta caminhada, fizeram-se presentes, dando seu incondicional apoio às minhas iniciativas.

A Professora Solange Büchele de S.Thiago, por sua sempre, pronta e valiosa orientação, bem como pelo contínuo incentivo que tem dado à pesquisa e ao aprendizado.

## RESUMO

O presente trabalho monográfico tem como objetivo demonstrar a relevância do Estudo de Impacto Ambiental como instrumento garantidor do respeito à legislação ambiental e aos princípios que norteiam a Administração Pública quando se trata da implantação de projetos de obras públicas passíveis de degradação ambiental. Diante do fato de que a natureza não é fonte inesgotável de matéria-prima a ser explorada visando apenas o desenvolvimento econômico, será visto o papel do Estado no dever de proteger o meio ambiente, disciplinar a utilização sustentável dos recursos naturais e promover o desenvolvimento socioeconômico de forma sustentável. Foi feita uma análise da eficiência do Estudo de Impacto Ambiental como fonte de informações, para que o Poder Público e a população em geral possa exercer o controle ambiental dos empreendimentos públicos, bem como nas licitações de obras públicas passíveis de degradação ambiental, o Estado possa valer-se de um instrumento que garanta que a obra ou a atividade a ser implantada não irá comprometer o meio ambiente para esta e para as futuras gerações, conforme preceitua a Constituição Federal. No trabalho fica demonstrado que a ausência ou irregularidades graves na elaboração do Estudo de Impacto Ambiental, quando a Lei assim o exigir, tornará nulo todo procedimento licitatório, impondo aos responsáveis as sanções previstas no § 3º, artigo 225, da CRFB/88, bem como no artigo 14, da Lei 6.938/1981, para todo aquele que, de alguma forma, frustrar a licitude do processo de licitação ou que vier a dispensá-lo indevidamente. Por fim, é analisada a utilização da teoria do fato consumado, pelos administradores públicos, para justificar o andamento de projetos implantados irregularmente, bem como o posicionamento dos Tribunais sobre esse assunto.

**Palavras-chave:** Estudo de Impacto Ambiental. Licitação de Obra Pública. Desenvolvimento Socioeconômico Sustentável.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

EIA/RIMA - Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental

EPIA - Estudo Prévio de Impacto Ambiental

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IN SLTI/MPOG - Instrução Normativa da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

MMA - Ministério do Meio Ambiente

ONG - Organização Não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

TCU - Tribunal de Contas da União

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TJSC – Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina

UNISUL – Universidade do Sul de Santa Catarina

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2 MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b> .....	<b>11</b>
2.1 CONCEITO DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE .....	11
2.2 DIREITO FUNDAMENTAL À SUSTENTABILIDADE .....	15
2.3 RELATÓRIO BRUNDTLAND E A AGENDA 21 .....	20
2.4 RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL.....	23
2.5 INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA E A LICITAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO DE MERCADO.....	27
<b>3 LICITAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS</b> .....	<b>31</b>
3.1 FUNDAMENTO LEGAL DO PROCESSO LICITATÓRIO .....	31
3.2 PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS APLICÁVEIS ÀS LICITAÇÕES públicas.....	34
3.3 DAS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS .....	36
3.4 LICITAÇÃO PARA EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS .....	39
3.5 DO LANÇAMENTO DE EDITAL LICITATÓRIO PARA OBRAS PÚBLICAS .....	42
<b>4 O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE VALIDADE DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS</b> .....	<b>45</b>
4.1 CONCEITO E IMPORTÂNCIA DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL .....	46
4.2 SEGURANÇA AMBIENTAL EM PROJETOS PÚBLICOS .....	50
4.3 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA INSTALAÇÃO DE OBRAS E ATIVIDADES GERADORAS DE DEGRADAÇÃO AMBIENTAL .....	53
<b>4.3.1 Da responsabilidade pela Administração Ambiental</b> .....	<b>58</b>
<b>4.3.2 Obras e atividades causadoras de degradação ambiental</b> .....	<b>63</b>
4.4 DA UTILIZAÇÃO DA TEORIA DO FATO CONSUMADO EM QUESTÕES ENVOLVENDO DANOS AMBIENTAIS.....	65
4.5 IMPORTÂNCIA DAS DECISÕES JUDICIAIS SOBRE O TEMA.....	71
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	<b>76</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>78</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente monografia está fundamentada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na legislação infraconstitucional que trata do meio ambiente e dos danos ambientais, e nas leis e princípios que regem a Administração Pública, bem como em textos de doutrinadores como Paulo de Bessa Antunes, Celso Antonio Pacheco Fiorillo, Paulo Affonso Leme Machado, Edis Millaré, Juarez Freitas, Hely Lopes Meirelles e José dos Santos Carvalho Filho, entre outros, que tratam do assunto.

A relevância deste trabalho está em demonstrar que é possível mitigar os efeitos do necessário desenvolvimento resguardando o meio ambiente, um direito de todos e dever de proteção constitucional do Estado.

Tem como objetivo demonstrar a necessidade de Estudo de Impacto Ambiental nas licitações públicas de obras passíveis de degradação ambiental, nas várias esferas da Administração Pública e que a sua não realização, quando a lei o exigir, será caso de nulidade de todo processo licitatório.

Para isso serão analisados os parâmetros legais que regulamentam a atuação do Estado brasileiro nas contratações públicas sustentáveis, assim como será destacada a responsabilidade do Estado na administração da coisa pública, em observância aos princípios constitucionais que disciplinam o tema em questão.

Sem aprofundar o estudo sobre a teoria dos direitos fundamentais e a análise dos principais elementos de sua estrutura dogmática, bem como seus efeitos sobre a ordem jurídica, questões estas consideradas indispensáveis para o desenvolvimento de uma proposta de compreensão adequada para o significado e o conteúdo do direito fundamental ao ambiente, ainda assim, neste trabalho, serão estudados alguns dos principais conceitos que envolve o direito ao meio ambiente.

Será analisado o processo licitatório à luz da Lei 8.666/93, que instituiu as normas para licitações e contratos na Administração Pública, quando da execução de obras e/ou da prestação de serviços, bem como suas consequências para o meio ambiente, de acordo com a Lei 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, demonstrando ser possível a anulação do processo licitatório pela ausência de estudo de impacto ambiental.

Também será analisado o posicionamento dos Tribunais pátrios quando do julgamento de situações de descumprimento da legislação que trata sobre o

assunto, e da justificativa de alguns administradores ao invocar a teoria do fato consumado, com fundamento de que o cumprimento da Lei, no caso, após o dano ocorrido, traria um prejuízo maior ao erário e a população, do que causaria o ato que se pretendia anular.

A pesquisa do presente trabalho será de natureza básica explicativa e terá como técnica de pesquisa o levantamento bibliográfico e documental, onde serão repassados os principais conceitos dos doutrinadores, a legislação e a jurisprudência atualizada que trata sobre o assunto. Para tanto, será utilizado o método dedutivo em que se pressupõe a existência de verdades gerais já afirmadas e de fundamentações jurídicas que servirão de base, ou premissas, para se atingir, por meio dele, uma conclusão.

Terá sua composição disposta em três capítulos de desenvolvimento, sendo que no segundo capítulo do trabalho serão abordados os conceitos de meio ambiente, a normatização que trata desse bem público e do direito fundamental à sustentabilidade. Será visto como o Poder Público intervém na ordem econômica e suas consequências para o desenvolvimento sustentável e a busca pelo estabelecimento de um novo modelo de desenvolvimento, voltado não apenas em reduzir as agressões ao meio ambiente, mas também, que garanta igualdade de oportunidades para todos os cidadãos e a sobrevivência dos setores produtivos, visando o desenvolvimento social, econômico e ambientalmente equilibrado.

No terceiro capítulo será tratado como a legislação pátria dispõe sobre as licitações públicas e sua evolução para a forma sustentável. Será analisado o processo de licitação para obras públicas, potencialmente geradoras de degradação ambiental e a possibilidade de anulação do edital de licitação pela ausência de Estudo de Impacto Ambiental nesse processo.

O quarto capítulo contemplará conceitos envolvendo o Estudo de Impacto Ambiental, sua importância como instrumento de validade das licitações públicas sustentáveis e garantidor da segurança ambiental em projetos públicos. Por fim, será estudada a responsabilidade da Administração Pública em casos de descumprimento da norma, a importância das decisões judiciais sobre o tema e a utilização, por parte de alguns administradores públicos, da chamada teoria do fato consumado, como justificativa para manutenção e/ou continuidade de projetos que, pela falta de estudo de impacto ambiental, possam ter dado causa à irreversível degradação ambiental.

## 2 MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Neste capítulo serão tratados, entre outros conceitos, o de desenvolvimento sustentável, destacando, pela sua importância e correlação, os conceitos de meio ambiente e do direito fundamental à sustentabilidade.

Será demonstrado a partir dos textos normativos a evolução do conceito jurídico de meio ambiente e desenvolvimento sustentável e sua aplicação pelo Estado, na busca de um modelo de desenvolvimento que não comprometa o equilíbrio ambiental.

Como forma de melhor entender o desenvolvimento histórico do conceito de sustentabilidade ambiental, será estudado a Declaração de Estocolmo, o Relatório Brundtland e a Agenda 21, seus efeitos na busca por um desenvolvimento nacional sustentável e a intervenção do Estado na ordem econômica.

Para isto, serão utilizadas referências bibliográficas como a legislação constitucional, leis esparsas que disciplinam e conceituam o meio ambiente e o desenvolvimento de forma sustentável, assim como as contribuições teóricas dos autores Édis Milaré, Juarez Freitas, Celso Antonio P. Fiorillo, Guido Fernando Silva Soares, Costa Machado, José Afonso da Silva, Paula Chies Schommer, Annelise Monteiro Steigleder, entre outros.

### 2.1 CONCEITO DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE

A definição de meio ambiente, ainda que feita de forma ampla, faz-se necessária, posto que na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, (CRFB/88) “o legislador optou por trazer um conceito jurídico indeterminado, a fim de criar um espaço positivo de incidência da norma”, ou seja, caberia ao intérprete o preenchimento do seu conteúdo. (FIORILLO, 2004, p. 20).

Para Fiorillo (2004, p.20), “o meio ambiente natural ou físico é constituído por solo, água, ar atmosférico, flora e fauna”, em um equilíbrio dinâmico.

O conceito de meio ambiente envolve diversos aspectos que, no entendimento de Leite (2003, p. 71) significa:

Qualquer que seja o conceito que se adotar, o meio ambiente engloba, sem dúvida, o homem e a natureza, com todos os seus elementos. Desta forma, se ocorrer uma danosidade ao meio ambiente, esta se estenderá à

coletividade humana, considerando tratar-se de um bem difuso interdependente.

Sobre esse assunto, o art. 3º, inciso I, da Lei 6.938/81, Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, conceitua meio ambiente como sendo “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.” (BRASIL, 1981).

Proteção ambiental e desenvolvimento econômico “são dois valores, aparentemente em conflito, que a Constituição de 1988 alberga e quer que se realizem no interesse do bem-estar e da boa qualidade de vida dos brasileiros.” (SILVA, 2003, p. 26)

Os conceitos de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável implicam em novos conceitos e mecanismos de investimentos públicos e privados, que deve ter como fundamento os seguintes aspectos:

- 1) redução do consumo de recursos ou aumento da produtividade;
- 2) redução do impacto dos projetos sobre o meio ambiente, com destaque para mecanismos de redução da poluição e dos resíduos que causam o aquecimento da Terra e;
- 3) aumento da funcionalidade, flexibilidade e reaproveitamento dos produtos em geral. (PIMENTEL; MARINO JÚNIOR, 2008, p. 67).

A dimensão do respeito ao meio ambiente está cada vez mais inter-relacionado com o conceito de sustentabilidade que vem se solidificando com o passar dos anos. Com relação à sustentabilidade, Freitas (2012, p. 24) assevera que, muito além das dimensões social, econômica e ambiental, “a sustentabilidade tem de ser assimilada também na sua dimensão jurídico-política, por se tratar de princípio constitucional gerador de novas obrigações, assim como na sua dimensão ética”.

O sítio Portal da Sustentabilidade tem um conceito mais abrangente de sustentabilidade quando afirma que:

O conceito de sustentabilidade ambiental refere-se às condições sistêmicas segundo as quais, em nível regional e planetário, as atividades humanas não deveriam interferir nos ciclos naturais em que se baseia tudo o que a resiliência do planeta permite e, ao mesmo tempo, não deve empobrecer seu capital natural, que será transmitido às gerações futuras. (MANZINI; VEZZOLI, 2005, apud PORTAL DA SUSTENTABILIDADE, 2013).

Freitas (2012, p. 29) corrobora com esse entendimento ao afirmar que, “a sustentabilidade não pode ser considerada um tema efêmero ou de ocasião, mas prova viva da emergência de uma racionalidade dialógica, interdisciplinar, criativa, antecipatória, medidora de consequências e aberta.”

Em se tratando de políticas públicas sustentáveis, Capra (1996, p. 24) afirma que “nossos líderes não só deixam de reconhecer como os diferentes problemas estão inter-relacionados; eles também se recusam a reconhecer como as suas chamadas soluções afetam gerações futuras.” Conclui o autor de *A Teia da Vida*, que “a partir do ponto de vista sistêmico, as únicas soluções viáveis são as soluções sustentáveis.” (CAPRA, 1996, p. 24).

É esse entendimento sistemático que Freitas (2012, p. 31) coloca ao afirmar que:

As grandes questões ambientais do nosso tempo [...] devem ser entendidas como questões naturais, sociais e econômicas, simultaneamente, motivo pelo qual só podem ser equacionadas mediante uma abordagem integrada, objetiva, fortemente empírica e, numa palavra, sistemática.

Antunes (2002, p. 20) faz uma atualização do conceito de desenvolvimento sustentável ao considerar o Direito Ambiental como “um instrumento jurídico, cujos objetivos maiores devem estar voltados para a prevenção do dano ambiental e não para sua simples reparação.” Para esse autor:

A existência legal e constitucional do Estudo de Impacto Ambiental, como medida prévia para a avaliação dos efeitos da eventual implantação de um projeto ambiental, é a materialização do princípio que pode ser extraído do preceito contido no inciso VI, do artigo 170, da Lei Fundamental. (ANTUNES, 2002, p. 35).

A CRFB/88 foi clara ao submeter os princípios gerais da atividade econômica à defesa do meio ambiente, conforme pode ser observado em seu artigo 170, inciso VI:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:  
[...]  
VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. (BRASIL, 1988).

Para Machado (2012, p. 901), este artigo contempla um dos princípios que “orientam o emprego de toda a ordem constitucional, da ordem infraconstitucional, econômica e, também, o processo evolutivo dessas ordens no tempo e segundo as mudanças da realidade política, social e econômica vigente no País.” Machado (2012, p. 905) afirma que “o texto atual desse inciso [dado pela EC 42/2003] ampliou a descrição normativa, autorizando tratamentos jurídicos melhores e mais diferenciados ao caso concreto, especialmente em situações em que esteja presente o impacto ambiental.”

Assim sendo, fica sob o manto protetivo constitucional, “situações em que esteja presente o impacto ambiental, como consequência dos processos de produção ou nas prestações de serviços das empresas.” (MACHADO, 2012, p. 905).

E mais, com a Constituição Federal de 1988, passou a ser “um dever jurídico constitucional de *levar em conta o meio ambiente* quando se for implantar qualquer empreendimento econômico.” (ANTUNES, 2002, p. 35, grifo do autor).

Ao tratar de indicadores de desempenho ambiental os autores Pimentel e Marino Júnior (2008, p. 68-69) afirmam que “cada projeto demanda um sistema de indicadores de desempenho e sustentabilidade ambiental e social específicos.”

No entendimento daqueles autores:

É impossível listar todos os conceitos e indicadores de desempenho, porém, é possível destacar os principais critérios e indicadores de sustentabilidade e desempenho ambiental, como indicadores de consumo de energia, de consumo de água, indicadores de manutenção da biodiversidade, indicadores da produção de resíduos gerados e indicadores de desempenho social, como exemplos. (PIMENTEL; MARINO JÚNIOR, 2008, p. 68-69).

Deste modo, o conceito de sustentabilidade de Freitas contempla a maioria desses critérios, ao assinalar que:

Trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da Sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar. (FREITAS, 2012, p. 41).

Com base nesses conceitos, é possível inferir que para uma boa avaliação de políticas e projetos públicos ou privados, haverá necessidade da

mensuração dos impactos que esses investimentos poderão causar ao meio ambiente em todos os seus aspectos. Por consequência, a defesa do meio ambiente está relacionada a um interesse intergeracional e com a necessidade de um desenvolvimento sustentável. A sustentabilidade deve ser a base fundamental para o desenvolvimento do país, a despeito de um crescimento econômico feito a qualquer custo e sem a garantia do bem-estar desta e das próximas gerações.

## 2.2 DIREITO FUNDAMENTAL À SUSTENTABILIDADE

A sustentabilidade é um direito social previsto como princípio constitucional que garante a todos um meio ambiente sadio e preservado para esta e para as próximas gerações. Em seu artigo 225, *caput*, a CRFB/88 prevê que:

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. (BRASIL, 1988).

O dispositivo acima citado tem como fundamento a preservação do bem ambiental, determinando em seus parágrafos os instrumentos de garantia da efetividade do direito enunciado e os objetos que requerem imediata proteção constitucional.

Desta forma, é possível verificar que no plano da organização da proteção constitucional do meio ambiente,

O Estado não possui apenas uma obrigação de abstenção perante o direito fundamental, mas também obrigações que são expressas como deveres de proteção, que, em síntese, traduziriam uma obrigação abrangente de o Estado conformar sua ordem jurídica de tal forma que, nela e através dela, os direitos fundamentais sejam garantidos e as liberdades neles sustentadas possam encontrar efetivação. (AYALA, 2011, p. 205).

Quanto à utilização dos recursos naturais, tidos como necessários para o progresso, Fiorillo (2004, p. 25) esclarece que:

O princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações

também tenham oportunidade de desfrutar dos mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição.

Nos dizeres de Machado (2012, p. 1111), “o legislador constituinte [...] estabeleceu neste artigo [225 da CRFB/88] que a vida depende do meio ambiente equilibrado, que o homem pode extrair dele somente aquilo que for necessário à sua sobrevivência”, porém, quando assim o fizer deverá ser “de forma a permitir que os outros homens de sua geração e das gerações futuras possam ter o mesmo acesso.” (MACHADO, 2012, p. 1111).

Complementa o autor acima citado dizendo que, para garantir que esse direito “atinja os efeitos desejados, o constituinte incumbiu o Poder Público de uma série de ações necessárias para essa finalidade.” (MACHADO, 2012, p. 1111).

No entendimento de Freitas (2012, p. 48), com a evolução do “conceito de sustentabilidade fica comprovado que não [se] pode ignorar, sob hipótese alguma, a condição jurídico-política do princípio constitucional no sistema brasileiro.”

Para Steigleder (2011, p. 87), o art. 225, *caput*, da CRFB/88 “consolidou a autonomia do bem jurídico ambiental, que vem tutelado de forma explícita e independente de outros valores constitucionais, ainda que agregado à tutela da qualidade de vida.”

Em relação à tutela jurídica do meio ambiente, para Silva (2003, p. 81), “o objeto da tutela jurídica não é o meio ambiente considerado nos seus elementos constitutivos. O que o Direito visa proteger é a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida”. O autor considera que existem dois objetos a serem tutelados, quais sejam, “um imediato, que é a qualidade do meio ambiente; e outro mediato, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que vem sintetizado na expressão ‘qualidade de vida’.” (SILVA, 2003, p. 81, grifo do autor).

A legislação brasileira quando trata do direito ambiental e da sustentabilidade,

[...] encontra-se em uma posição que não é de todo ruim, sendo certo que em muitos aspectos, o nosso arcabouço legislativo é mais bem estruturado do que o de muitos países do chamado primeiro mundo. Possuímos uma base legal mínima capaz de assegurar a proteção legal ao meio ambiente. (ANTUNES, 2002, p. 54).

Com relação à sustentabilidade é entendimento de Nascimento, Lemos e Mello (2007 apud SCHOMMER, 2008, p. 39) que, “a relação homem-natureza deve ser analisada sob três principais correntes” que a autora classifica como:

1) Paradigma social dominante com uma visão tradicional do mundo, que prioriza o crescimento econômico e o lucro e considera questões naturais como externalidades; 2) Ambientalismo radical no qual se incluem as filosofias de ecologia profunda, ecologia espiritual, ecologia social e ecofeminismo; 3) Ambientalismo renovado em que se propõe uma abordagem sistêmica, incluindo-se valores biocêntricos, em lugar dos valores antropocêntricos e defende a ideia de desenvolvimento sustentável. (NASCIMENTO; LEMOS; MELLO, 2007 apud SCHOMMER, 2008, p. 39).

Foi a partir desse conceito de ambientalismo renovado que cresceu a ideia de desenvolvimento sustentável e com base no reconhecimento dos desafios que a humanidade passava no final do século passado e que persistem nestes primeiros anos do século XXI, é que se busca a articulação de políticas e sistemas de gestão que garantam o equilíbrio entre as dimensões ambiental, social e econômica para o desenvolvimento.

A legislação nacional, no plano infraconstitucional, em seu art. 3º, inciso I, da Lei 6.938/1981, que trata sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, ao conceituar meio ambiente antecipa o tratamento sustentável quando o define como sendo um “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.” (BRASIL, 1981).

Conforme Mazzuoli (2013, p. 204), “esta Lei foi considerada um marco na proteção jurídica do meio ambiente no Brasil”, ao abranger “tanto a vida da pessoa humana como todos os seus desdobramentos, a exemplo do meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de seu gozo e fruição.” (MAZZUOLI, 2013, p. 204).

No entendimento dos autores Peters e Pires (2007, p. 41), “este diploma [a Lei 6.938/81] sistematiza, conceitua e instrumentaliza a ação ambiental no Brasil, além de fixar objetivos e princípios norteadores da Política Nacional para o Meio Ambiente.”

Nos dizeres de Leite (2003, p. 78), sobre a Lei acima referida, “o legislador brasileiro optou por uma conceituação que realça a interação e a

interdependência entre o homem e a natureza. É neste aspecto que se denota a proteção jurídica do meio ambiente como um bem unitário.”

Um dos primeiros documentos a tratar diretamente sobre sustentabilidade foi a Declaração de Estocolmo, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, onde se destaca no Princípio 1º que:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presente e futura. (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO HUMANO, 1972, p. 3).

Após a realização da Conferência de Estocolmo em 1972, passou-se a discutir com maior profundidade questões relativas à proteção do meio ambiente e as consequências de sua degradação para as futuras gerações. Ainda tratando dos reflexos na proteção do meio ambiente, oriundos da Conferência acima referida, importante destacar que:

A pressão democrática dos países sobre as respectivas diplomacias, fortemente influenciada pela consciência popular em favor da preservação ambiental, aliado aos resultados alarmantes das pesquisas científicas sobre o nível de desequilíbrio do meio ambiente mundial, tornaram o tema da proteção do meio ambiente uma questão vinculada às discussões sobre a citada implantação da “nova ordem econômica internacional”. (SOARES, 2001, p. 71, grifo do autor).

A partir da realização das Conferências de Estocolmo, em 1972, e em 1992, no Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - ECO 92, foi possível constatar o surgimento, em nível mundial, de uma consciência da problemática ambiental, espalhando-se

[...] por toda comunidade internacional uma enraizada consciência de que as questões relativas à proteção da ecologia dizem respeito não só aos elementos componentes do meio, tomados isoladamente ou em conjunto, mas com particular ênfase na atuação e na finalidade de proteção ao próprio homem. (SOARES, 2001, p. 70).

A ECO 92 veio ratificar a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, buscando disseminar por toda comunidade internacional a necessidade de preservação do meio ambiente, aliado ao desenvolvimento econômico.

Sobre a ECO 92, Mazzuoli (2013, p. 195) afirma que:

Ao contrário do que ocorrera em Estocolmo, os conflitos de entendimento foram deixados de lado para dar lugar à cooperação, na medida em que foi aberto o diálogo para um universo mais amplo daquilo que originalmente fora pretendido, deixando entrever-se que a proteção internacional do meio ambiente é uma conquista da humanidade, [...], que deve vencer os antagonismos ideológicos, em prol do bem-estar de todos e da efetiva proteção do planeta.

Em 2002 foi realizada pela Organização das Nações Unidas - ONU a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, na África do Sul, quando era evidente que “a situação do Planeta se agravava com a intensificação do consumo, muito além da capacidade de suporte dos ecossistemas para prestarem serviços e absorverem os resíduos.” (MILARÉ, 2011, p. 102).

No entendimento desse autor, o Direito do Ambiente deve ser composto por um:

[...] complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações. (MILARÉ, 2011, p. 1062).

Para Antunes (2002, p. 10) é possível demonstrar a complexidade do conceito de Direito Ambiental sustentável ao afirmar que:

O Direito Ambiental pode ser definido como um direito que se desdobra em três vertentes fundamentais, que são constituídas pelo direito ao meio ambiente, direito sobre o meio ambiente e direito do meio ambiente. Tais vertentes existem, na medida em que o Direito Ambiental é um direito humano fundamental que cumpre a função de integrar os direitos à saudável qualidade de vida, ao desenvolvimento econômico e à proteção dos recursos naturais. Mais do que um direito autônomo, o Direito Ambiental é uma concepção de aplicação da ordem jurídica que penetra, transversalmente, em todos os ramos do Direito. O Direito Ambiental, portanto, tem uma dimensão humana, uma dimensão ecológica e uma imersão econômica que devem harmonizar sob o conceito de desenvolvimento sustentado.

O entendimento de Comparato (2003 apud MAZZUOLLI, 2013, p. 201) é de que “embora os grandes poluidores no mundo sejam os países desenvolvidos, são as nações proletárias que sofrem mais intensamente os efeitos da degradação do meio ambiente” e esses fatos servem para demonstrar “a íntima ligação entre desenvolvimento e política do meio ambiente, e justificam a necessidade de se pôr

em prática, no mundo inteiro, uma política de desenvolvimento sustentável.” (COMPARATO, 2003 apud MAZZUOLI, 2013, p. 201).

Apesar dos promotores do desenvolvimento econômico ainda considerarem os recursos naturais, apenas como insumos para produção de bens e serviços, cabe ao Estado encontrar um ponto de equilíbrio que preserve o meio ambiente, conforme determina a Lei, sem comprometer a necessária atividade econômica. Para que o desenvolvimento seja considerado sustentável, deverá trazer em seu bojo a preservação desses recursos, de forma associada com o desenvolvimento econômico, social e cultural do local em que se estabelecer.

### 2.3 RELATÓRIO BRUNDTLAND E A AGENDA 21

Neste item será analisado o Relatório Nosso Futuro Comum, conhecido como Relatório Brundtland, que juntamente com outros relatórios que trataram do tema, como o Relatório Dag Hamarskjold - Por um outro desenvolvimento - tiveram como objetivo principal, juntamente com a Agenda 21, intensificar o debate acerca da melhor forma de tratar a gestão do desenvolvimento em todos os países.

O Relatório busca trazer alternativas para superação da necessidade dos Estados continuarem explorando seus recursos naturais e sua responsabilidade em assegurar que essas atividades não venham causar danos ao meio ambiente, em seus países e além fronteiras.

A partir de 1987, “quando foi divulgado o chamado Relatório Brundtland, pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, articulada pela ONU que a ideia de desenvolvimento sustentável se consubstancia.” (SCHOMMER, 2008, p. 44).

Milaré (2011, p. 104) ao tratar do Relatório Brundtland, argumenta que:

Se, de um lado, é um texto de diretrizes, por vezes normativo, de cunho otimista e com uma abrangência até então pouco vista em textos congêneres, de outro lado ressoa-se de generalidades, o que não é de estranhar em um documento tão amplo e consensual, dirigido a todos os povos, governos e nações.

No entendimento de Schommer (2008, p. 44), o Relatório Brundtland, apesar de “ser considerado imperfeito como relatório ambiental, o seu grande mérito foi como documento político”, contribuindo para a politização desses problemas e

estabelecendo uma relação entre desigualdade social e pobreza, com políticas de comércio internacional.

O Relatório Brundtland teve, entre outros, um objetivo considerado central, que foi o de “alçar a questão ambiental a uma posição de destaque na agenda política internacional e fazer com que as preocupações ambientais passassem a influenciar decisões políticas e econômicas.” (SCHOMMER, 2088, p. 44).

Com o passar dos anos o “conceito eminentemente valorativo e multidimensional de sustentabilidade, que não se resume ao suprimento das necessidades”, evoluiu para uma dimensão em que a “sustentabilidade é a política que insere todos os seres vivos, de algum modo, neste futuro comum.” (FREITAS, 2012, p. 46).

Com a realização da 2ª Conferência da ONU para o Meio Ambiente - a ECO 92, “veio a proposta de criação da chamada Agenda 21, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Sustentabilidade e os Princípios para a Administração Sustentável de Florestas.” (SCHOMMER, 2008, p. 45).

A Agenda 21 foi criada como sendo um plano de ação destinado a viabilizar a adoção do desenvolvimento sustentável em todos os países e que, segundo Milaré (2011, p. 104), “resultou de relatórios, experiências e posicionamentos anteriores das Nações Unidas, [...] enriquecidos por documentos e posições das ONGs do Meio Ambiente.”

Relacionada ao desenvolvimento sustentável a Agenda 21 pode ser considerada como um:

Plano de ação global, com decorrências nos âmbitos nacional e local, envolvendo todas as áreas em que a ação humana exerce impacto sobre o meio ambiente. O documento síntese tem mais de 40 capítulos e 500 páginas, elaborado com contribuições de 179 países, reunindo propostas para a transição para uma sociedade sustentável durante o século XXI, conciliando proteção ambiental, eficiência econômica e justiça social, com ênfase ao papel dos governos na condução do processo de implementação, com a participação de toda sociedade. (SCHOMMER, 2008, p. 45).

Ali foram discutidas, “em grandes grupos temáticos, questões relativas ao desenvolvimento econômico-social e suas dimensões, [desde] a conservação e administração de recursos para o desenvolvimento, ao papel dos grandes grupos sociais que atuam nesse processo.” (MILARÉ, 2011, p. 104).

Como referencial, a Agenda 21 tornou-se importante ferramenta para aferição de aspectos essenciais da gestão ambiental, entre os quais:

- 1- [...] certificar-nos de que nossos esforços em prol do desenvolvimento socioeconômico, com a característica de sustentável, obedecem às salvaguardas impostas pela qualidade do meio ambiente, inspiradoras do Direito Ambiental;
- 2- saber que nossas ações ambientais estão em sintonia com o que se procura realizar - e efetivamente se realiza - em outras partes do mundo, concluindo que não estamos isolados. (SCHOMMER, 2008, p. 45).

Para Freitas (2012, p. 105), foi com a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, que “materializou-se a noção correta de que a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.”

No Brasil, a Agenda 21 teve como orientação principal “a inclusão de agendas locais com atuação em vários âmbitos, sendo possível sua construção por municípios, comunidades rurais, bairros, áreas protegidas, bacias hidrográficas e até mesmo por empresas” (SCHOMMER, 2008, p. 45), buscando integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e nos programas de governo e de algumas empresas privadas.

A Agenda 21 teve como ponto de partida, “um compromisso político internacional com um modelo de desenvolvimento em novas bases, que compatibilizasse as necessidades de crescimento com a redução da pobreza e a conservação ambiental.” (VEIGA, 2010, p. 189).

Ressalte-se que a Agenda 21 brasileira, passados todos esses anos depois da sua divulgação, estaria ainda em uma fase em que:

Os princípios e premissas que poderão orientar a sua implementação ainda são experimentais, e que dependem, antes de tudo, de um processo social, no qual os atores deverão pactuar, aos poucos, os novos consensos de uma agenda possível, rumo ao futuro que se deseja sustentável. (VEIGA, 2010, p. 189).

O principal legado da Agenda 21 foi o de transmitir um apelo universal, dirigido às sociedades nacionais e locais, de que havia uma grande necessidade de se pensar globalmente, porém, com agir de forma local, tratando cada região de atuação de acordo com suas características mais particulares.

## 2.4 RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL

O propósito deste tema será mostrar como o conceito de desenvolvimento econômico está relacionado diretamente com as dimensões econômica, social e ambiental das populações envolvidas. Também será estudada a responsabilidade do Estado na construção de um modelo de desenvolvimento econômico nacional alicerçado nos conceitos de sustentabilidade.

De acordo com Mazzuoli (2013, p. 196), “o Brasil é parte dos principais tratados internacionais sobre meio ambiente concluídos sob os auspícios da Organização das Nações Unidas” e, com isso, assumiu a responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente para a geração atual, bem como para as futuras gerações.

No entendimento de Schommer, o termo responsabilidade associa-se à ideia de poder e livre arbítrio. Pensando desta maneira a autora argumenta que:

Quanto maior o poder e a liberdade que uma pessoa ou uma organização tem para decidir e realizar algo, maior a responsabilidade associada a essa decisão ou ação. A responsabilidade é inerente à condição humana de refletir, planejar, fazer escolhas e interferir em seu meio. (SCHOMMER, 2008, p. 11).

Quando se trata de responsabilidade do Estado, a responsabilidade socioambiental deve ser vista como um compromisso perante a sociedade e a humanidade, de um modo geral.

Ao tratar do tema responsabilidade socioambiental, Milaré (2011, p. 186) salienta que:

O crescimento ou o desenvolvimento socioeconômico deve portar-se como um instrumento, um meio eficaz para subsidiar o objetivo social maior. Neste caso, as atividades econômicas não poderão, de forma alguma, gerar problemas que afetem a qualidade ambiental e impeçam o pleno atingimento dos escopos sociais.

A questão que se coloca quando a discussão envolve desenvolvimento econômico e meio ambiente “é a de saber em que medida é possível a conciliação entre o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente.” (ANTUNES, 2002, p. 17). Foi a partir da escassez dos recursos naturais, somado ao crescimento

populacional e a intensidade dos impactos ambientais, que surgiu o conflito da sustentabilidade entre os sistemas natural e econômico.

No entendimento do autor acima referido, a questão da conciliação desses interesses passa a ter significativa importância, a partir da constatação de que as péssimas condições de vida, de determinados seguimentos da população são:

[...] o produto e a consequência de uma determinada forma de desenvolvimento econômico, que produz como resultado previsível a pauperização e a marginalização da imensa maioria da população do mundo. (ANTUNES, 2002, p. 17).

O modelo de desenvolvimento em que prevalece o Estado Liberal, é aquele dominado por seguimentos privados responsáveis pela expansão dos mercados e pela intensificação da produção, e tem, entre outros objetivos,

[...] uma proposta de concretizar os meios para o desenvolvimento, a partir de uma intervenção estatal mínima e a vulnerabilidade externa estrutural, sem pretender, ainda assim, limitar a ação do Estado sobre o domínio econômico, mas buscando colocá-lo a serviço de seus interesses. (GONÇALVES, 2013).

É com base nesse modelo de governo, que foi chamado alguns anos depois de neo-liberal, que o Estado brasileiro tem atuado nos últimos anos como:

Um ator indispensável para o funcionamento do mercado, especialmente mediante sua função normativa [...] e impulsionando um modelo de desenvolvimento industrial, que concorreu [e concorre] em grande proporção para a degradação ambiental hoje vivenciada. (STEIGLEDER, 2011, p. 37).

Para Schommer (2008, p. 11) é possível verificar o quanto “continua elevada a concentração de poder em torno dos Estados nacionais e [como tem crescido] o poder das grandes empresas globalizadas”, confirmando a prática de uma política de não intervenção que ainda admite formas de exploração sistemática na busca de novas fontes de recursos naturais para o processo industrial.

O Estado liberal, a partir de seu estabelecimento, procurou legitimar e fortalecer a propriedade privada, para isso “concorreu decisivamente para a apropriação quantitativa e qualitativa dos elementos naturais, assegurando a

transformação da natureza em bens jurídicos a serem inseridos no mercado”. (STEIGLEDER, 2011, p. 38).

Com relação a este empoderamento do Estado e das grandes empresas, Milaré (2011, p. 187) destaca que:

O meio ambiente, como fator diretamente implicado no bem-estar da coletividade, deve ser protegido dos excessos quantitativos e qualitativos da produção econômica que afetam a sustentabilidade e dos abusos das liberdades que a Constituição confere aos empreendedores.

A partir dessa preocupação com “os impactos da atividade econômica sobre as relações sociais e sobre o meio ambiente, surgem os termos responsabilidade social e, mais recentemente, responsabilidade socioambiental”. (SCHOMMER, 2008, p. 12).

Buscando compatibilizar desenvolvimento econômico e sustentabilidade, é possível destacar a função socioeconômica que cabe às empresas e ao Estado, ao colocar que:

A ideia fundamental, no caso das empresas, é a de que questões sociais e ambientais devem ser integradas às macro estratégias de gestão, relacionadas a todas as dimensões do negócio. Idealmente, no âmbito dessa concepção, as empresas definiriam suas metas e expectativas de resultados em função de critérios de desempenho não apenas econômicos, mas também sociais e ambientais. (SCHOMMER, 2008, p. 29).

Este é o modo de atuação que também se espera da gestão da Administração Pública, que deve levar em consideração as dimensões sociais, econômicas e ambientais quando da tomada de decisões sobre seus projetos e obras que possam alterar ou degradar o meio ambiente, tendo em vista que é dever do Estado atuar com responsabilidade em relação a esses desafios.

Para Steigleder (2011, p. 203, grifo do autor), “a doutrina elaborou a concepção de ‘função social ambiental’ da propriedade, que consiste em uma atividade do proprietário e do Poder Público exercida como poder-dever em favor da sociedade, titular do direito difuso ao meio ambiente.”

A Administração Pública, no afã de promover o desenvolvimento “não pode, intencionalmente, desconsiderar os valores ambientais constitucionais. São valores indisponíveis, que não lhe pertencem.” (MACHADO, 2002, p. 330).

Visando esse enquadramento, no âmbito da Administração Federal, em 19 de janeiro de 2010, foi publicada a Instrução Normativa da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - SLTI/MP n° 01/2010, que “dispõe sobre critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal.” (BRASIL, 2010a).

De acordo com Santiago (2013), a referida Instrução Normativa “traz aspectos importantes como a definição de critérios objetivos de sustentabilidade ambiental relativamente ao fator técnica no julgamento das propostas” de licitação pública. Em seus primeiros artigos consta ser necessário o atendimento de critérios de sustentabilidade ambiental para a qualificação das propostas nas diversas modalidades do processo licitatório.

Desta forma, bastaria o cumprimento da legislação existente “para a implementação imediata e federativa das contratações sustentáveis, com a adoção de critérios objetivos, impessoais e fundamentados de sustentabilidade para avaliar e classificar as propostas.” (FREITAS, 2012, p. 91).

Adotou-se, portanto, no entendimento de Santiago (2013), “a tendência contemporânea de preocupação com os interesses difusos, e em especial com o meio ambiente”, quando da implantação dessa Instrução em âmbito da Administração Pública Federal.

#### A utilização da expressão desenvolvimento sustentável

Indica, entre outras coisas, a extensão da tomada de consciência de boa parte das elites sobre a problemática dos limites naturais. Começa a penetrar a ideia de que não se deve perseguir o desenvolvimento *tout court* [simplesmente, sem nada acrescentar], mas que ele deve ser qualificado: precisa ser ecologicamente sustentável. (VEIGA, 2010, p. 192).

Quando se trata de políticas públicas em nosso país, qualquer que seja a instância de governo, era prática comum não se levar muito em conta os resultados social, ético, econômico e ambiental do gasto público, embora isso esteja mudando por exigência legal e por pressão da sociedade. Agindo assim, o Estado reforçará seu posicionamento favorável ao desenvolvimento sustentável, tendo como suporte a necessidade de se garantir a utilização dos recursos naturais ainda disponíveis para esta e para as próximas gerações.

## 2.5 INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA E A LICITAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO DE MERCADO

Este tópico do trabalho tem como finalidade destacar como o Estado tem influenciado a ordem econômica do país e como as licitações públicas podem atuar como instrumentos de regulação e controle de mercado, influenciando nas diversas áreas em que é utilizada para contratação.

Desde nosso descobrimento e as primeiras explorações extrativistas e de comércio, até os dias atuais, os bens disponíveis na natureza tem sido:

[...] objetos de regulamentação e de gestão e a natureza não deixou, de fato, de ser tratada como objeto: de resto, a apropriação não desapareceu, como é evidente; esta digamos, complexificou-se pela imbricação de estratégias privadas e interferências estatais. (OST, 1997 apud STEIGLEDER, 2011, p. 39).

Ao se analisar o fenômeno da intervenção do Estado, verifica-se que este fato é historicamente permanente, variando de forma qualitativa ou quantitativamente, dependendo da época e do modelo jurídico-político que adotar o Estado. É o Estado, portanto, quem maneja “os instrumentos necessários à conformação de determinada ordem econômica que possa corresponder às expectativas da sociedade, principalmente quanto aos seus anseios de progresso.” (FARIA, 2013).

Em se tratando de ação intervencionista do Estado, é possível uma proposta de atuação estatal, em que a organização econômica seja capaz de implementar planos e ações que garantam o desenvolvimento e o bem-estar social.

Para Veiga (2010, p. 56), “não resta dúvida de que o crescimento é um fator muito importante para o desenvolvimento.” Acrescentando que “no crescimento a mudança é quantitativa, enquanto que no desenvolvimento é qualitativa.”

No Brasil, de acordo com Machado (2012, p. 915), “as intervenções econômicas diretas e indiretas do Estado se articulam dentro do processo de ordenamento econômico.” É entendimento desse autor que:

[...] enquanto o artigo 173 da Constituição desenha o papel do Estado no exercício direto da atividade econômica no mercado (agente econômico público), o artigo 174 cuida dos papéis do Estado como agente normativo e regulador da economia. (MACHADO, 2012, p. 915).

A CRFB/88 foi inovadora “ao escolher e desenhar o regime constitucional da prestação de serviços públicos, em que o Estado tem o controle amplo e geral sobre as atividades realizadas diretamente pelo Poder Público ou por agentes econômicos privados.” (MACHADO, 2012, p. 918). De tal forma que em seu art. 175 dispõe que, “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” (BRASIL, 1988).

É exigência constitucional que para licitações, “esse processo administrativo compreenda fases ordenadas e atos regulados pela lei e que atende ao comando do inciso XXI, do artigo 37 da Constituição Federal e da Lei nº 8.666/93.” (MACHADO, 2012, p. 919).

Foi a partir dessa regulamentação legal que a Administração Pública passou a utilizar-se dos processos licitatórios em suas aquisições de bens, serviços e obras e, segundo Carvalho Filho (2012, p. 233):

A Administração Pública precisa valer-se de serviços e bens fornecidos por terceiros, razão por que é obrigada a firmar contratos para realização de obras, prestação de serviços, fornecimento de bens, execução de serviços públicos, locação de imóveis, etc.

Agindo desta maneira, o Estado passa a atuar como agente normativo e regulador da ordem econômica e um grande consumidor de bens, serviços e obras.

Apesar da legislação embasar a atuação do Estado nas relações administrativas, “o Estado-Administração, em matéria de controle estratégico dos danos pessoais e ambientais, permanece frágil e pouco efetivo.” (FREITAS, 2012, p. 196). Recomenda o autor acima referido que, para modificar este cenário, será necessário inicialmente:

[...] exigir editais sustentáveis, mormente após o desenvolvimento sustentável ter sido explicitado no art. 3º da Lei 8.666/93, com nova redação dada pela Lei nº 12.349/2010, de molde a terem de acolher, sem exceção, critérios paramétricos de sustentabilidade. (FREITAS, 2012, p. 196).

Em razão dessa realidade, tornou-se necessária a efetivação de uma contratação pública que atuasse como instrumento de fomento ao desenvolvimento sustentável do país. Desta maneira, “o Estado pode e deve exercer a sua função de

agente normativo e regulador da ordem econômica, no sentido de promover contratações públicas sustentáveis.” (REQUI, 2012).

Agindo desse modo, com a sustentabilidade incidindo nas relações da Administração, caminhando lado a lado com os demais princípios constitucionais, deverá “o Estado Sustentável, emancipado do habitual omissivismo e capaz de, em suas intervenções, garantir o direito fundamental à boa administração.” (FREITAS, 2012, p. 204).

De acordo com dados disponibilizados no sítio Portal da Transparência do Governo Federal, referentes ao ano de 2012, o Governo destinou em âmbito nacional, um total de gastos acima de R\$ 1 trilhão e 416 bilhões, que foram utilizados para pagamento com gastos diretos. A tabela a seguir mostra, de forma exemplificativa, alguns desses grupos de despesa e seus valores, somente no ano de 2012:

Tabela 1 - Gastos diretos por tipo de despesa do Governo Federal

<b>Grupo de despesa</b>	<b>Elemento de despesa</b>	<b>Total no ano 2012</b>
Investimentos	Aquisição de Imóveis	R\$ 213.727.593,55
Investimentos	Equipamentos/Mat. Permanente	R\$ 5.427.630.709,00
Investimentos	Outros Serviços Terceiros - PJ	R\$ 3.894.333.900,21
Investimentos	Despesas c/ Obras e Instalações	R\$ 11.306.796.359,70
Outras Despesas	Passagens e Desp. c/ Locomoções	R\$ 889.639.677,15
Outras Despesas	Aquisição Material Consumo	R\$ 10.448.031.950,79

Fonte: BRASIL. Portal da Transparência do Governo Federal. **Gastos diretos por tipo de despesas**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalComprasDiretasEDDespesas.asp?Ano=2012&Valor=141600095007589&Pagina=6>>. Acesso em: 01 out. 2013.

Pelos números apresentados na Tabela anteriormente mostrada não fica difícil deduzir o grande poder de compra que o Estado possui, podendo, com isto, influenciar fortemente os diversos setores da economia.

As cifras apresentadas naquele Portal tomam uma dimensão ainda maior quando se incluírem aqueles números, os valores gastos pelas unidades federativas estaduais e municipais, demonstrando quão grande é o poder de indução de mercado quando o Estado vai às compras.

A implementação de um desenvolvimento nacional sustentável passa, também, pelas contratações públicas, que têm como dever:

[...] o cumprimento da “função social” da licitação, a qual deve ser reconhecida como aspecto inerente ao regular exercício da função administrativa, que tem por escopo a satisfação concreta dos interesses públicos, como previstos na Constituição e nas leis infraconstitucionais. (FERREIRA, 2010 apud REQUI, 2012, grifo do autor).

Assim, “o princípio constitucional da sustentabilidade encontra-se entrelaçado aos demais princípios regentes das relações de administração, influenciando-os e sendo por eles influenciado.” (FREITAS, 2012, p. 205). Afirma o citado autor que:

Essas relações precisam receber, cada vez mais, a coloração límpida [...] da incidência desse princípio [constitucional da sustentabilidade], para que os demais princípios resultem idoneamente respeitados, a longo prazo, e se crie um sistema administrativista que, afinal, permita falar em titularidade dos direitos fundamentais também das gerações futuras. (FREITAS, 2012, p. 205).

Portanto, é possível estabelecer que a legislação federal, quando reconhece e determina que contratações públicas sejam efetuadas de forma a serem instrumentos de fomento público, visando a concretização das políticas públicas do Estado, baseadas em critérios de sustentabilidade ambiental, está caminhando para tornar o Estado o maior defensor de um ambiente economicamente sustentável. A intervenção, como se verifica, é uma ferramenta utilizada pelo Estado que, quando adequadamente utilizada, pode ser um importante mecanismo para a distribuição de riquezas e de incentivo ao desenvolvimento socioeconômico de forma sustentável.

### 3 LICITAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Neste capítulo serão tratados os principais conceitos do processo licitatório e a forma como o Estado vem procurando enquadrar os processos de licitação pública na legislação vigente, buscando preservar o meio ambiente e garantir a implementação de projetos que atendam os preceitos da sustentabilidade, respeitando o direito fundamental ao ambiente e a sadia qualidade de vida.

Serão estudados também os benefícios que esta forma de contratar traz à Administração Pública, assim como seu dever de selecionar os bens, serviços e obras que sejam mais vantajosos, não levando em conta apenas os preços licitados, mas também a qualidade, sua origem e a conformidade desses produtos, serviços e obras praticados por quem presta serviço ao Estado, sempre com vistas à promoção sustentável do desenvolvimento.

Será analisado como o procedimento licitatório está subordinado aos princípios da boa Administração Pública, expressos no caput do artigo 37 da CRFB/88, que se não forem observados, darão causa à nulidade de todo processo licitatório.

Para isso, serão referências fundamentais a legislação constitucional, as leis esparsas que tratam do processo licitatório, bem como as contribuições teóricas dos autores Carvalho Filho, Hely Lopes Meirelles, Édis Milaré, José Afonso da Silva, Juarez Freitas, Paulo Antunes, Costa Machado, entre outros.

#### 3.1 FUNDAMENTO LEGAL DO PROCESSO LICITATÓRIO

O processo licitatório tem como finalidade permitir a participação de várias pessoas que desejam contratar produtos e serviços com o Estado, através de suas propostas, permitindo que seja escolhida aquela que melhor atenda aos interesses da Administração Pública.

Nos dizeres de Carvalho Filho (2012, p. 233) a licitação pública é um:

Procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com os objetivos - da celebração de contrato, ou da obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

Vinculado para o autor, “é no sentido de que, fixadas suas regras, ao administrador cabe observá-las rigorosamente.” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 234).

A licitação, no conceito de Meirelles (2012, p 287), é o procedimento administrativo através do qual a Administração Pública busca “selecionar a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive o da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e o fortalecimento das cadeias produtivas de bens e serviços domésticos.”

No entendimento de Carvalho Filho (2012, p. 235), a CRFB/88 “referiu-se expressamente à licitação, ao estabelecer no art. 22, inciso XXVII, ser da competência privativa da União Federal legislar sobre normas gerais de licitação e contratação.” Acrescenta o autor acima referido que esta competência estende-se a todas:

[...] modalidades das Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, [inciso] XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III [da Constituição Federal de 1988]. (CARVALHO FILHO, 2012, p. 235).

O *caput* do artigo 37 da CRFB/88, atualizado pela Emenda Constitucional nº 19 de 06/06/1998, assevera que “a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (BRASIL, 1988).

Segundo Carvalho Filho (2012, p.235), o inciso XXI, desse mesmo art. 37, da CRFB/88, prevê que “[...] as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.”

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei de Licitações e Contratos, veio justamente para regulamentar o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, instituindo normas gerais para licitações e contratos realizados pela Administração Pública.

Machado (2012, p. 272) ressalta que “a própria Lei 8.666/93 cuidou de distinguir obras, serviços, compras e alienações, que serão licitados a partir de publicação do edital convocatório, sintetizando o objeto da licitação.”

O processo licitatório busca, portanto, a melhor proposta que atenda aos interesses da Administração, desenvolvendo-se:

[...] através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. (MEIRELLES, 2012, p. 287).

Importante destacar que a Lei 8.666/93, inicialmente não se preocupou em prever critérios ambientais para orientar a compra de bens ou contratação de serviços pela Administração Pública pautando-se, basicamente, pela garantia da observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa, em termos de menor preço, para a Administração. (OLIVEIRA, 2013, p.1).

Somente em 2010, através da Medida Provisória nº 495/2010, transformada na Lei 12.349/2010, foi alterado artigo da Lei 8.666/93, incluindo o item da promoção do desenvolvimento social.

Em 19 de janeiro de 2010 foi publicada a Instrução Normativa da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - IN SLTI/MP nº 01/2010, dispendo sobre critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal.

De acordo com o disposto nos arts. 1º a 3º da IN SLTI/MP nº 01/2010, *verbis*:

Art. 1º Nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas;

Art. 2º Para o cumprimento do disposto nesta Instrução Normativa, o instrumento convocatório deverá formular as exigências de natureza ambiental de forma a não frustrar a competitividade;

Art. 3º Nas licitações que utilizem como critério de julgamento o tipo melhor técnica ou técnica e preço, deverão ser estabelecidos no edital critérios objetivos de sustentabilidade ambiental para a avaliação e classificação das propostas. (BRASIL, 2010a).

A partir daí foi possível perceber a tendência de preocupação do Estado com os interesses difusos, e em especial com o meio ambiente quando de suas aquisições e contratações.

Interesses chamados difusos, porque, além de transindividuais, dizem respeito a titulares dispersos na coletividade e que importam à sadia qualidade de vida. Em se tratando de relação consumerista, dispõe a Lei 8.078/1990 - Código do Consumidor, em seu artigo 81, que:

A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.  
Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:  
I- interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. (BRASIL, 1990).

Verifica-se com isto, que a legislação que trata do processo licitatório vem se aperfeiçoando no sentido de superar comportamentos que não atendam ao interesse público, de tal maneira que a Administração Pública deve ter como princípio uma atitude contínua de abertura e transparência, tornando o Direito Administrativo permeável à aparição de princípios regulamentadores que visam ao desenvolvimento de forma sustentável e a proteção ao meio ambiente.

### 3.2 PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS APLICÁVEIS ÀS LICITAÇÕES PÚBLICAS

Princípios administrativos são regras pelas quais os administradores públicos devem pautar seus atos, sob pena de estar violando preceitos básicos que devem ser observados por todo aquele que exerce o poder público.

Esses princípios básicos para a Administração Pública,

[...] estão consubstanciados em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador [...são eles]: *legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público*. (MEIRELLES, 2011, p. 88, grifo do autor).

Alguns desses princípios estão expressamente descritos no *caput* do artigo 37, da CRFB/88. Outros advêm de normas gerais da atividade administrativa.

Os Princípios da publicidade e da legalidade são dois dos princípios da Administração Pública que se encontram destacados no artigo 37 de nossa Carta Magna, juntamente com a impessoalidade, a moralidade e a eficiência que

funcionam como pressupostos da democracia e são pilares dos processos licitatórios.

Entre os princípios fundamentais que rege o processo licitatório, o da publicidade tem sua importância porque “denota a transparência dos atos que devem ser publicados, em regra, na imprensa oficial como condição de validade do ato administrativo.” (MACHADO, 2012, p. 250).

O autor acima citado salienta que a Declaração do Rio de Janeiro, datada de 1992, já havia estabelecido em seu Princípio 10 que:

No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomadas de decisões. (MACHADO, 2012, p. 1114).

A conclusão de Machado (2012, p. 1114) é de que, “diante da informação, o indivíduo tem a oportunidade de formar opinião e saber se posicionar frente a projetos que possam causar danos ao meio ambiente.”

O Princípio da legalidade, constante do mesmo artigo 37 da CRFB/88, também está expresso entre os direitos fundamentais e, segundo Machado (2012, p. 254), “o constituinte o repetiu deixando claro que, enquanto pelo princípio da legalidade geral, ao administrador particular se faculta fazer tudo o que a lei não proíbe, ao administrador público somente se autoriza fazer o que a lei determina.”

Conforme leciona Carvalho Filho (2012, p. 235), “a Constituição também enunciou o princípio da obrigatoriedade do processo de licitação pública” quando o Estado for contratar obras, serviços, compras e alienações, conforme disposto no inciso XXI, do referido artigo 37, da CRFB/88, de forma que “assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da Lei [...]” (BRASIL, 1988).

Nos dizeres de Machado (2012, p. 173), incumbe ao poder público,

que se manifesta pela administração direta ou indireta, [...] o dever de prévia licitação para a contratação de pessoas, serviços ou aquisição de bens. A licitação impõe-se para que seja atendido o interesse público, pelo respeito à livre concorrência e à igualdade de todos perante a Administração Pública.

Freitas (2012, p. 218) destaca que a “base administrativa de regulação estatal [...] tem de ser vista como pedra angular de governança sustentável, alicerçada no direito fundamental à boa administração.”

Para isso, conclui o autor acima citado, é necessário que prevaleça “o direito à imparcialidade, à transparência, à prevenção e precaução, à proporcionalidade, à motivação, à eficiência e à eficácia do Estado-Administração lato sensu”, cuja base está nos princípios constitucionais elencados no referido artigo 37, da CRFB/88. (FREITAS, 2012, p. 218).

Processos licitatórios, em sua essência, teriam como uma de suas funções eliminar, ou pelo menos diminuir interferências indesejadas quando das contratações ou das aquisições a serem efetuadas pelo Estado.

Desta maneira, “importa [ao Administrador] não sucumbir à regulação facciosa, ‘capturada’, ‘governativa’, ou tendenciosa de qualquer matiz, tampouco incorrer nas crenças falsas de concorrência perfeita, do equilíbrio de mercado e em outras falácias inocentes” (FREITAS, 2012, p. 218, grifo do autor), mas alicerçar suas decisões nos princípios fundamentais que norteiam a Administração Pública.

### 3.3 DAS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

Neste item será estudada a evolução do processo de licitação para a forma de licitação sustentável e os benefícios que esta forma de contratação pode trazer para a Administração Pública, bem como o dever de selecionar os bens, serviços e obras mais vantajosas, não levando em conta apenas os preços licitados, mas também a qualidade, sua origem e a conformidade dos produtos, serviços e obras praticados por quem presta serviço ao Estado, visando a promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável.

Em se tratando de licitações e contratações feitas pela Administração Pública, em quaisquer das modalidades previstas, é necessário que prevaleça o:

[...] direito fundamental à boa administração e ao princípio constitucional da sustentabilidade, [incorporando] ao escrutínio das propostas, os incontornáveis critérios paramétricos de sustentabilidade para ponderar, de maneira motivada, os custos e os benefícios sociais, ambientais e econômicos. (FREITAS, 2012, p. 233-234).

Para que a licitação tenha o caráter sustentável é imprescindível que no processo licitatório estejam incluídos “os custos e benefícios, diretos e indiretos, com estimativa, dentro da máxima objetividade mensurável, das externalidades” (FREITAS, 2012, 234), incorporando a estes processos, quando for o caso, o Estudo de Impacto Ambiental, para mensurar antecipadamente parte desses custos.

Ainda no entendimento de Freitas (2012, p. 234), é necessário que seja visto “nos certames licitatórios, as lentes da sustentabilidade social, ambiental, econômica, com todas as correlações éticas e jurídico-políticas.”

Trata-se, segundo o autor acima mencionado, de assumir que:

Em qualquer processo administrativo, o Estado tem de implementar as políticas constitucionalizadas, com o desempenho da função indutora de boas práticas sustentáveis, ao lado da função isonômica de oferecer igualação formal e substancial de oportunidades. (FREITAS, 2012, p. 234).

O conceito de licitação dado por Machado (2012, p. 272), explica que licitação é “o processo pelo qual a Administração Pública contrata serviços, adquire e aliena bens, lançando seu interesse publicamente de forma que os interessados em atendê-la o farão por meio de propostas”, porém, ainda não traz nenhuma inovação com relação à sua sustentabilidade.

Para que um processo licitatório tenha como característica ser sustentável, é necessário que a Administração Pública, quando do lançamento do edital busque selecionar a proposta que seja a mais vantajosa ao interesse público, “considerando não apenas o preço, mas a qualidade, o custo com a utilização e a conformidade com o dever do Estado de proteção ao meio ambiente, que hoje se traduz em uma política de desenvolvimento sustentável.” (OLIVEIRA, 2010, p.2).

Como forma de simplificar o processo licitatório, porém, sem abrir mão dos princípios que norteiam a sustentabilidade, a Lei 10.520/2002 instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns,

[...] vindo corrigir uma anomalia que restringia a modalidade de pregão exclusivamente no âmbito da União Federal, introduzindo no texto as alterações necessárias à adequação do instituto a todos os entes federativos. (CARVALHO FILHO, 2012, p. 301).

A Lei nº 8.666/93, denominada Lei de Licitações e Contratos, em sua origem não continha explícitos critérios ambientais que orientassem a compra de bens ou contratação de serviços pela Administração Pública. O que havia, quando da edição da Lei, como pressuposto básico, era buscar a garantia da observância de princípios constitucionais como o da isonomia e da seleção da proposta que fosse mais vantajosa para a Administração.

A Medida Provisória nº 495/2010, convertida na Lei 12.349/2010, incluiu em seu texto a promoção do desenvolvimento social, adaptando o artigo 3º, da Lei 8.666/93, para os novos tempos, em que se exige mais do que um preço melhor.

De acordo com a Lei acima citada, a licitação agora destina-se também a:

Garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 2010b).

Em 19 de janeiro de 2010 foi publicada a Instrução Normativa SLTI/MP nº 01/2010, já referida neste trabalho, que trata sobre critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal.

A ampliação da abrangência da Lei 8.666/93, incluindo critérios de sustentabilidade, tem como objetivo primordial:

Afirmar a soberania econômica nacional como instrumento para a realização do fim de assegurar a todos existência digna e como objetivo particular a ser alcançado é definir políticas públicas voltadas [...] para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. (GRAU, 2010 apud MEIRELLES, 2012, p. 290).

Assim, é possível deduzir que quando a Administração Pública necessitar adquirir produtos e serviços, ou ainda contratar com terceiros, deverá fazê-lo com base nos princípios do desenvolvimento sustentável, de forma a minimizar os efeitos ambientais de sua conduta, incentivando políticas de prevenção de impactos ao meio ambiente, dando prioridade ao desenvolvimento sustentável.

### 3.4 LICITAÇÃO PARA EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

A Lei 8.666/93, que regula licitações e contratações públicas, em seu artigo 6º, inciso I, considera obra pública toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bens públicos, realizada por execução direta ou indireta no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como nos órgãos da Administração Direta e Indireta. (BRASIL, 1993).

No entendimento de Meirelles (2012, p. 266-267), “obra pública, em sentido administrativo, é toda realização material a cargo da Administração ou de seus delegados.” E complementa o referido autor dizendo que, “diante da legislação ambiental, o início de obras deve ser precedido de licença ambiental de instalação e o início da operação do empreendimento resultante da obra, precedido da licença de operação.” (MEIRELLES, 2012, p. 267).

Para a licitação de obras públicas é imprescindível a aplicação da norma jurídica baseada na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais, para que as decisões em processos administrativos e os atos da Administração Pública sejam revestidos da legalidade necessária, não deixando margem para contestações posteriores, principalmente no que se refere ao danos ambientais que possam ser causados pelos projetos públicos.

A natureza jurídica de toda licitação é a de um procedimento administrativo “com fim seletivo, constituindo um conjunto ordenado de documentos e atuações que servem de antecedente e fundamento a uma decisão administrativa, assim como as providências necessárias para executá-la.” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 234).

A definição de Meirelles (2012, p. 287) para licitação, já traz o item que trata da sustentabilidade no processo licitatório, ao afirmar ser um:

[...] procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive o da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e o fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos.

A lei que regula as licitações, Lei nº 8.666 de 21/06/1993, também conhecida como Estatuto dos Contratos e Licitações, vem se aperfeiçoando com o

passar dos anos, através de diversas alterações, e continua sendo a lei básica que trata sobre a matéria.

São cinco as modalidades de licitação, todas com previsão no artigo 22, da Lei 8.666/93, quais sejam:

[...] concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. As três primeiras têm o mesmo objetivo que é a contratação de obras, serviços e fornecimento, enquanto que o concurso e o leilão têm objetivos próprios e diferenciados. (CARVALHO FILHO, 2012, p. 270).

Estas modalidades estão expressas na lei e nenhuma outra, além delas, pode ser criada pela Administração, “ressalvando-se apenas a modalidade de pregão, que foi regulada pela Lei 10.520/2002, com aplicação também aos Estados, Distrito Federal e Municípios, dispensando estas entidades federativas de editarem leis específicas sobre a matéria.” (MEIRELLES, 2012, p. 360).

Entre outras Leis que vieram normatizar o processo licitatório

Merece destaque, por sua especificidade, a Lei nº 8.248, de 23.10.1991, que dispõe sobre aquisição de bens e serviços de informática; Lei 12.232 de 29.04.2010, que institui as normas gerais para licitação e contratação de serviços de publicidade prestados por agências de propaganda.[...]. É a Lei 12.462, de 05.08.2011, que criou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), voltado para as Copas das Confederações e do Mundo e para os Jogos Olímpicos [de 2016]. (CARVALHO FILHO, 2012, p. 236).

Lembra o autor que essas “novas normas sobre licitação são aplicáveis para tais contratações, caracterizando-se como normas específicas, diversas, portanto, das constantes do Estatuto, qualificadas como normas gerais, de aplicação subsidiária.” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 237).

Desta maneira, o processo licitatório tem, entre outras funções, a de

[...] prevenir eventuais condutas de improbidade por parte do administrador, algumas vezes curvados a acenos ilegítimos por parte de particulares, outras levados por sua própria deslealdade para com a Administração e a coletividade que representa. (CARVALHO FILHO, 2012, p. 240).

Cumprido ao Administrador Público o dever de realizar o procedimento licitatório para que o contrato seja firmado com aquele que apresentar a melhor proposta.

Em seu artigo 7º, a Lei 8.666/93 contempla as três fases já previstas no artigo 19, incisos I a III do Decreto nº 99.274/90, que contém normas de conteúdo

especificamente ambiental. Necessário destacar que “a Lei de Licitações não é, obviamente, uma lei de meio ambiente e, portanto, não é seu papel descer a detalhes sobre o conteúdo desses estudos preliminares [que é função] da legislação ambiental.” (MACHADO, 2002, p. 247).

Na Seção III da referida Lei 8.666/93, ao tratar da contratação de obras e serviços, estabelece em seu artigo 7º que:

As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, a exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração. (BRASIL, 1993).

Assim, fica determinado pela Lei, como requisito indispensável para que se possa efetivar a licitação de obras e serviços, a disponibilidade do projeto básico a ser submetido e aprovado pela autoridade competente.

Tratando-se de obras públicas, importante destacar que o procedimento licitatório deve:

[...] buscar a probidade administrativa estando essas obras e seus custos ambientais bem delineados no projeto básico, para que os licitantes não ajam desavisadamente, nem se alegue surpresa, após a contratação das obras e dos serviços. (MACHADO, 2002, p. 247).

Caso não sejam cumpridas todas estas etapas legais, fica praticamente impossível para qualquer participante de uma licitação de obra pública que envolva danos ambientais quantificar os reais custos de um projeto, se não tiver conhecimento, antes da abertura do processo licitatório, dos Estudos de Impacto Ambiental e suas consequências para o vencedor do certame licitatório que terá a obrigação de prevenir o quanto possível e compensar qualquer impacto ambiental advindo da obra objeto de licitação.

### 3.5 DO LANÇAMENTO DE EDITAL LICITATÓRIO PARA OBRAS PÚBLICAS

O procedimento administrativo da licitação inicia-se com a instauração do processo administrativo e entre outros documentos, deverá fazer parte inicial do processo o lançamento do edital, tudo conforme previsto no artigo 38, inciso I, da Lei 8.666/93.

Nos dizeres de Carvalho Filho (2012, p. 278), edital “é o ato pelo qual a Administração divulga as regras a serem aplicadas em determinado procedimento de licitação.” Assevera o citado autor que o edital de licitação “traduz uma verdadeira lei porque subordina administradores e administrados às regras que estabelecer.”

De acordo com o artigo 47, da Lei 8.666/93, nos processos licitatórios, é obrigação da Administração, que poderá ser representada por uma Comissão de Licitação, “fornecer junto com o edital de licitação todos os elementos, bem como todas as informações necessárias para que os participantes do processo possam analisar e elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação.” (BRASIL, 1993).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, § 1º, inciso IV, dispõe sobre a necessidade de se “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.” (BRASIL, 1988).

Por consequência, atividades e obras públicas consideradas potencialmente causadoras de degradação ambiental terão, por exigência expressa da CRFB/88, que ser antecedidas de Estudo de Impacto Ambiental para sua licitação. No entendimento de Milaré (2011, p 467), foi a Resolução 001/86, do CONAMA, que “acabou por regulamentar a figura do Estudo de Impacto Ambiental, prevista no artigo 18, do então vigente Decreto 88.351/1983.”

Cabe ao administrador público, portanto, ficar atento para o fato de que nenhuma obra pública deve ser objeto de licitação,

Sem a prévia elaboração e aprovação de projeto básico, o qual deve assegurar adequado tratamento a eventuais impactos ambientais do empreendimento. Sem dúvida nenhuma, por ocasião da abertura do procedimento licitatório, o estudo de impacto ambiental já deverá ter sido previamente realizado, discutido e aprovado, na fase própria do processo de licenciamento ambiental. (AMOY, 2013, p. 658).

De acordo com Machado (1993, p. 60 apud MARTINS, 2012, p. 75),

A Lei de Licitações espancou qualquer dúvida de que, quando se licita, a análise do impacto ambiental já deve ter sido feita. É a ordem lógica dos atos da Administração Pública sadia moralmente, que não pode contratar e nem escolher com quem contratar no procedimento licitatório, sem, antes, saber qual o impacto ambiental, qual o custo e de que modo impedir ou diminuir o impacto negativo ao meio ambiente. Ausente ou irregular essa análise, nulo é o procedimento licitatório, cabendo a proposição de ação popular ou ação civil pública, com a concessão de medida liminar.

O fato de não haver sido elaborado Estudo de Impacto Ambiental, não obstante a exigência legal desse instrumento nas licitações de obras públicas que se enquadram na exigência, antes do lançamento do edital de licitação, é motivo de nulidade de todo processo licitatório, independente da fase em que se encontrar.

Assim, não resta dúvida, de que o EIA terá que anteceder a abertura do edital de licitação, nos casos em que a lei assim o exigir, devendo ser um procedimento anterior à aprovação do projeto básico pelo órgão licenciador, como instrumento de informação de possíveis impactos ambientais com a realização da obra licitada.

Caso fique o licenciamento para uma fase posterior ao processo licitatório,

[...] restará pouca ou nenhuma flexibilidade para a sua adequação às exigências ambientais, uma vez que as suas principais características, nessa fase, já se encontram descritas e definidas no edital, ficando as partes envolvidas a ele vinculadas. (MARTINS, 2012, p. 78).

Nesse mesmo sentido, a Resolução nº 371/2006 (antiga Resolução 010/87) do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA - deixa claro em seu artigo 2º que o órgão ambiental que licencia deverá estabelecer uma graduação para o impacto ambiental causado pela implantação de determinado empreendimento, “fundamentado em base técnica específica que possa avaliar os impactos negativos e não mitigáveis aos recursos ambientais identificados no processo de licenciamento, de acordo com o EIA/RIMA, e respeitado o Princípio da publicidade.” (BRASIL, 2006).

No cumprimento do dever, cabe à Administração Pública não permitir, de forma alguma, dar início a qualquer processo de licitação de obra pública:

[...] potencialmente causadora de significativa degradação ambiental sem que antes se elabore e aprove o EIA/RIMA e sem que antes se obtenha, no mínimo, a licença ambiental prévia do empreendimento, sob pena de ilegalidade do procedimento licitatório. (AMOY, 2013, p. 658).

Apesar da implementação da exigência legal do Estudo de Impacto Ambiental, o que se tem percebido, na prática, são formas de ludibriar o processo de licenciamento de atividades e empreendimentos com potencial capacidade para causar degradação do meio ambiente, quer seja através de estudos superficiais, quer seja pela omissão da Administração Pública quando não o exige.

O procedimento licitatório está subordinado aos Princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, expressos no caput do artigo 37, da CRFB/88, que se não forem observados, darão causa à nulidade de todo processo licitatório.

Cabe, portanto, à Administração Pública respeitar as normas do processo licitatório, lançando editais responsáveis, “baseados no princípio do desenvolvimento sustentável, que está estampado na Lei de Licitações, sob pena de estar cometendo omissão lesiva, além de dar causa à nulidade de todo processo licitatório, independente da fase em que se encontrar.” (FREITAS, 2012, p. 280).

O administrador ao agir em desacordo com as normas que regem a Administração Pública, será questionado sobre a ilegalidade do seu procedimento, e não poderá justificar seu ato com base apenas em teorias, como a da urgência da obra, ou na teoria do fato consumado, que têm sido colocadas como alternativas sobre o que é melhor, parar uma obra já iniciada, mesmo que de forma irregular, com o meio ambiente já degradado e suas consequências negativas, sob todos os aspectos, ou continuar a obra até sua conclusão, uma vez que o estrago maior já foi feito e no máximo poderá ser remediado.

#### **4 O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE VALIDADE DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS**

Este capítulo do trabalho tem como propósito mostrar como o Estudo de Impacto Ambiental - EIA é um importante instrumento de prevenção de danos ambientais e representa um avanço no caminho do desenvolvimento sustentável.

Através de sua conceituação e do estudo da legislação pretende-se demonstrar que o EIA é um instrumento indispensável para viabilizar o controle dos impactos ambientais negativos para aquelas obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação para o meio ambiente, em especial, nas licitações públicas de obras consideradas potencialmente geradoras de degradação ambiental.

Como o Poder Público não pode se esquivar do seu dever de proteção e de defesa do meio ambiente, não pode o administrador público pactuar com a falta de segurança ambiental em projetos públicos, sob pena de responsabilização. Nesse sentido, busca-se demonstrar que não pode a Administração Pública contratar sem antes saber qual o impacto que a obra poderá causar ao ambiente, ou ainda, qual o meio de impedir ou diminuir o impacto negativo que essa obra causará ao meio ambiente. De modo que será nula a licitação de obras ou atividades em que se verifique a potencialidade de produção de significativa degradação ambiental, ante a inexistência do Estudo de Impacto Ambiental.

Finalmente, será estudado que compete ao Poder Judiciário afastar a teoria do fato consumado a título de justificar uma ilegalidade cometida pelo administrador, reconhecendo a nulidade do edital que busca convalidar atos administrativos relacionados ao processo licitatório de obras públicas potencialmente geradoras de degradação ambiental, ante a ausência de realização do EIA.

Para isso serão utilizadas como referências bibliográficas a Constituição Federal de 1988, a legislação específica sobre o tema e a jurisprudência dos Tribunais pátrios. Também estará fundamentado na doutrina dos autores Paulo Antunes, Paulo Machado, Édis Milaré, Edson Peters e Paulo Pires, Aparecido Martins, Hely Lopes Meirelles, entre outros importantes autores.

#### 4.1 CONCEITO E IMPORTÂNCIA DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL

A Resolução nº 001/86 do CONAMA traz em seu artigo 1º o conceito de impacto ambiental como sendo, qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades do homem que, de forma direta ou indireta, venha a afetar a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; ou ainda a qualidade dos recursos ambientais disponíveis. (BRASIL, 1986).

O Estudo de Impacto Ambiental é um dos principais instrumentos para implementação da Política Nacional do Meio Ambiente e seu objetivo é avaliar as proporções de possíveis alterações que um empreendimento possa vir a causar ao meio ambiente, atuando de forma preventiva contra possíveis danos ambientais.

Sua principal característica é emitir um juízo de valor, ou seja, uma avaliação favorável ou desfavorável ao projeto em análise, podendo ser utilizado como mais um mecanismo de planejamento para a Administração Pública, na medida em que inserir a obrigação de considerar a preservação do meio ambiente antes da realização de obra ou atividade potencialmente geradora de qualquer tipo de degradação da qualidade ambiental.

O embrião do EIA no Brasil surgiu “inspirado no direito norte-americano (*National Environment Policy Act - NEPA - de 1969*), de forma bastante tímida com a Lei 6.803/80”, ainda em vigor, e que trata sobre zonas destinadas à instalação de indústrias compatíveis com a proteção ambiental. (PETERS; PIRES, 2007, p.49, grifo dos autores).

Embora a obrigatoriedade de Estudo de Impacto Ambiental seja uma imposição constitucional, “a experiência jurídica brasileira demonstra-nos que não basta a existência de uma norma constitucional para que esta seja eficaz e plenamente respeitada.” Alerta o autor ser comum “o estudo de impacto ambiental, muitas vezes, ser visto como um empecilho ao desenvolvimento econômico e sócio.” (ANTUNES, 2002, p. 249).

Ao tratar da prevenção de possível degradação do meio ambiente, Machado (2002, p. 68) destaca que:

A ECO 92 preconizou também o referido Estudo de Impacto Ambiental, dizendo no Princípio 17: a avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de uma autoridade nacional competente.

Pela sua natureza jurídica de instituto constitucional, fazendo parte da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, “o EIA tem por finalidade precípua auxiliar, dentro de seus limites específicos, a consecução plena de todos os objetivos fixados” para a preservação do meio ambiente. (ANTUNES, 2002, p. 265).

Trata-se, portanto, de “um estudo das prováveis modificações nas diversas características socioeconômicas e biofísicas do meio ambiente, que podem resultar de um projeto proposto.” (MILARÉ, 2011, p. 475).

É um instrumento da política nacional de proteção do meio ambiente, previsto constitucionalmente, que deve ser “realizado mediante um procedimento, cuja elaboração há que atender a diretrizes estabelecidas na legislação e às que, em cada caso, forem fixadas pela autoridade competente.” (SILVA, 2003, p. 289).

Coaduna com esse entendimento Peters e Pires (2007, p. 49), quando afirmam que “a avaliação de impacto ambiental constitui-se num importante instrumento de política nacional do meio ambiente, e representa um avanço no caminho do desenvolvimento sustentável.”

Com relação aos termos EIA/RIMA, vale destacar que as expressões Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), representam documentos distintos, de forma que:

O Estudo é de maior abrangência que o Relatório e o engloba em si mesmo. O EIA compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório. (MACHADO, apud MILARÉ, 2011, p. 474).

O Estudo de Impacto Ambiental, quando corretamente elaborado é instrumento capaz de detectar a possibilidade de degradação do meio ambiente, antes da instalação de uma obra, permitindo que o dano seja evitado ou, pelo menos, diminuído quando for comprovadamente inevitável. O EIA é o todo,

Complexo, detalhado, muitas vezes com linguagem, dados e apresentação incompreensíveis para o leigo. O RIMA é a parte mais visível, ou compreensível, do procedimento, verdadeiro instrumento de comunicação do EIA ao administrador e ao público. (BENJAMIN, apud MILARÉ, 2011, p. 474).

Assim, o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental tornaram-se ferramentas da Política Nacional do Meio Ambiente que devem ser “utilizadas como orientadoras e fundamentadoras da decisão administrativa que autoriza ou não um determinado empreendimento.” (MARTINS, 2012, p. 72).

Outra característica do Estudo de Impacto Ambiental é ser indissociável de outro procedimento administrativo chamado licenciamento, havendo entre eles:

Uma interdependência absoluta, no sistema brasileiro, entre licenciamento e EIA, sendo que a aprovação deste é pressuposto indeclinável para o licenciamento no mérito da decisão administrativa, e constituindo-se na bússola a guiar o rumo norte da confiabilidade da solução. (BENJAMIN, 1992, apud PETERS; PIRES, 2007, p. 49).

A Lei 6.938/81 que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, em seu artigo 9º, incisos I a IV, regulamentou entre outros, alguns dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, como “o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, o licenciamento e a previsão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.” (MARTINS, 2012, p. 72).

No entendimento do autor acima referido o EIA pode ser considerado como:

Um dos elementos do processo de avaliação de impacto ambiental e sua confecção deve ser executada por uma equipe multidisciplinar, mediante realização de tarefas técnicas com vistas a analisar, sistematicamente, as consequências da implantação de um projeto no meio ambiente, por métodos de Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) e técnicas de previsão dos impactos ambientais. (MARTINS, 2012, p. 69).

Esta equipe multidisciplinar deve ser constituída por técnicos de formação acadêmica condizente com a natureza do empreendimento avaliado que responderá tecnicamente pelo conteúdo do RIMA.

A Avaliação de Impacto Ambiental é considerada um procedimento, enquanto que o Estudo de Impacto Ambiental é um instrumento, entre outros, utilizado para avaliação, podendo-se dizer que o EIA é uma espécie do gênero AIA.

Quando se trata de avaliação de impacto ambiental, é necessário considerar também que:

O modelo de Avaliação de Impacto Ambiental nos estudos ambientais deverá contemplar a caracterização da área por seus atributos físicos, bióticos, sociais e econômicos, no momento anterior à inserção do empreendimento, o que é tradicionalmente conhecido como "diagnóstico ambiental". (MARTINS, 2012, p. 73, grifo do autor).

Já o Relatório de Impacto Ambiental é um instrumento apresentado em forma de documento, contendo parecer favorável ou desfavorável ao projeto, incluindo as possíveis alternativas que se apresentarem. Portanto, o objetivo primordial do RIMA será:

[...] apresentar os resultados dos estudos técnicos e científicos de avaliação de impacto ambiental e é, por conseguinte, o resultado prático do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), daí porque é comum se empregar as duas siglas juntas como se fossem indissociáveis uma da outra (EIA/RIMA). (MARTINS, 2012, p. 69).

No RIMA também estarão contidas informações como a identificação, a caracterização e a avaliação dos impactos no meio ambiente, que a obra poderá vir a causar. O EIA caracteriza-se como parte do processo formal de licenciamento, sendo este estudo que dará condições para que se conheça, de forma antecipada, as reais

condições ambientais preexistentes ao empreendimento, a real dimensão dos danos que o mesmo pode causar e a eficácia das medidas preventivas e mitigadoras propostas, para que seja possível aprovar-se com segurança, o seu licenciamento. (MILARÉ, 2011, p. 486).

É formal no sentido de que não se pode licitamente deixar de realizar nenhum dos procedimentos determinados nas normas concernentes à sua realização.

Juntos, o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental, quer seja integrando o processo de licenciamento ambiental, ou sendo utilizado para garantir a segurança ambiental em projetos públicos, submetidos ou não ao processo licitatório, são instrumentos indispensáveis para que, não só a Administração Pública, mas também, toda população tenha como acompanhar e viabilizar o controle dos impactos ambientais negativos para aquelas obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação para o meio ambiente.

## 4.2 SEGURANÇA AMBIENTAL EM PROJETOS PÚBLICOS

O bem jurídico que demanda a proteção constitucional é o equilíbrio ambiental, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, tido como bem de uso comum de todos. A segurança ambiental para sua efetivação necessita da consolidação de leis ambientais, da eliminação eficiente de regras reincidentes e contraditórias, de forma a conferir segurança jurídica e objetividade à Gestão Pública.

Como destacado anteriormente, o Estudo de Impacto Ambiental é o “instrumento legal que pode dar uma orientação segura sobre a viabilidade ou não de determinada obra, além de ser uma informação importante também para os interessados em participarem do certame” licitatório, pois terão condições seguras de avaliar os custos de recuperação daquilo que possa ser degradado em razão da implantação da obra licitada. (MARTINS, 2012, p. 73).

É possível que muitos interessados sequer venham a participar do processo licitatório, se não houver segurança quanto aos custos com investimentos necessários para reparar eventuais danos ambientais.

Lançamento de editais de licitação, quando feito por uma Administração Pública “movida por desconhecimento ou até mesmo pela falta de probidade administrativa, que insiste em lançar editais licitatórios para a execução de obras públicas, sem antes saber tecnicamente se tais obras são viáveis ambientalmente”, afrontam diretamente artigo da CRFB/88. (MARTINS, 2012, p. 73).

Essa exigência está fundamentada no artigo 225 da CRFB/88, em seu § 1º, inciso IV, que dispõe ser necessário “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”. (BRASIL, 1988).

A exigência do EIA pela Administração Pública deve ser feita àqueles que com ela contratam levando-se em conta que ao administrador público cabe, primordialmente, o dever de proteção e cuidados com o meio ambiente e a coisa pública. Para concretização dessa proteção, cabe à Administração utilizar-se:

[...] do corpo de diplomas legais, [através da] ação protetiva e do controle exercido pelo Poder Público que 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. (MILARÉ, 2011, p. 465).

Em termos de instrumentos técnicos não há outro que “encarna melhor a vocação preventiva do Direito Ambiental do que o Estudo de Impacto Ambiental. Foi exatamente para prever [e, a partir daí, prevenir] o dano antes de sua manifestação, que se criou o EIA.” (MILARÉ, 2011, p. 476).

Visando também garantir a segurança ambiental dos projetos públicos, cabe à Administração Pública levar em consideração os Princípios da precaução e da prevenção, quando da licitação de obras públicas passíveis de degradação ambiental. Referidos princípios têm caráter fundamentalmente preventivos, pois enquanto:

A repressão e a reparação cuidam do *dano já causado*, a prevenção e a precaução, ao revés, atêm-se a momento anterior: o do mero risco. Na prevenção e na precaução há ação inibitória. Na reparação, remédio ressarcitório. (MILARÉ, 2011, p. 1250, grifo do autor).

O Princípio da precaução pressupõe uma incerteza científica sobre o dano ambiental, não devendo qualquer obra, neste caso, ser realizada, pois:

O princípio da precaução está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também de sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Este princípio é a tradução da busca da proteção da existência humana, seja pela proteção de seu ambiente como pelo asseguramento da integridade da vida humana. (DERANI, 1997, p. 167 apud COLOMBO, 2013).

Já pelo Princípio da prevenção, parte-se de uma certeza científica sobre determinado dano ambiental que uma obra possa vir a causar, por isso, a obra somente deve ser realizada se tomadas todas as medidas que possam evitar ou reduzir os danos previstos. A prevenção seria referente às hipóteses em que se pode vislumbrar um perigo concreto, sendo “obrigação do Estado prevenir ou evitar o dano ambiental, quando o mesmo puder ser detectado antecipadamente”. (MACHADO, 2002, p. 53)

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, afirma que, em caso de dúvida quanto à possibilidade de dano ambiental de determinado empreendimento, a incerteza do risco não pode ser utilizada como

justificativa para o início de uma obra. De acordo com Machado (2002, p. 54), o Princípio 15 da referida Declaração assevera que:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas necessidades, assim, quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Nos termos da Lei 6.938/1981, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 4º, incisos I e VI, estão as bases infraconstitucionais que dão suporte à adoção dos princípios da precaução e da prevenção. Entre os objetivos dessa Política está a

[...] compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, bem como a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida. (BRASIL, 1981).

O Princípio da precaução se aplicaria nos casos de um possível perigo de dano ambiental, visando a manutenção da qualidade de vida desta e das gerações humanas que se seguirem. Ainda com relação aos Princípios da precaução e da prevenção, Machado (2002, p. 65), argumenta que “contraria a moralidade e a legalidade administrativas o adiamento de medidas de precaução que devam ser tomadas imediatamente.”

Por conseguinte, incorre em erro o administrador que “deixa de buscar eficiência na Administração Pública, não procurando prever danos para o ser humano e o meio ambiente, omite-se no exigir e no praticar medidas de precaução, ocasionando prejuízos, pelos quais será co-responsável.” (MACHADO, 2002, p. 66).

Cabe a responsabilização por esses atos “à Fazenda Pública [que terá] a obrigação de compor o dano causado a terceiros por agentes públicos, no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las.” (MEIRELLES, 2012, p. 712).

Importante destacar o ensinamento de Paulo Machado quanto à implementação do Princípio da precaução. Segundo esse autor:

Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta. A precaução deve ser visualizada não só em relação às gerações presentes, como em relação ao direito ao meio ambiente das gerações futuras. (MACHADO, 2002, p. 54).

Tendo em vista a possibilidade da irreversibilidade de alguns tipos de danos ambientais, o ideal seria que eles não acontecessem, ainda que o resultado final da obra possa trazer algum benefício para a população, tese esta, utilizada por aqueles que defendem a teoria do fato consumado como forma de justificar os danos ambientais já causados por uma determinada obra.

Desta maneira, a Administração Pública não pode omitir-se de seu dever de vigiar, fiscalizar e reprimir as atividades lesivas ao meio ambiente.

No entendimento de Benjamin (2007, p. 75) a CRFB/88 é clara ao determinar que:

[...] todos os órgãos públicos levem em consideração o meio ambiente em suas decisões, adicionando a cada uma das suas missões primárias – não por opção, mas por obrigação - a tutela ambiental. [...] O desvio desse dever pode caracterizar improbidade administrativa e infrações a tipos penais e administrativos.

Isto posto, fica evidente não ser permitido ao administrador pactuar com a falta de segurança ambiental em projetos públicos, bem como em obras onde a elaboração dos respectivos estudos de impacto ambiental deveriam ter sido realizados. A elaboração destes estudos, em cumprimento às normas, revelariam a possibilidade e a extensão de degradação do ambiente, ou até mesmo indicariam a inviabilidade do projeto em relação aos custos finais da obra.

#### 4.3 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA INSTALAÇÃO DE OBRAS E ATIVIDADES GERADORAS DE DEGRADAÇÃO AMBIENTAL

O Estudo de Impacto Ambiental é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e tem como objetivo primordial a prevenção, a precaução e a informação ambiental, como forma de subsidiar a preservação do meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988 foi expressa na exigência da confecção do EIA para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental. Em seu artigo 225, § 1º, inciso IV, o legislador da CRFB/88

deixou explícita a obrigatoriedade da exigência, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, o Estudo de Impacto Ambiental, e que desse estudo deve ser dada toda publicidade. (BRASIL, 1988). Portanto, não há como o Estado se esquivar do seu dever de proteção e da defesa do interesse no direito fundamental ao meio ambiente.

Nos termos da CRFB/88, sempre que a Administração Pública tiver que decidir sobre a utilização de recursos naturais, terá que levar em conta:

Os objetivos de proteção do meio ambiente e a necessidade de que a apropriação que se faça sobre os recursos naturais permita o desenvolvimento de uma função social da propriedade. Assim, as decisões políticas sobre o exercício das opções econômicas devem considerar, também, a exigência de proteção do meio ambiente. (AYALA, 2011, p. 210).

A legislação infraconstitucional também veio para orientar a Administração Pública no desempenho de sua função de tutelar o meio ambiente. De acordo com o artigo 5º da Resolução 001/86, do CONAMA:

O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

- I - contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;
- II - identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;
- III - 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;
- IV - considerar os planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Parágrafo único - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental, o órgão estadual competente, ou a SEMA ou, no que couber, ao Município, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos. (BRASIL, 1986).

Em se tratando da Administração Pública, nos casos em que comprovadamente ocorrer a dispensa da exigência do EIA, cabe a todo cidadão, às associações, ou mesmo ao Ministério Público, propor ação específica exigindo a apresentação do referido estudo, pois sua inexistência ou sua realização viciada são motivos de nulidade de todo processo licitatório.

Esse dever de conformação da norma impõe, primeiramente àquele que legisla:

A regulação das hipóteses de impacto ambiental que justifiquem a exigência do EIA, e à Administração e ao Poder Judiciário, o dever de exigí-lo, razão pela qual qualquer decisão pública que não regule ou que proponha não exigir o EIA implicará uma violação do dever de conformar adequadamente a ordem jurídica. (AYALA, 2011, p. 214).

O Supremo Tribunal Federal ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1086-7/SC, de 10/08/2001, reconheceu que a Assembleia Legislativa catarinense afrontou princípios constitucionais:

[...] ao declarar liminarmente a inconstitucionalidade do art. 182, § 3.º, da Constituição do Estado de Santa Catarina, que afastava a obrigatoriedade de estudos prévios de impacto ambiental, no que se referia às áreas florestadas ou objeto de reflorestamento para fins empresariais. (SMANIO, 2013, p. 1).

A propósito, vale destacar os votos dos Ministros Ilmar Galvão (Relator) e Sepúlveda Pertence, do Supremo Tribunal Federal, naquela ADI 1086-7/SC:

Ao excepcionar a exigência de prévio estudo de impacto ambiental em áreas florestadas ou objeto de reflorestamento, o § 3º, do art. 182 da Constituição catarinense viola o previsto na Constituição Federal, que determina a realização de tal estudo para instalação de qualquer atividade potencialmente causadora de degradação ao meio ambiente. [...] Trata-se de matéria nitidamente inserida no campo de abrangência das normas gerais sobre conservação da natureza e proteção do meio ambiente e, não, de normas complementares que são da atribuição constitucional dos Estados-Membros (art. 24, inciso VI da CF).

[...] a Constituição Federal, no art. 225, IV, exigiu o estudo prévio de impacto ambiental, como norma absoluta. Não pode a Constituição Estadual, por conseguinte, excetuar ou dispensar essa regra ainda que, dentro de sua competência, pudesse criar formas mais rígidas de controle. Não formas mais flexíveis ou permissivas. (BRASIL, 2001).

Com relação ao procedimento do legislador catarinense, ainda que fosse possível tal restrição,

[...] a lei que poderia viabilizá-la, através de normas gerais, estaria inserida na competência do legislador federal, já que a este cabe disciplinar, através de normas gerais, a conservação da natureza e a proteção do meio ambiente (art. 24, VI, da CF), não sendo possível, ademais, cogitar-se da competência legislativa a que se refere o § 3º, do art. 24 da Carta Federal, já que esta busca suprir lacunas normativas para atender às peculiaridades locais, ausentes na espécie. (SMANIO, 2013, p. 1).

A interpretação do texto Constitucional para os termos “impacto ambiental” e “significativa degradação” tem sido utilizada com certa flexibilidade,

visando enquadrar o fato a uma situação desejada. No entendimento de Milaré (2011, p. 480, grifo do autor), a dificuldade encontrada tem sido “precisar o conceito de *significativa degradação*, dado que na implantação de um projeto sempre haverá alteração adversa das características do meio ambiente.”

Continua o autor acima referido dizendo que:

Muitas vezes o insignificante se reveste da maior significância, como ocorre, por exemplo, quando um determinado projeto tenha exatamente o condão de romper o ponto de saturação ambiental em certa área. Neste caso seu impacto não pode ser considerado insignificante por menor que seja. (MILARÉ, 2011, p. 480).

Em situações que não estejam definidas claramente se a atividade pode ou não se enquadrar no tipo constitucional, como potencialmente causadora de degradação ambiental, caberá à Administração Pública, fazer o devido enquadramento, fundamentando seu parecer mediante ato administrativo próprio, e assumindo a responsabilidade sobre seu ato.

Certo é que, esse poder discricionário do administrador, quando for utilizado nestes casos, terá que obedecer ao dever de proteção que:

[...] vincula e impõe ao Poder Público exigir que os particulares e as próprias funções públicas se submetam ao dever de exigir o EIA para todas as hipóteses em que se verifique a potencialidade de produção de significativa degradação ambiental. (AYALA, 2011, p. 216).

À vista disso, o Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental, além de constituírem importantes “ferramentas da Política Nacional de Meio Ambiente, configuram-se, também, como importantes instrumentos para o exercício do chamado direito de acesso à informação ambiental”. (MARTINS, 2012, p. 72).

Esse direito de acesso decorre do Princípio da publicidade ou da transparência, previsto no *caput* do artigo 37, da CRFB/88, juntamente com os demais princípios, anteriormente tratados, que regem a atuação da Administração Pública, permitindo que:

[...] não somente seja exercido um controle sobre os seus atos, mas proporciona maior eficácia à participação pública na gestão estatal, na medida em que torna possível ao cidadão a compreensão dos meandros e práticas da burocracia. (GRAF, 2002, p. 26-27 apud MARTINS, 2012, p. 72).

Quando se trata de verificar a potencialidade de produção da degradação ambiental,

A jurisprudência constitucional teria proposto alguns critérios de ordenação do dever de conformar adequadamente a ordem jurídica, consubstanciados: a) em uma margem de livre apreciação controlada que vincula o legislador e a Administração;

[...]

c) na consideração de que um dever de proteção impõe às funções públicas que exerçam suas competências objetivando assegurar como resultado a proteção, dever que também deriva, em última análise, da própria afirmação de um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (AYALA, 2011, p. 216-217).

Deste modo, não resta dúvida de que a Administração Pública não pode contratar sem antes saber qual o impacto que a obra poderá causar ao ambiente e qual seria o custo para sua recuperação, ou ainda, de que modo impedir ou diminuir o impacto negativo que essa obra poderá causar ao meio ambiente, quando for inevitável sua realização.

Para as atividades constantes do artigo 2º, da Resolução 001/086 do CONAMA, o EIA é documento obrigatório, “havendo uma presunção absoluta de sua necessidade, que tem o condão de retirar o EIA/RIMA do âmbito do poder discricionário da Administração.” (MILARÉ, 2011, p. 482). Porém, essa relação de atividades constante do artigo 2º, da referida Resolução não é taxativa, podendo outras atividades enquadrarem-se no tipo e necessitarem do EIA.

Tendo em vista sua forma mais ampla, com maiores detalhes do que o EIA, cabe ao Relatório de Impacto Ambiental, nos casos indispensáveis:

Apresentar de forma bastante objetiva e sem perder o teor das informações, o Estudo de Impacto Ambiental para qualquer obra pública, como previsão legal, ou mesmo quando se tratar de obra privada, com a finalidade de prever riscos e danos ao meio ambiente quando de sua implantação e respectiva operação. (MARTINS, 2012, p. 73).

A necessidade prévia do Estudo de Impacto Ambiental em projetos que se configure significativa degradação ambiental jamais deverá ser considerado um obstáculo à liberdade de empreender, fato que contraria os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, que tem como princípio compatibilizar o máximo

possível, o desenvolvimento econômico e social, preservando a qualidade do meio ambiente. (MILARÉ, 2011, p. 479).

Assim, é possível entender que o EIA decorre de um imperativo legal e sua ausência, nos casos em que for exigido, tornará nulo todo procedimento licitatório, gerando custos e atrasos que poderiam ser evitados caso fosse cumprida a legislação. Fica, pois, limitada a discricionariedade administrativa, tendo em vista que o Estudo de Impacto Ambiental é absolutamente imprescindível para embasar qualquer análise técnica dos efeitos que poderão decorrer da implantação de um projeto de obra pública passível de degradação ambiental.

#### **4.3.1 Da responsabilidade pela Administração Ambiental**

A conformação do Estado brasileiro, na forma de Estado constitucional, tem como responsabilidade inscrita na Carta Magna, garantir a proteção do meio ambiente para esta e para as futuras gerações.

Com base nessa forma de organização é que se busca uma “estrutura prestacional do Estado constitucional [que] orienta e conforma um conjunto de estruturas e valores que estão a serviço da pessoa humana, sendo assim com a democracia e com a proteção do meio ambiente.” (HÄBERLE, 1996, apud AYALA, 2011, p. 324).

Ao tratar da Administração Ambiental no Brasil, Milaré (2011, p. 363) assevera que:

A tutela administrativa do ambiente, partindo de um sistema jurídico e de um corpo de instrumentos legais, conduzirá a ação do Poder Público a um sistema de gestão ambiental, consoante o que estabelece o art. 225 da Constituição, complementado pelos dispositivos das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas dos Municípios, no que interessa ao meio ambiente.

Com relação à responsabilidade da Administração Pública, a Constituição Federal de 1988 “orientou-se pela doutrina do Direito Público e manteve a responsabilidade civil objetiva da Administração, sob a modalidade do risco administrativo.” (MEIRELLES, 2012, p. 717).

Nos termos do § 6º, do artigo 37, da CRFB/88, serão responsabilizadas as pessoas jurídicas de direito público, assim como as de direito privado que

prestam serviços públicos, pelos danos que vierem a causar a terceiros, por seus agentes, nessa qualidade, garantindo direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, 1988).

Sob pena de responder por omissão, cabe à Administração Pública o dever de proteção, uma vez que está definida constitucionalmente como sendo:

[...] sua tarefa a proteção do ambiente, [baseado na] premissa da dignidade humana sob a ótica de um antropocentrismo moderado, desejando proteger o ambiente que existe atualmente, no interesse de um mundo futuro que seja digno da pessoa humana. (HÄBERLE, 1996, apud AYALA, 2011, p. 324-325).

Quando se trata de atribuir responsabilidades, no entendimento de Freitas (2012, p. 278),

A responsabilidade do Estado pode ser traduzida como a obrigação de evitar, reparar ou compensar, independentemente de culpa ou dolo do agente, os danos materiais e imateriais, individuais ou coletivos, causados a terceiros [...] por ação ou omissão desproporcional.

Com base no que dispõe o artigo 41, *caput*, da Lei 8.666/93 - Leis das Licitações Públicas, “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.” (BRASIL, 1993).

Porém, geralmente o que se tem constatado é que:

Mesmo naqueles casos onde o Estudo de Impacto Ambiental tenha recomendado mudanças no seu conteúdo, ou até demonstrado a sua inviabilidade ambiental, tem havido um abrandamento nas exigências legais e ambientais, o que acaba tornando o EIA/RIMA apenas uma mera formalidade, com seus dados ajustados para que o projeto já definido em edital sofra pouca ou nenhuma alteração. (MARTINS, 2012, p. 73).

Sobre o tema em exame é oportuna a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em Agravo de Instrumento nº 2006.024310-3, de Rio Negrinho. Relatado pelo Des. Volnei Carlin, em 01/03/2007, em que figura como agravante o Município de Rio Negrinho e como agravado o Representante do Ministério Público de Santa Catarina, em ação civil pública:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MEIO AMBIENTE - LICITAÇÃO DE OBRA PÚBLICA - AUSÊNCIA DE PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL - APLICABILIDADE DOS

PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO - EXEGESE DO ART. 225 DA CRFB.

Desta feita, dentre as já citadas condições determinadas por aquele Juízo para a continuidade do processo licitatório, está a obrigatoriedade dos réus em respeitar, "por seus próprios meios, funcionários e equipamentos", as exigências constantes no estudo ambiental. Colhe-se da fundamentação daquele decisum que foi sopesada para fins decisórios a assunção pelo município da "total responsabilidade pela execução" daquelas medidas. Acrescente-se a isso que é ônus do agravante provar que cumprira todas as exigências determinadas, quedando-se inerte nesse mister.

Por outro lado, caso as obras avancem e sejam, a final, concluídas, em situação na qual não foram devidamente observadas as exigências ambientais, certamente se estará diante de dano irreversível ao meio ambiente, o qual faz jus à tutela jurisdicional protetiva.

Efetivamente, não há nos autos conjunto probatório que comprove à exaustão a estrita observância pelo agravante das exigências ambientais necessárias à consecução da obra. Contudo, a dúvida não pode ensejar decisões que prejudiquem a estabilidade ambiental.

Mesmo diante de incertezas, e principalmente nestes casos, o bem ambiental deve ser protegido.

Esse é o conteúdo dos princípios da prevenção e precaução.

Esses princípios não estão expressamente previstos na ordem jurídico-ambiental brasileira, mas, implícitos, decorrem do conteúdo dos textos normativos do capítulo relativo ao meio ambiente na CRFB. O art. 225, § 1º, incisos V e VII, dispõe que deve ser observada a prevenção do risco como diretriz na proteção ambiental. (SANTA CATARINA, 2007).

Nesse sentido, oportuno é destacar que “o licenciamento ambiental deferido antes do julgamento do EIA/RIMA determina responsabilidade objetiva da Administração pelos danos advindos ao meio ambiente, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.” (BENJAMIN, apud MILARÉ, 2011, p. 486).

Quanto ao dano que venha causar uma obra pública, isto “gera para a Administração a mesma responsabilidade objetiva estabelecida para os serviços públicos, porque, embora a obra seja um fato administrativo, deriva sempre de um ato administrativo de quem ordena sua execução.” (MEIRELLES, 2012, p. 721).

No entendimento do autor acima referido, é possível determinar os principais elementos que

[...] compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade objetiva do Poder Público [que] compreendem a alteridade do dano, a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, a oficialidade da atividade causal e lesiva imputável a agente do Poder Público que tenha nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva. (MELLO, apud MEIRELLES, 2012, p. 721, grifo do autor).

Procurando garantir o interesse público e a preservação do meio ambiente para esta e para as futuras gerações, o legislador procurou estabelecer “os

tipos e as formas de controle de toda a atuação administrativa, para defesa da própria Administração e dos direitos dos administrados”, sempre que se tratar de obras públicas que possam vir a causar dano ambiental. (MEIRELLES, 2012, p. 728).

Para isso foi criado um conjunto de órgãos e instituições nos diversos níveis do Poder Público que tratam da proteção e da preservação do meio ambiente, conhecido como Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA que tem a função de gerir a gestão ambiental, como um todo, em nosso país.

Conforme salienta Milaré (2011, p. 366), com esse Sistema, que deve ter como pressuposto a necessidade de proteção e a garantia de realidades e necessidades existenciais diferenciadas,

É possível gerir e administrar corretamente o meio ambiente, conhecendo e avaliando o impacto das ações que o afetam positiva ou negativamente, as transformações que nele se processam e, por fim, os efeitos que resultam desses fatores para a saúde do meio, a saúde e as atividades humanas.

No entendimento de Milaré (2011, p. 368) o SISNAMA “é, de direito e de fato, uma estrutura político-administrativa oficial, governamental, ainda que aberta à participação de instituições não governamentais e da sociedade.”

Como parte formadora da estrutura do SISNAMA foi criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, um órgão composto por um Plenário, pelo Conselho de Integração de Políticas Ambientais (CIPAM), Grupos Assessores, Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho. (BRASIL, 1981).

Conforme informações disponibilizadas no sítio do Ministério do Meio Ambiente, entre outras atribuições, é da competência do CONAMA estabelecer, “normas e critérios para o licenciamento de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e Municípios e supervisionado pelo referido Instituto [IBAMA].” (BRASIL, 1981).

É também competente o Conselho para determinar, quando julgar necessária,

[...] a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como às entidades privadas, informações, notadamente as indispensáveis à apreciação de Estudos Prévios de Impacto Ambiental e respectivos Relatórios de Impacto Ambiental, no caso de obras ou atividades de significativa degradação

ambiental, em especial nas áreas consideradas patrimônio nacional. (BRASIL, 1981).

Quando a Administração necessitar tomar suas decisões com base em estudos e relatórios ambientais, deverá levar em consideração que:

A função do procedimento da avaliação ambiental não é influenciar as decisões administrativas sistematicamente a favor das considerações ambientais, em detrimento das vantagens econômicas e sociais suscetíveis de advirem de um projeto. Seu objeto é dar às Administrações Públicas uma base séria de informação, de modo a poder pesar os interesses em jogo, quando da tomada de decisão, inclusive aqueles do ambiente, tendo sempre em vista uma finalidade superior. (MACHADO, 2002, p. 198).

Através de instrumentos de controle ambiental, entre os quais se destaca o Estudo de Impacto Ambiental, “cabe ao Poder Público intervir no meio ambiente para condicionar a atividade particular ou pública ao fim da Política Nacional do Meio Ambiente.” (SILVA, 2003, p. 217).

Com relação às consequências do não cumprimento deste procedimento pela Administração, Milaré (2011, p. 476, grifo do autor) argumenta que:

A motivação da decisão ambiental baseia-se no princípio de que existe uma obrigação de motivar todo ato criador de situações desfavoráveis para o administrado. De tal arte, quando a Administração opta por uma das alternativas apontadas pelo EIA que não seja, ambientalmente falando, a melhor, ou quando deixa de determinar a elaboração do EIA por reconhecer a inexistência de “significativa degradação”, deve fundamentar sua decisão, inclusive para possibilitar seu questionamento futuro pelo Poder Judiciário.

Sendo assim, o EIA “integra-se ao processo de licenciamento ambiental, constituindo-se naquilo que foi chamado como *limite da discricionariedade administrativa*, que impõe regras e limites ao administrador público.” (ANTUNES, 2002, p. 266-267, grifo do autor).

Silva (2003, p. 289) discorda da opinião do autor acima referido, ao considerar que a “discricionariedade, se houver, será técnica, não administrativa”, porém, são unânimes em afirmar ser um parecer vinculante, nos casos em que for obrigatório. (SILVA, 2003, p. 289).

Para Carvalho Filho (2002, p. 50) “as limitações à atividade administrativa abrangem, inclusive, a denominada discricionariedade técnica, no âmbito da qual se atribui à Administração o poder de fixar juízos de ordem técnica..

Assim, toda vez que for descumprida as regras básicas, previstas na legislação, que tutelam o patrimônio ambiental,

Caberá aos órgãos integrantes do SISNAMA a aplicação de sanções administrativas aos infratores, sem precisar considerar a real ocorrência de lesão, tendo em vista que a inobservância de tais normas teria como consequência o aumento do risco envolvido no desenvolvimento do projeto, seja público ou privado. (BRASIL, 1981).

Desta forma, cabe ao CONAMA como órgão maior do sistema, dar o devido suporte a toda uma estrutura político-administrativa de gestão do meio ambiente, e de forma específica exigir o cumprimento dos princípios expressos constitucionalmente para orientar a Administração Pública, impondo-lhe obrigações específicas com objetivo de impedir seu desvirtuamento.

O EIA deve funcionar como um instrumento de fiscalização do poder discricionário do administrador público, obrigando-o a motivar explicitamente sua decisão, permitindo-se, com isso, uma defesa eficiente por parte dos atingidos por qualquer espécie de dano causado à população em geral, em termos de proteção do meio ambiente.

#### **4.3.2 Obras e atividades causadoras de degradação ambiental**

A partir do texto constitucional que, ao referir-se ao impacto ambiental, utilizou de forma genérica os termos “potencialmente” e “significativa” torna-se necessário buscar na norma do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, a lista de obras e atividades passíveis de produzir efeitos ambientais indesejáveis.

A Resolução 001/86 do CONAMA é categórica ao prever que dependerá de elaboração do EIA/RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente. (BRASIL, 1986).

Impacto ambiental, de acordo com a citada Resolução 001/86, é:

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, vierem a afetar a saúde, a segurança e o bem estar da população; suas atividades sociais e econômicas; a biota existente no local; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; bem como a qualidade dos recursos ambientais. (BRASIL, 1986).

Nos dizeres de Machado (2002, p. 196), foi a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento que se elaborou a Declaração do Rio de Janeiro que, em seu artigo 17 afirma:

A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para as atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente.

No artigo 2º, da referida Resolução 001/86, estão listados os incisos que Milaré (2011, p. 480) considera apenas “exemplificativo das obras e atividades que, presumidas de maior potencial ofensivo, estariam a demandar a realização de prévio estudo de impacto ambiental.”

Conclui o autor anteriormente citado, “não ser taxativa essa lista em razão da expressão ‘tais como’, que precede a enunciação do referido artigo 2º.” (MILARÉ, 2011, p. 480, grifo do autor).

As potenciais atividades que dependem de EIA/RIMA estão relacionadas no artigo 2º da Resolução 001/86 do CONAMA que, devido à sua extensão, constam neste trabalho como Anexo “A”. Referida Resolução estabelece um mínimo obrigatório de atividades, que pode ser ampliada, porém, jamais ser reduzida.

A título de exemplo do que ocorre em termos de atividades que não constam da lista da Resolução 001/86, principalmente com o advento de novas tecnologias, Milaré (2011, p. 481) cita o caso do:

[...] plantio de sementes geneticamente modificadas, não previsto no rol do citado art. 2º, mas cujo EIA/RIMA foi exigido por determinação judicial, em razão de ainda não se saber, com segurança, se o resultado da prática será para o bem ou para o mal. [...] Suspenso seu plantio por liminar concedida em ação civil pública [...] até que, por regular estudo prévio de impacto ambiental, se pudesse aferir a segurança do produto para o consumo humano e o meio ambiente.

Conforme disposto no art. 3º, inciso IV, da Lei 6.938/1981, é considerado “poluidor, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.” (BRASIL, 1981).

Portanto, quando se trata de responsabilidade pela degradação do meio ambiente

Não é só como agente poluidor que o ente público se expõe ao controle do Poder Judiciário (p. ex. em razão da construção de estradas, aterros sanitários, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários, sem a realização de estudo de impacto ambiental) [...]. (MILARÉ, 2011, p. 1261).

O artigo 10, da Lei 6.938/1981, atualizado pela Lei Complementar 140/2011, trata do licenciamento ambiental de obras e atividades, envolvendo a construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidoras, bem como projetos capazes de causar degradação ambiental, que dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente, integrante do SISNAMA. (BRASIL, 1981).

A outorga de licença ambiental, regulamentada pela Resolução 237/1997 do CONAMA, deverá ser antecedida por algum tipo de estudo ambiental, como: “Relatório Ambiental, Plano e Projeto de Controle Ambiental, Relatório Ambiental Preliminar, Diagnóstico Ambiental, Plano de Manejo, Plano de Recuperação de Área”, conforme o tipo e a localização da atividade a ser desenvolvida, de acordo com o que prevê o artigo 225, da CRFB/88. (SILVA, 2003, p. 284).

Não resta dúvida, portanto, de que as atividades previstas na referida Resolução 001/86 do CONAMA, ainda que não sejam as únicas, deverão ser consideradas potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente.

Nada impede que o órgão administrativo ambiental, bem como o Judiciário, quando tiver que suprir possível vácuo legal, ao se deparar com determinada atividade que não conste daquela relação da Lei, mas seja capaz de degradar o ambiente, venha a determinar a realização de Estudo de Impacto Ambiental para aquela atividade específica.

#### 4.4 DA UTILIZAÇÃO DA TEORIA DO FATO CONSUMADO EM QUESTÕES ENVOLVENDO DANOS AMBIENTAIS

A teoria do fato consumado tem sido utilizada em algumas situações, pelas Administrações Públicas, como forma de tentar justificar e garantir estabilidade de situações que podem, de fato, já estarem consumadas.

Essa teoria busca fornecer base de sustentação para situações que poderiam ter sido evitadas, mas que já ocorreram sem o devido suporte legal, e que necessitam serem mantidas, por não ser possível refazê-las, ou ainda, por ser impossível a volta ao *status quo*, em se tratando de questões envolvendo degradação do meio ambiente.

No entendimento de Carvalho Filho (2012, p. 36), a norma que rege o Direito Administrativo somente permite a convalidação de atos que “conjugam os aspectos de tempo e boa-fé, e se dirige essencialmente a estabilizar relações jurídicas pela convalidação de atos administrativos inquinados de vício de legalidade.”

De acordo com Freitas (2012, p. 185), “sempre que a nulidade for gravíssima, absoluta e intransponível, o vício será insanável, não sendo convalidável nem pela ação do tempo. Tais vícios não poderiam, portanto, serem abarcados pela teoria do fato consumado”, entendido como fato consumado aquelas situações cujos efeitos para o meio ambiente não poderão mais ser modificados.

A teoria do fato consumado no processo licitatório de obras públicas, tem sido utilizada indevidamente, buscando justificar procedimentos nas diversas fases de implementação do processo de licitação.

Depois de concluída a fase denominada interna do procedimento licitatório, onde já deve estar justificada a realização do projeto, seu objeto e a fonte de recursos para sua implantação, inicia-se a fase externa do processo licitatório. Esta que seria uma segunda fase, é composta por uma “audiência pública; edital ou convite de convocação dos interessados; recebimento da documentação e propostas; habilitação dos licitantes; julgamento das propostas; adjudicação e da homologação.” (MEIRELLES, 2012, p. 310).

O não cumprimento de quaisquer dos itens elencados no processo licitatório, e que a lei não o dispensar, é causa da nulidade de todo processo, não importando o estágio em que se encontre.

Contrariando o que dispõe a legislação que trata das licitações, em “obras públicas de grande vulto e causadoras de significativa degradação ambiental, tem sido prática comum o EIA/RIMA ser realizado previamente ao início da execução do projeto, porém, depois de concluído o processo licitatório.” (MARTINS, 2012, p. 81).

É entendimento do autor acima citado que,

O vencedor [deste tipo de] licitação se obriga a executar as obras previamente definidas por um edital de concorrência pública, obras essas capazes de causar grandes impactos negativos ao meio ambiente, ficando por conta do ganhador do processo a responsabilidade pela prevenção, mitigação e/ou compensação dos danos ao ambiente, de uma obra que irá causar grandes impactos ambientais, sem conhecer estes custos antes mesmo de apresentar sua proposta. (MARTINS, 2012, p. 81).

Quando cumprida a lei, após a realização de audiências públicas, a Administração Pública deve fornecer aos participantes do processo licitatório

[...] todo material disponível relacionado com o objeto a ser licitado, a começar pela demonstração da existência de interesse público na realização da obra, serviço ou compra, [apresentando] projeto básico, orçamento, demonstração de verba disponível, estudos referentes ao tratamento adequado do impacto ambiental, minuta do edital e tudo o mais de que dispuser para bem informar aos participantes. (MEIRELLES, 2012, p. 310).

A realização de audiências públicas, como parte do processo de licitação, é mais um instrumento de efetivação de acesso às informações ambientais. Situações irregulares como a não realização dessas audiências, ou sua realização executada de forma indevida, quando ocorrem, também tem sido utilizada como justificativa, sob o fundamento de que o cumprimento deste item da lei, somente iria atrasar o andamento do processo licitatório.

Com relação aos itens da Resolução 001/86, que determina os casos de gravidade do impacto ambiental, no entendimento de Milaré (2011, p. 485, grifo do autor), como forma de “contornar possível divergência e atender ao comando impositivo da norma [o administrador] tem considerado como *relativa* a presunção de gravidade do impacto nos casos enumerados no art. 2º, da referida Resolução 001/1986.”

Como forma de corrigir interpretações distorcidas da Lei, foi editada outra Resolução do CONAMA, a de nº 237/1997, com finalidade de evitar a utilização da “[...] tese da presunção relativa, ao disciplinar a incorporação do sistema de licenciamento aos instrumentos de gestão ambiental.” (MILARÉ, 2011, p. 485).

De acordo com a Resolução 237/1997, em seu artigo 3º, fica claro que:

A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio, dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade,

garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único - O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento. (BRASIL, 1997).

Assim, com a positivação da norma que trata do processo licitatório, das exigências constitucionais do Estudo de Impacto Ambiental para obras que demandem degradação do meio ambiente, “por mais que se esforçassem os intérpretes [da Lei, buscando justificativas], a fundamentação do fato consumado não se afigura como convincente.” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 36).

Portanto, não é possível a aplicação da teoria do fato consumado para convalidar atos administrativos relacionados ao processo licitatório de obras que demandam possível degradação ambiental.

A aplicação dessa teoria, além de causar problemas ambientais e sociais, trata-se de afronta direta ao Princípio constitucional da legalidade. Tal conduta, no caso de licitações públicas, extrapola a disposição expressa da Lei Maior que exige, o Estudo de Impacto Ambiental para obras passíveis de degradação ambiental.

Sobre a teoria do fato consumado, o Supremo Tribunal Federal se pronunciou quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 535.091/DF, de 26/05/2009, em que são partes o Ministério Público do Distrito Federal e NOVACAP - Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil. A sentença do Tribunal de Justiça *a quo*, do Distrito Federal, baseada na teoria do fato consumado proferiu acórdão com o seguinte fundamento:

1. Consoante os ensinamentos da melhor doutrina administrativa, a aplicação da Teoria do Fato Consumado, mitigação do princípio da legalidade, tem lugar em casos excepcionais, quando o decurso do tempo e a consolidação dos efeitos produzidos passam a consistir verdadeiras limitações ao dever de invalidação dos atos administrativos, havendo de se levar em conta, ainda, a melhor consecução do interesse público.

2. Verificado, após uma criteriosa ponderação de valores, que a manutenção de uma via pavimentada traz menos prejuízos ao interesse público do que a sua retirada, resta caracterizada a sua excepcionalidade apta a ensejar a aplicação da Teoria do Fato Consumado, conservando-se o ato administrativo e mitigando-se, assim, o princípio da legalidade estrita. (BRASIL, 2009).

No entendimento da Relatora do Recurso, Ministra Carmen Lúcia, ao tratar do acórdão proferido pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal, argumentou que:

No caso, o r. acórdão recorrido, em afronta direta à norma constitucional inscrita no art. 37, sufragou entendimento no sentido de que o princípio da legalidade administrativa ali insculpido pode ser mitigado pela aplicação da Teoria do Fato Consumado.

Trata o caso vertente de recurso extraordinário interposto contra julgado proferido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios nos autos de apelação em ação civil pública, o qual aplicou a Teoria do Fato Consumado para julgar improcedente o recurso do Ministério Público, no sentido de manter via pavimentada em confronto com a legislação ambiental, pelos seguintes termos: Inicialmente, cumpre salientar que a ilegalidade do ato de construção foi expressamente reconhecida pelo juiz *a quo*, cujas palavras peço vênia para transcrever, *verbis*: 'No caso, os réus, em manifesta inobservância ao princípio da prevenção, disposto no art. 225, *caput*, da Constituição Federal, iniciaram a pavimentação da via HI 104 Sul, sem a prévia licença ambiental do órgão competente, tendo-a concluído, em virtude da decisão do Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em sede recursal. A autorização ambiental expedida pela SEMARH não ampara a construção da via em exame, uma vez que o licenciamento ambiental de estradas de rodagem com duas faixas de rolamento constitui procedimento administrativo de observância obrigatória para o Poder Público, tendo em vista o previsto no art. 2º da Resolução CONAMA n. 1/86. (BRASIL, 2009).

Salienta também a Ministra Relatora sobre a questão do que poderia ser pior: a manutenção da obra, ainda que realizada em afronta à própria Constituição Federal, ou a anulação do ato administrativo, com todas as suas consequências ao erário.

São os dizeres da Ministra:

Com efeito, enquanto a manutenção da via representa evidente ofensa ao princípio da legalidade, bem como danos ao meio ambiente, a sua retirada, decorrência necessária da anulação dos atos administrativos que levaram à sua construção, ensejará danos ao patrimônio público, uma vez que os recursos utilizados para a construção da via são públicos, e públicos também serão os recursos utilizados para sua eventual retirada e reconstrução, com a observância do procedimento de licenciamento ambiental. Cumpre citar as razões expostas no parecer do Ministério Público Federal, as quais adoto como fundamentação: Em que pese o reconhecimento da existência do vício decorrente da evidente ofensa ao princípio da legalidade, postulado consagrador do Estado de Direito insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, o Tribunal de origem fez prevalecer a Teoria do Fato Consumado, respaldado no interesse público na manutenção da via construída, seja pelo gasto do erário no retorno do *status quo ante*, seja pela melhoria para o trânsito de veículos no local. (BRASIL, 2009).

Para fundamentar seu parecer a Ministra Relatora fez questão de incluir os últimos julgados que afastam veementemente a teoria do fato consumado, sempre que este afronta diretamente a legislação constitucional:

O Subprocurador-Geral da República trouxe, ainda, farta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para afastar a fundamentação do Tribunal de origem quanto à aplicação da Teoria do Fato Consumado à espécie: AI 120.893-AgR, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 11.12.87; RE 381.204, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 2.2.2007; RMS 23.544, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 21.6.2002; RMS 23.636-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 21.6.2006; RMS 23.593, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 2.2.2001; RE 187.946-AgR-ED-ED Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 22.3.2002.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido da impossibilidade da aplicação da Teoria do Fato Consumado. Confirmam-se, a propósito, os julgados nos quais houve rejeição à aplicação dessa teoria: Com efeito, em decisões recentes (REED 190.664 e RMS 23.638, rel. Min. Octávio Gallotti, e RMS 23.593, Rel. Min. Moreira Alves) tem essa Primeira Turma afastado a teoria do fato consumado, na linha do que firmado no AGRAG 120.893, rel. Min. Moreira Alves. (BRASIL, 2009).

A decisão do Supremo Tribunal Federal não poderia ser outra senão a de afastar a teoria do fato consumado a título de justificar uma ilegalidade cometida pelo administrador, ainda que respaldado por decisão de Tribunal de Justiça, no caso, do Distrito Federal. A decisão do STF foi a que segue:

Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, e acolhendo, ainda, o parecer da Douta Procuradoria-Geral da República, nego provimento ao presente recurso de agravo. RMS 23.544 AgR. Dessa orientação jurisprudencial divergiu o acórdão recorrido. Pelo exposto, dou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do art. 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil, para cassar o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios para que, afastada a aplicação da Teoria do Fato Consumado, prossiga o julgamento como entender de direito. Publique-se. Brasília, 26 de maio de 2009. Ministra CARMEN LÚCIA. Relatora. (BRASIL, 2009).

Com relação à importância do Princípio da legalidade, Carvalho Filho (2012, p. 19) afirma ser esse princípio “a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. [E que] só é legítima a atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto na lei.”

Ao Estado não cabe a alegação de elementos, como decurso de tempo, de recursos que se perderão com a interrupção da obra, ou ainda, a inexistência de danos a terceiros, ou até mesmo a alegação de interesse público, buscando maneiras para justificar a permanência da qualquer ilegalidade, em virtude do dano ter sido causado a um bem de uso comum do povo, o meio ambiente, bem essencial à sadia qualidade de vida.

Buscar justificativas na teoria do fato consumado, para questões que envolvam o Direito Ambiental somente traria o agravamento da irreversibilidade do

dano, assim como iria afrontar diretamente princípios básicos constitucionais que regem a Administração Pública.

#### 4.5 IMPORTÂNCIA DAS DECISÕES JUDICIAIS SOBRE O TEMA.

A responsabilização pelos danos causados ao meio ambiente deve ser apurada pelos meios processuais, em obediência aos princípios constitucionais da garantia de acesso à justiça e do devido processo legal.

Quando se trata de degradação ambiental, Silva (2003, p. 299) argumenta ser dano ambiental “qualquer lesão ao meio ambiente causada por condutas ou atividades de pessoa física ou jurídica de Direito Público ou de Direito Privado.”

Este conceito de dano ambiental coaduna com o que dispõe o § 3º, do artigo 225, da CRFB/88, ao estabelecer que:

As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. (BRASIL, 1988).

Conforme determina o artigo 14, § 1º, da Lei 6.938/81, a responsabilidade do causador de dano ambiental é objetiva. Essa “responsabilidade objetiva ambiental significa, portanto, que quem causar dano ao meio ambiente terá o dever jurídico de repará-lo”, não se levando em conta se o causador do dano agiu com culpa, bastando somente ter dado causa ao dano ambiental. (MACHADO, 2012, p. 1116).

A Lei 9.605/1998, que trata dos crimes contra o meio ambiente, “disciplinou os crimes ecológicos com detalhamentos, fixou as responsabilidades penal e administrativa das pessoas jurídicas [inclusive] e contemplou normas gerais relativas às sanções administrativas”, no entanto, “em relação à responsabilidade administrativa, a Lei sob comento não trouxe novidades. Simplesmente repetiu o que já previa a Lei 6.938/81.” (MACHADO, 2012, p. 1117).

Já no entendimento de Souza (2003 p. 302), essa Lei 9.605/1998, ao dispor sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, revogou o contido no art. 14, da Lei 6.938/81, ao considerar “infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as

regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.”

A Lei n ° 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, não é considerada legítima para validação de “atos da Administração, quando forem referentes a danos ambientais, pois estes acarretam lesão ao interesse público, bem como prejuízos a terceiros, não podendo, desta maneira serem convalidados pela própria Administração.” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 36)

Nos dizeres de Souza (2003, p. 319), os meios processuais para apuração de responsabilidades, constituem, via de regra:

[...] um sistema de controle sucessivo da proteção ambiental, algumas vezes podem também servir de instrumentos de controle preventivo, nas hipóteses em que se admite a tutela cautelar, como na ação popular destinada a evitar o dano ambiental.

Entre os propósitos das decisões judiciais, destaque-se que em determinado sentido, essas decisões também têm como objetivo ensinar à coletividade sobre o que pode ser feito e, principalmente, o que deve ser evitado em relação ao meio ambiente.

No entendimento de Tessler (2013, p. 2) quando se trata de direito ambiental:

As decisões vão muito além dos direitos individuais das partes no processo, pois trata-se de matéria de interesse público. Por estarem em jogo bens ambientais, a demanda tem sempre interesse que transcende aos interesses individuais, assim, por essa ótica, a fundamentação é importante e tem grande carga pedagógica, e nessa perspectiva cumpre também função educacional ambiental.

É comum quando ocorre um dano ao meio ambiente, levantar-se a discussão jurídica da obrigação de reparação de dano.

Em se tratando da Administração Pública responsável pela obra, por ter o dever constitucional de proteção ao ambiente, fica ainda mais patente a determinação dessa responsabilidade. Para Machado (2012, p. 73), no que se refere a responsabilização por danos ambientais:

O Brasil adotou na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente [Lei 6.938/81] a responsabilidade objetiva ambiental, tendo a Constituição brasileira de

1988 considerado imprescindível a obrigação de reparação por danos causados ao meio ambiente.

Independente de quem seja o responsável por esse dano ambiental, a Lei prevê que se deve buscar, por todos os meios razoáveis, ir além da indenização em sequência ao dano, como forma de garantir a fruição do bem ambiental.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, fica obrigado a reparar o dano ambiental, bem como, ficam sujeitos ao que dispõe o artigo 225, em seu parágrafo 3º, que:

As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. (BRASIL, 1988).

No entendimento de Milaré (2011, p. 363), o Poder Público, nas três esferas dos entes federados, não poderá eximir-se desse dever constitucional de proteção e de responsabilizar-se pelo danos que poderá vir a causar ao meio ambiente.

Caberá ao Poder Judiciário, quando do julgamento de ação em que tenha havido omissão da Administração Pública, ou tenha permitido a efetivação da consumação dos fatos, ou ainda, por irregularidades no procedimento licitatório, reconhecer:

a nulidade absoluta do edital [...], quando esse for o caso, ainda que o contrato resultante da licitação já tenha sido assinado e as obras iniciadas, mesmo que a essa altura muitos dos danos ambientais tenham sido concretizados. (MARTINS, 2012, p.86).

Esta atuação ativa e uniforme do Judiciário certamente trará reflexos positivos aos participantes de novas licitações, quanto ao cumprimento das normas, em novos processos licitatórios. No entendimento de Martins (2012, p. 86), o Poder Judiciário agindo desta forma estaria dando:

Aos administradores, quando diante de situação semelhante, um sinal de alerta de que, caso venham a abrir um processo licitatório, sem antes apresentar o EIA/RIMA para que o projeto seja discutido e debatido com a comunidade, buscando-se a maneira mais justa e correta de mitigá-los e/ou compensá-los, seriam responsabilizados, inclusive com o próprio patrimônio.

Para Tessler (2013, p. 9, grifo do autor) “um dos principais obstáculos à efetivação da proteção ambiental pelo Judiciário tem sido a concretização dos ‘fatos consumados’.” Também tem contribuído para que isso ocorra a excessiva duração dos processos nos Tribunais, consequência da grande quantidade de ações que tramitam nas diversas instâncias. Tem sido o entendimento de nossos Tribunais Superiores de que essa teoria não encontra amparo legal, sobretudo, em hipóteses contrárias à lei, ainda que amparadas em decisão judicial de natureza precária.

Quando da utilização da teoria do fato consumado, nos casos envolvendo a Administração Pública e o meio ambiente, cabe ao magistrado levar em consideração as consequências desses fatos, “seja pela natureza do bem tutelado e sua fragilidade ecológica, seja em função do interesse e dos aspectos sociais que acompanham a ação tutelar.” (MILARÉ, 2011, p. 363).

Com relação às decisões emanadas do judiciário:

Aos juízes, na tutela ambiental, é exigido além de consistente fundamentação de suas decisões, conhecimentos multidisciplinares e conduta ativa para evitar o “fato consumado” e persistência para executar as decisões e concretizá-las objetivamente. (TESSLER, 2013, p. 10, grifo do autor).

Na maioria das situações é sabido que a volta ao *status quo* originário poderia ocasionar prejuízos maiores do que a permanência da situação atual, consumando-se assim, uma ilegalidade. Para evitar chegar a este ponto, nos dizeres de Carvalho Filho (2012, p. 33), “à Administração não lhe compete apenas sanar as irregularidades; é necessário que também as previna, evitando-se reflexos prejudiciais aos administrados e ao próprio Estado.”

É necessário, portanto, que seja evitado que situações jurídicas, envolvendo degradação do meio ambiente, cheguem ao ponto de se considerar consumadas, principalmente em razão da dificuldade de se retornar ao estado anterior, bem como os elevados custos que envolve sua recuperação.

Cabe ao Poder Público, na tomada de decisões, que o faça com respeito ao Princípio da precaução e do “Princípio do *in dubio pro natura*, ou seja, na dúvida, deverá optar pela solução que proteja imediatamente o ser humano e preserve o meio ambiente”, impedindo com isto, a possibilidade de se aventar a teoria do fato consumado. (MACHADO, 2002, p. 65).

Ao Estado, como entidade responsável pela tutela do meio ambiente cabe ser responsabilizado “por ações e omissões lesivas ao meio ambiente enquanto patrimônio da comunidade”. No cumprimento do dever dessa tutela, cabe ao Estado “adotar e impor medidas preventivas, corretivas, inspectivas e substitutivas ou supletivas, não lhe assistindo o direito de omitir-se.” (MILARÉ, 2011, p. 363).

Por fim, um dos principais obstáculos à efetivação da proteção ambiental pelo Judiciário tem sido a concretização do fato consumado, bem como a longa duração dos processos, a deliberada procrastinação patrocinada pelos envolvidos, na esperança de que, com o passar do tempo, as coisas se resolvam.

Nos dizeres de Milaré (2011, p. 365), fica o desafio:

[...] para o Direito e para a gestão do meio ambiente: impor-se como ordenamento lúcido, indispensável, instrumento valioso para que o Poder Público e a coletividade cumpram suas respectivas incumbências, nos termos de nossa Lei Maior.

Partindo do pressuposto de que os bens públicos devam atender, em princípio, ao interesse público, e ser tutelado pelo Estado, tem sido prática comum esta base jurídica de proteção ser alterada para atender metas políticas e/ou econômicas, inicialmente revestidas de interesse público, mas que geralmente acabam promovendo interesses privados. Alguns administradores levam em consideração apenas os benefícios futuros quando determinam a realização de uma obra, sem levar em conta a possibilidade de degradação e os custos ambientais que poderão advir daquele projeto.

Cabe ao Poder Judiciário, com relação à tutela ambiental, esmerar-se na fundamentação consistente quando de suas decisões, procurar ter o conhecimento multidisciplinar necessário e manter uma conduta ativa e uniforme dos Tribunais, para evitar que prevaleça a teoria do fato consumado.

## 5 CONCLUSÃO

Os temas abordados neste trabalho procuraram demonstrar a importância da preservação do meio ambiente, direito de todos e um dever do Estado, previsto na Constituição Federal de 1988. Para isto foi analisada a evolução dos principais documentos internacionais que vieram, juntamente com a CRFB/88, garantir o direito das gerações presentes e futuras de se beneficiarem da previsão constitucional de que, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Ficou demonstrado o papel do Estado e sua responsabilidade no desenvolvimento nacional sustentado, e que a consagração do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado passa pela solução de problemas de ordem jurídica, econômica, social e política. Que é necessário o rompimento da visão fragmentada que deduz ser a natureza uma fonte inesgotável de matéria-prima a ser utilizada pelo homem, não havendo necessidade de contrapartida para a manutenção dessas fontes de recursos.

Com relação à legislação ambiental, a intenção foi mostrar que, apesar de vasta e complexa, o que existe, quando aplicada, é suficiente para coibir os maus administradores e permitir a conciliação do desenvolvimento econômico e social com a proteção do meio ambiente.

No que concerne às licitações concluiu-se que, para o procedimento licitatório atingir aos propósitos do desenvolvimento econômico e ambientalmente sustentáveis, será necessário que essas atividades e essas obras estejam com seus custos ambientais bem delineados em Estudos de Impacto Ambiental, para que os licitantes não venham alegar posteriormente o desconhecimento de custos relativos à recuperação de possível degradação ambiental.

Ficou demonstrado no trabalho que, para os casos previstos em Lei, haverá a obrigatoriedade de Estudo de Impacto Ambiental. E que nos processos licitatórios em que tenha havido qualquer irregularidade na elaboração do EIA, essa falha torna o procedimento ilegal e nulo por contrariar dispositivo constitucional, bastando para comprovação de responsabilidades que seja proposta a ação judicial apropriada.

Foi também demonstrada a importância do Estudo de Impacto Ambiental como instrumento garantidor do respeito à legislação ambiental nos projetos de

obras públicas. E que quando implementados de acordo com o disposto na lei, tornam-se importantes instrumentos de proteção do meio ambiente à disposição da Administração Pública e da população.

Foi analisada a imprescindibilidade de que o EIA deva ser realizado antes mesmo da abertura do processo licitatório, nos casos em que for exigido, assim como a utilização da legislação infraconstitucional, que trata especificamente do tema, seja interpretada incorretamente, possibilitando com isto que obras e serviços públicos possam vir a ser causadores de graves danos ao meio ambiente.

Com relação à responsabilidade da Administração Pública, concluiu-se que o servidor público, inclusive os Ministros de Estado, Secretários de Estado, e os Prefeitos, são responsáveis, inclusive, para os efeitos das sanções previstas no § 3º, do artigo 225, da CRFB/88 e do artigo 14, da Lei 6.938/1981.

Ficou demonstrado que para não preponderar a teoria do fato consumado, será necessária a atuação efetiva, com rapidez e uniformidade de decisões do Poder Judiciário em questões que envolvam danos ambientais. Concluiu-se que, não há que se falar em conflitos de direitos, pois o que deve prevalecer é o direito fundamental que protege o meio ambiente e, por consequência a qualidade vida.

O direito fundamental ao meio ambiente, baseado em uma “Constituição esverdeada”, necessita ser compreendido como o resultado da coordenação entre as funções estatais defensiva e prestacional, sem constituir-se em óbice para o desenvolvimento econômico, tampouco utilizar-se do meio ambiente como fonte inesgotável de recursos.

## REFERÊNCIAS

AMOY, Rodrigo de Almeida. Princípio da precaução e estudo de impacto ambiental no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos RJ, ano VII, nº 8, jun. 2006. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista08/DiscenteGraduacao/Rodrigo.pdf>> . Acesso em: 31 ago. 2013.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. 902 p.

AYALA, Patryck de Araújo. **Devido processo ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. 492 p.

BENJAMIN, Antonio Herman. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 2007.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938compilada.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituição/Constituição\\_Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituição/Constituição_Compilado.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2012.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)>. Acesso em: 25 out. 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21**. 1992. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>>. Acesso em: 18 mar. 2013. (a)

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 17 set. 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm)>. Acesso em: 30 set. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1086-7/SC, Procurador Geral da República e Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, DF, DJ de 10 de agosto de 2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/pesquisa/listarPesquisa.asp?termo=adin%201086-7/SC>>. Acesso em: 10 set. 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 371/2006, de 05 de abril de 2006**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=493>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário RE 535091/DF, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, NOVACAP - Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil. Relator: Min. Carmen Lúcia. Brasília, DF, 09 de junho de 2009. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4317264/recurso-extraordinario-re-535091>>. Acesso em: 08 out. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 01/2010, de 19 de janeiro de 2010** (a). Disponível em: <[http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?page\\_id=121](http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?page_id=121)>. Acesso em: 08 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010** (b). Altera as Leis nrs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2013.

BRASIL. Portal da Transparência do Governo Federal. **Gastos diretos por tipo de despesas**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalComprasDiretasEDDespesas.asp?Ano=2012&Valor=141600095007589&Pagina=6>>. Acesso em: 01 out. 2013.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 1996. 256 p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2012. 1250 p.

COLOMBO, Silvana Brendler. O princípio da precaução no Direito Ambiental. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 488, 7 nov. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5879>>. Acesso em: 22 out. 2013.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO HUMANO. **Declaração sobre o ambiente humano**. Estocolmo, Suécia, 5 a 15 jun. 1972. Disponível em: <<http://www.educacaoambiental.pro.br/victor/unidades/>>. Acesso em: 10 mar. 2013. 5 p.

FARIA, Heraldo Felipe de. **A intervenção do estado na economia**. Disponível em: <[http://facnopar.com.br/revista/2010/A\\_INTERVENCAODOESTADONAECONOMIA.pdf](http://facnopar.com.br/revista/2010/A_INTERVENCAODOESTADONAECONOMIA.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2013.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 5. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2004. 428 p.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 347 p.

GONÇALVES, Reinaldo. Instituto Humanitas Unisinos. **O modelo liberal periférico e o desenvolvimento às avessas**. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/521595-desenvolvimento-as-avessas-e-protestos-populares-entrevista-especial-com-reinaldo-goncalves>>. Acesso em: 04 out. 2013.

JESUS, Elias Andrade de. **Gestão ambiental: responsabilidade da empresa**. Cascavel: Edunioeste, 2000. 299 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. 1135 p.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MACHADO, Antonio Claudio da Costa (organizador). **Constituição federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. 3. ed. São Paulo: Manole, 2012. 1364 p.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Estudo de direito ambiental**. São Paulo: Malheiros, 1993.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10 ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2002. 1038 p.

MANZINI, E.; VEZZOLI, C. **O desenvolvimento de produtos sustentáveis: os requisitos ambientais dos produtos industriais**. Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.sustentabilidade.org.br/antigo/doku.php?id=portug:redesustent:conceito:s:conceitos>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

MARTINS, Aparecido da Silva. Da necessidade da confecção do EIA/RIMA antes do lançamento do edital licitatório em obras públicas. **Unisul de Fato e de Direito: revista jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina**. Ano 2, n. 4 (jan./jun. 2012). Palhoça: ed. Unisul, p.69-92. 2012.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito internacional público**: parte geral. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed., atual. até a EC 68, de 21.12.2011. São Paulo: Malheiros, 2012.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 7. ed. rev. atual. e refom. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2011. 1.647 p.

MONTENEGRO, Magda. **Meio ambiente e responsabilidade civil**. São Paulo: IOB Thomson, 2005. 144 p.

OLIVEIRA, Katiane da Silva. Licitação verde: sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e serviços pela Administração Pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2672, 25 out. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/17687>>. Acesso em: 13 ago. 2013.

PETERS, Edson Luiz; PIRES, Paulo de Tarso de Lara. **Manual do direito ambiental**. 6 ed. Curitiba: Juruá, 2007. 214 p.

PIMENTEL, Rosalinda Chedian; MARINO JÚNIOR, João. **Políticas públicas, planejamento e desenvolvimento sustentável**. Brasília: Inepad. 2008.

PORTAL DA SUSTENTABILIDADE. **Conceitos**. Disponível em: <[http://www.sustentabilidade.org.br/antigo/doku.php?id=portug:redesustent:conceito\\_s:conceitos](http://www.sustentabilidade.org.br/antigo/doku.php?id=portug:redesustent:conceito_s:conceitos)>. Acesso em: 15 abr. 2013.

REQUI, Érica Miranda dos Santos. As contratações públicas como instrumento de fomento ao desenvolvimento sustentável. **Revista Zênite**: Informativo de Licitações e Contratos (ILC). Curitiba: Zênite, n. 218, p. 378-389, abr. 2012. Disponível em: <[http://www.unicuritiba.edu.br/sites/default/files/u17/as\\_contrataaassauaes\\_paoblicas\\_como\\_instrumento\\_de\\_fomento\\_ao...\\_erica\\_grupo\\_daniel.pdf](http://www.unicuritiba.edu.br/sites/default/files/u17/as_contrataaassauaes_paoblicas_como_instrumento_de_fomento_ao..._erica_grupo_daniel.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2013.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento n. 006.024310-3, de Rio Negrinho(SC). Agravante Município de Rio Negrinho e agravado Representante do Ministério Público. Rel. Des. Volnei Carlin, em 01/03/2007. Disponível em: <<http://app.tjsc.jus.br/jurisprudencia/>>. Acesso em: 18 nov. 2012

SANTIAGO. Leonardo A. **Licitações sustentáveis**. IN SLTINº 01 de 19.01.2010. Disponível em: < <http://www.licitacoessustentaveis.com/2010/01/in-sltimpog-n-01-de-19012010.html>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

SCHOMMER, Paula Chies. **Responsabilidade socioambiental**. Brasília: Inepad, 2008. 191 p.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. 349 p.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. A tutela constitucional dos interesses difusos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 438, 18 set. 2004 . Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5710>>. Acesso em: 10 set. 2013.

SOARES, Guido Fernando da Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2001. 896 p.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011. 277 p.

TESSLER, Marga Inge Barth. O juiz e a tutela ambiental: a fundamentação das sentenças. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 24, jun. 2008. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/Marga\\_Tessler.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/Marga_Tessler.html)>. Acesso em: 09 set. 2013.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. 220 p.

**ANEXOS**

**ANEXO A - Art. 2º da Resolução 001/1986 do CONAMA (BRASIL, 1986)**

Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

II - Ferrovias;

III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;

IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32/66;

V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;

VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;

VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);

IX - Extração de minério, inclusive da classe II, definidas no Código de Mineração;

X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;

XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;

XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);

XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;

XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;

XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia.