

# **ALGUMAS TENTATIVAS DE FLEXIBILIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL E DA PROIBIÇÃO DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE DO MEIO AMBIENTE POR PARTE DO ESTADO: DESBUROCRATIZAÇÃO OU INCONSTITUCIONALIDADE?**

SOME ATTEMPTS TO PERMIT RELATIVIZATION OF ENVIRONMENTAL LICENSING BASED ON THE PRINCIPLES OF PROHIBITION OF ECOLOGICAL REGRESSION AND PROHIBITION OF INADEQUATE STATE PROTECTION: DEBUREAUCRATIZATION OR CONSTITUTIONAL VIOLATION?

**Ana Carolina Barbosa Pereira  
Leopoldo Fontenele Teixeira**

## **RESUMO**

O licenciamento ambiental é um dos grandes instrumentos de proteção ambiental que tem a possibilidade de harmonizar a tutela do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o desenvolvimento sócio-econômico. No Brasil, atribui-se à atual feição do licenciamento ambiental a pecha de atrasado e incompatível com as exigências da modernidade, propugnando-se pela sua atualização, sua desburocratização. O presente artigo busca apresentar a vinculação existente entre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o licenciamento ambiental. O objetivo geral desse trabalho é chamar atenção para a questão da atual tendência de flexibilização do licenciamento ambiental e para os limites dessa tendência impostos pela Constituição e pela teoria dos direitos fundamentais. A metodologia utilizada é bibliográfica, teórica, descritiva, exploratória e dialética com predominância indutiva. Conclui-se que, com base nos princípios da proibição da insuficiente proteção Estatal e da vedação do retrocesso ecológico, a flexibilização do processo de licenciamento ambiental não se configura como simples tentativa de desburocratização, mas que tem se revelado como flagrante inconstitucionalidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** FLEXIBILIZAÇÃO; LICENCIAMENTO AMBIENTAL; PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL; PROIBIÇÃO DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE ESTATAL; INCONSTITUCIONALIDADE.

## **ABSTRACT**

The licensing is one of the greatest instruments of environmental protection that have the possibility to harmonize the protection of the fundamental right to an ecologically balanced environment and the sustainable social and economical development. In Brazil, it is attributed to the current feature of the environmental licensing the taint of late and inconsistent in relation of the requirements of modernity, wich claims for its debureaucratization. This article will examine the link between the fundamental right to an ecologically balanced environment and environmental licensing. Therefore, the main purpose of this paper is to draw attention to the issue of the current trend of relaxing the environmental licensing and the limits of the trend set by the Constitution and the theory of fundamental rights. Methodology employed is bibliographical, theoretical, descriptive, exploratory, dialectical and mainly inductive. This article comes to the conclusion that, based on the principles of prohibition of inadequate State protection and prohibition of ecological regression, the relativization of the licensing process

does not consist of simple attempt to debureaucratization, but it has been revealed as flagrantly constitutional violation.

**KEYWORDS:** RELATIVIZATION; ENVIRONMENTAL LICENSING; PROHIBITION OF ECOLOGICAL REGRESSION; PROHIBITION OF INADEQUATE STATE PROTECTION; CONSTITUTIONAL VIOLATION.

## INTRODUÇÃO

Um dos grandes desafios do século XXI é conciliar o desenvolvimento econômico com a necessidade de preservação da natureza. Fala-se na necessidade de encontrar formas sustentáveis de desenvolvimento, de forma a propiciar às gerações presentes e futuras o progresso social, cultural e econômico sem que, para tanto, tenha-se que esgotar os recursos naturais indispensáveis a uma sadia qualidade de vida ou, porque não dizer, a uma vida digna, haja vista a crescente associação doutrinária do conceito de dignidade da pessoa humana ao acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos de proteção ambiental que tem a possibilidade de realizar, no plano prático, essa harmonização entre defesa do meio ambiente, direito fundamental expressamente previsto na Constituição Federal de 1988, e o desenvolvimento, principalmente econômico.

Com efeito, o licenciamento ambiental consubstancia-se em um processo administrativo, dividido em fases, nas quais se analisa a viabilidade de determinado empreendimento, obra ou atividade sob o ponto de vista ambiental, estabelecendo condicionantes, ajustes, enfim, medidas necessárias para que o desenvolvimento econômico leve em consideração as variáveis ambientais.

A grande vantagem do licenciamento ambiental advém do fato de que ele oferece uma análise prévia do empreendimento, evitando ou mitigando danos ambientais e estabelecendo, quando for o caso, medidas compensatórias capazes de evitar o mal maior, qual seja, a ocorrência de lesões ambientais muitas vezes irreparáveis e com conseqüências sistêmicas, propagando-se no tempo e no espaço.

Todavia, principalmente em países em desenvolvimento, como o Brasil, a questão da proteção ambiental, com frequência, é vista não como um direito de todos e dever do Estado e da sociedade, mas como o mais evidente obstáculo ao progresso nacional, à geração de emprego e renda, à arrecadação de tributos etc.

Dentro dessa perspectiva, que vê as medidas tendentes à proteção ambiental não como um fim a ser progressivamente realizado, mas como uma barreira a ser derrubada ou, pelo menos, contornada, aponta-se o licenciamento ambiental como um dos maiores vilões, responsável pelo atraso de obras e atividades de elevado relevo para a sociedade brasileira, sob os mais diversos ângulos.

Dessa visão decorrem medidas destinadas a modificar a legislação ambiental com vistas à sua “flexibilização”. Atribui-se à atual feição do licenciamento ambiental a pecha de atrasado e incompatível com as exigências da modernidade, propugnando-se pela sua atualização, sua desburocratização. Afirma-se que o licenciamento ambiental, da forma como está, em lugar de oportunizar o desenvolvimento sustentável, é um peso desnecessário para o progresso, havendo premente necessidade de sua reformulação.

Diante de tal contexto, no presente artigo, dividido em três partes, busca-se, inicialmente, apresentar a íntima vinculação existente entre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tal como previsto no art. 225 da CF/88, e o licenciamento ambiental, que é visto com um dos mais proeminentes meios de efetivação daquele direito fundamental.

Em seguida, discorre-se acerca dos princípios da vedação do retrocesso ambiental e proibição de proteção insuficiente do meio ambiente pelo estado, a fim de se colher subsídios teóricos necessários para o exame da constitucionalidade, à luz dos referidos princípios, de recentes tentativas de desburocratização do licenciamento ambiental, o que será feito na terceira parte do texto.

Espera-se, com este texto, chamar atenção para a questão da atual tendência de flexibilização do licenciamento ambiental e para os limites dessa tendência impostos pela Constituição e pela teoria dos direitos fundamentais, contribuindo, assim, para o amadurecimento da questão em foco, certamente de grande relevo para a implementação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## **1 LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO**

Numa perspectiva global, apesar de relativamente recente<sup>[1]</sup>, a preocupação com o meio ambiente ocupa, atualmente, lugar de destaque no plano mundial. A humanidade, como um todo, vem atentando para as conseqüências da relação desequilibrada do homem moderno com o meio em que vive (vide o exemplo do chamado aquecimento global), o que bem

demonstra que o meio ambiente equilibrado, por interessar ao gênero humano mesmo, pelos intrincados vínculos que se estabelecem entre os diversos ecossistemas encontrados nos países e por ser essencial a uma vida saudável e, portanto, digna<sup>1121</sup>, pertence à chamada terceira dimensão dos direitos fundamentais<sup>1131-1141</sup>.

O reflexo dessa conscientização global da relevância da proteção do meio ambiente<sup>1151</sup> no Direito, notadamente no Direito Constitucional, é forte o bastante para levar parcela da doutrina constitucional a falar de uma evolução do Estado Social de Direito para o Estado de Direito Socioambiental, entendido este como o Estado que deve respeitar, proteger e promover os direitos sociais juntamente com os direitos ditos ambientais, a fim de assegurar o pleno desenvolvimento humano. Para a correta compreensão desse modelo de Estado, é essencial a percepção de que o desenvolvimento social e equilíbrio ecológico caminham juntos, são interdependentes, intimamente relacionados<sup>1161-1171</sup>.

### **1.1 O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**

A Constituição Federal garantiu em seu art. 225, o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, conferindo-lhe a qualidade de direito fundamental da pessoa humana<sup>1181</sup>. Pela via da norma constitucional, a proteção ambiental deixa de ser considerada um interesse menor, para transformar-se em ponto máximo do ordenamento jurídico<sup>1191</sup>.

Esclareça-se que, apesar de o direito ao meio ambiente não estar consignado entre os artigos que compõem o Título II da Constituição, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, não é possível sustentar que este não seria um direito fundamental, tendo em vista que a Constituição deve ser interpretada de forma sistemática, sendo inclusive ressaltado no art. 5º, §2º<sup>11101</sup>, da Constituição, a concepção materialmente aberta do catálogo dos direitos fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro, que denota que a mera localização do direito fora do título dos direitos fundamentais não é suficiente para afastar o seu caráter de direito fundamental<sup>11111</sup>.

De acordo com o que se pode extrair da experiência estrangeira, a constitucionalização da proteção do meio ambiente impõe o dever geral de não degradar, fundamenta direitos e obrigações, ecologiza o direito da propriedade, permite a intervenção estatal, reduz a discricionariedade administrativa no processo decisório, amplia a participação pública, realça a proteção do meio ambiente, confere segurança normativa, constitucionaliza a ordem pública ambiental, dá maior força à interpretação pró-ambiente e enseja o controle da constitucionalidade da lei sob bases ambientais<sup>11121</sup>.

Considerando que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado trata-se de um direito fundamental, pode-se inferir que, com base no disposto no art. 5º, §1º<sup>1</sup>[13], da Carta Magna brasileira, este foi elevado à condição de norma jurídica diretamente aplicável, sendo, portanto, capaz de gerar efeitos jurídicos imediatos, sem a necessidade da *interpositio legislatoris*. O fato é que o princípio da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais confere uma juridicidade reforçada a esses direitos<sup>1</sup>[14], razão pela qual não é possível concebê-los como meras normas programáticas informativas da atividade do legislador.

Acrescente-se, ainda, que, por fazer parte do conjunto de direitos fundamentais, ao direito ao meio ambiente é atribuída especial proteção pelo Constituinte, que promoveu à condição de limites materiais à reforma constitucional os direitos fundamentais, uma vez que foram incluídos nas chamadas Cláusulas Pétreas da Constituição Federal, consoante o art. 60, §4º, IV<sup>1</sup>[15].

No âmbito judicial, é relevante destacar duas decisões do Supremo Tribunal Federal que trataram do reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente na Constituição brasileira. O RE 134297-8/SP<sup>1</sup>[16] inaugurou a afirmação constitucional do direito fundamental ao meio ambiente. No entanto, o desenvolvimento do seu significado diferenciado somente se deu com o julgamento do MS 22.164/DF<sup>1</sup>[17], em que o STF reconheceu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como sendo um direito fundamental, considerando-o como direito de terceira geração, tendo o Ministro Celso de Mello afirmado que o direito fundamental ao meio ambiente constitui a representação objetiva da necessidade de se proteger valores e objetivos, associados a um princípio de solidariedade<sup>1</sup>[18].

Outro aspecto relevante analisado pelo STF na decisão em comento foi o expresse reconhecimento de que o direito fundamental ao meio ambiente não encerra apenas uma perspectiva de pretensões, mas materializa, também, a proteção de valores indisponíveis e, sobretudo, de poderes de titularidade coletiva, atribuídos a toda a sociedade. Por fim, também é importante salientar que o tribunal considerou o meio ambiente como patrimônio público por ser sua proteção de interesse de toda a coletividade, e se fazer em benefício das presentes e futuras gerações, sendo essa a qualidade do bem ambiental protegida pela Constituição<sup>1</sup>[19].

Note-se que a visão em relação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deixou de ser individual e passou a ser social, não restando dúvidas de que tal direito é fundamental da pessoa humana e baseia-se no princípio da dignidade da pessoa humana, que, por sua vez, faz parte do fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, da CF)<sup>1</sup>[20].

## **1.2 A efetivação do Direito Fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado via licenciamento ambiental**

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 dedica especial atenção à matéria ambiental<sup>1[21]</sup>. No art. 225, dispõe que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, essencial à 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.

No parágrafo primeiro dessa norma constitucional, o legislador descreve uma série de obrigações do Poder Público como forma de efetivação desse direito<sup>1[22]</sup>. Em meio a essas obrigações, não está expressamente prevista a realização de licenciamento ambiental, conquanto, como se verá a seguir, este já existisse no ordenamento jurídico brasileiro. Isso significa que o licenciamento seja desimportante para a concretização ou efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo sido deixado em segundo plano pelo constituinte? A resposta é, evidentemente, negativa.

Em primeiro lugar, porque os sete incisos do parágrafo primeiro do art. 225 da CF/88 não esgotam – e nem poderiam esgotar, considerados os riscos que, diuturnamente, são criados pelo homem para a natureza e que não poderiam ser previstos pelo legislador! – as obrigações do Poder Público que tenham por fim a proteção do meio ambiente, sendo os deveres ali descritos meramente exemplificativos (*numerus apertus*). O Constituinte, em tal norma, demonstrando a já referida preocupação com a efetiva proteção do meio ambiente, apenas quis destacar algumas obrigações inafastáveis do Estado<sup>1[23]</sup>, sem prejuízo de outras que o legislador infraconstitucional e o administrador reputarem necessárias.

Em segundo lugar, porque, ainda que se considerasse exaustiva a relação de obrigações ali previstas, pode-se extrair daqueles incisos o dever de exercer uma fiscalização prévia como mecanismo de proteção do direito fundamental ao meio ambiente, havendo profunda relação entre o processo de licenciamento e as diversas obrigações estatais ali mencionadas<sup>1[24]</sup>.

Por fim, o dever de licenciar resulta da própria dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>1[25]</sup>, mais precisamente do dever de proteção que emana desses direitos tendo como destinatário o Estado, em especial o legislador<sup>1[26]</sup>.

O dever de criar um mecanismo que viabilizasse uma efetiva proteção do meio ambiente, notadamente de forma preventiva, pode ser enquadrado na categoria de deveres ambientais de natureza procedimental. Referindo-se a direitos, deveres e princípios ambientais na Constituição de 1988, Herman Benjamin ensina que “procedimentais ou instrumentais são os que se prestam à viabilização, execução ou implementação dos direitos e das obrigações materiais, alguns com feição estritamente ambiental, outros de aplicação mais abrangente, não restritos ao campo da tutela do meio ambiente [...]1[27]”.

Cuida-se, assim, do dever dirigido ao Estado de criar meios (instrumentos) que permitam tutelar de forma eficiente o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esse dever, como já aludido, decorre da dimensão objetiva do direito fundamental sob comento1[28], sendo, desse modo, parte integrante dele, de maneira que o legislador, ao criar um procedimento para tutelar o direito fundamental a um sadio meio ambiente, está também a efetivar o direito em liça sob sua perspectiva material ou substantiva. O que se está a sustentar, portanto, é que o direito em destaque demanda, para sua concretização, como revelam mais claramente as normas contidas em seu parágrafo primeiro, a criação de um processo que sirva de instrumento para viabilizar a defesa do meio ambiente contra possíveis ou atuais agressões emanadas quer de particulares, quer do próprio Estado1[29]-1[30].

Ocorre que os bens tutelados pelo direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por sua especial delicadeza e mútua dependência, demandam, para que sejam eficientemente preservados, como determina a Constituição, a criação de um procedimento que enseje uma tutela preventiva, capaz de evitar a própria ocorrência do dano, muitas vezes irreparável, sob pena de o Estado não se desincumbir de seu dever de tutela, em razão da outorga de uma proteção insuficiente1[31]. Deve, pois, o Poder Público elaborar instrumentos que estejam em consonância com dois princípios essenciais à proteção do meio ambiente, quais sejam, os princípios da prevenção e da precaução1[32].

Nessa perspectiva, no Brasil, um importante instrumento de proteção do meio ambiente é o chamado licenciamento ambiental. Previsto na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, cuja finalidade é a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, no País, condições para o desenvolvimento socioeconômico, a promoção dos interesses da segurança nacional e da dignidade da vida humana (art. 2º), o licenciamento ambiental constitui instrumento dessa política (art. 9º, IV)1[33], havendo exigência expressa da lei (art. 10) de que a construção,

instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades que utilizem recursos ambientais e que sejam considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes de causar degradação ambiental, sejam submetidos a prévio licenciamento de órgão estadual integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente –SISNAMA e, supletivamente, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis –IBAMA.

Segundo a dicção da Resolução nº 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (art. 1º, I).

Das disposições da legislação referentes ao licenciamento acima citadas, percebe-se que, em linhas bem gerais, o licenciamento ambiental é um conjunto de etapas (licenças prévia, de instalação e de operação) que devem ser vencidas por interessados na realização de empreendimentos, obras e atividades diversas que, em maior ou menor grau, têm o condão de afetar o meio ambiente, como condição prévia indispensável à consecução da atividade pretendida. Trata-se de processo administrativo<sup>1[34]</sup>, por meio do qual os órgãos/entes estatais responsáveis pelo poder de polícia<sup>1[35]</sup> ambiental realizam uma fiscalização prévia, concomitante e posterior do empreendimento, avaliando os riscos, potenciais ou concretos, propondo alterações no projeto, medidas mitigadoras ou mesmo compensatórias, a fim de, na medida do possível, conciliar o desenvolvimento econômico com a tutela do meio ambiente (desenvolvimento sustentável<sup>1[36]</sup>).

Essa finalidade de compatibilizar o desenvolvimento econômico com a tutela do meio ambiente reforça o que aqui se vem sustentando; a importância do licenciamento ambiental como instrumento de efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Realmente, a tutela do meio ambiente não pode ser pensada de forma desconectada do desenvolvimento econômico, eis que assim quis a Constituição de 1988 (art. 170, VI) e assim impõe a realidade<sup>1[37]</sup>.

O licenciamento ambiental propicia, destarte, a um só tempo, uma tutela adequada e eficiente do meio ambiente, principalmente quando manejado de forma preventiva, e fomenta um desenvolvimento econômico sustentável, conciliando dois objetivos do Estado brasileiro.



De extrema relevância é, desse modo, o instituto do licenciamento ambiental, eis que, se bem conduzido, o licenciamento permite que se evite a ocorrência de danos ambientais, constituindo, inegavelmente, instrumento de concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estando em consonância com os princípios ambientais da precaução e da prevenção, que, em linhas gerais, preconizam a adoção de mecanismos que possibilitem evitar/mitigar danos e riscos ambientais ao invés de se limitar a adotar providências posteriores à ocorrência do dano, considerada a relevância dos recursos naturais em si e para a vida humana, bem como a extrema dificuldade senão impossibilidade de reparação específica do dano ambiental.

Além disso, o licenciamento permite o controle do efetivo respeito de outros importantes instrumentos de defesa do meio ambiente, a exemplo do zoneamento urbanístico, análise de impacto ambiental e do respeito aos padrões de qualidade ambiental<sup>1[38]</sup>, oportunizando uma visão sistemática desses instrumentos, que, aplicados à realidade econômica, permitem o desenvolvimento nacional, com vistas a uma sociedade mais justa, sem prejuízo da manutenção do meio ambiente saudável, essencial à qualidade de vida.

Tudo isso demonstra que o licenciamento ambiental é senão o mais importante, um dos mais importantes instrumentos de concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## **2 PRINCÍPIOS DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL E PROIBIÇÃO DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE DO MEIO AMBIENTE PELO ESTADO**

A técnica dos princípios é amplamente utilizada pelas Constituições modernas e considera os princípios como blocos estruturais dorsais na composição do ordenamento. A Constituição de 1988 congrega uma série de princípios ambientais, que ora são expressos ou implícitos, ora gerais ou especiais, ora substantivos ou procedimentais<sup>1[39]</sup>.

Segundo ensina Canotilho:

(...) os princípios são normas jurídicas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fácticos e jurídicos. Permitem o balanceamento de valores e interesses (não obedecem, como as regras, à 'lógica do tudo ou nada'), consoante o seu peso e ponderação de outros princípios eventualmente conflitantes<sup>1[40]</sup>.

A Constituição brasileira, também conhecida como *Carta de Princípios*, é assim chamada por alguns doutrinadores, por estar essencialmente fundamentada em princípios. Os princípios servem para balizar o procedimento do legislador, do magistrado e do operador do direito [1\[41\]](#). Ademais, como se pode inferir do conceito de Canotilho já exposto, apesar da imprecisão dos textos normativos e os conflitos passíveis de ocorrer, os princípios norteiam a interpretação e concretização dos direitos fundamentais, notadamente porque muitos desses direitos estão previstos em normas principiológicas.

Tendo como base os conceitos e funções já expostos no que concerne aos princípios, passa-se a tratar, de forma mais específica, de dois princípios implícitos no ordenamento Jurídico brasileiro que possuem estreita correlação com o Direito Ambiental, sendo possível concebê-los em um viés ambientalista, quais sejam, o princípio da proibição de insuficiência da proteção Estatal e o princípio da vedação do retrocesso.

## **2.1 O Princípio da proibição de insuficiência da Proteção Estatal**

Infere-se, das considerações realizadas acerca da compreensão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental previsto na Constituição brasileira, que a sua fundamentalidade exige do Estado a sua efetiva implementação, devendo ser afastados eventuais óbices que interfiram na concretização de tal direito, seja esta conduta (ou omissão) oriunda de particulares, seja ela oriunda do próprio Poder Público [1\[42\]](#).

No que tange às omissões do Poder Público na tutela do meio ambiente, estas são vedadas pelo Princípio da proibição de insuficiência da proteção Estatal, princípio este implícito no ordenamento jurídico pátrio, deduzido da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, prevista no art. 5º, §1º, da CF.

A Carta Magna brasileira elenca os deveres de proteção ambiental dos entes federativos em seus arts. 225 e 23, incisos VI e VII. Sendo assim, não restam dúvidas de quais são as competências e obrigações Estatais em relação à tutela ambiental. Assim, a não atuação ou a atuação insuficiente - sendo esta compreendida como aquela que não é capaz de proteger o direito fundamental de modo adequado e suficiente - no tocante a medidas legislativas e administrativas de combate à degradação ambiental, ensejam até mesmo a responsabilidade do Estado [1\[43\]](#).

O princípio da proibição de proteção insuficiente do Estado visa a garantir um mínimo existencial, inclusive, em matéria ambiental. Defende-se esta idéia baseando-se na concepção do meio ambiente como uma das dimensões da dignidade da pessoa humana.

A dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana situa-se em seu conteúdo comunitário, traduzido em uma concepção ligada a valores compartilhados pela comunidade segundo os seus padrões civilizatórios ou seus ideais de vida boa, sendo, neste caso, a dignidade limite de conformação da liberdade dos indivíduos em prol do interesse coletivo [1\[44\]](#).

Ressalte-se que não existe qualidade de vida humana sem o desfrute de um meio ambiente equilibrado, sendo este compreendido, inclusive, dentro do próprio conceito constitucional do direito à vida, uma vez que este não é mais só entendido como o direito de estar vivo, mas em uma concepção mais ampla que visa a garantir o direito a uma vida em condições adequadas, com conteúdos mínimos garantidos, dentre eles, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Justifica-se, ainda, a existência do princípio da proibição da proteção insuficiente por parte do Estado como forma de garantir efetividade aos princípios da atuação preventiva e da precaução.

No Brasil, duas convenções internacionais assinadas e devidamente ratificadas e promulgadas inseriram o princípio da precaução no ordenamento jurídico pátrio, são elas: a Convenção da Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. No tocante ao princípio da prevenção, pode-se inferi-lo do art. 2º, da lei n. 6.938/81 [1\[45\]](#).

Pelo princípio da prevenção, compreende-se a gestão de riscos, voltada, especificamente para inibir os riscos concretos ou potenciais, sendo esses visíveis e previsíveis pelo conhecimento humano. Enquanto que o princípio da precaução se materializa no primeiro momento dessa função antecipatória, inibitória e cautelar, em face do risco abstrato, que pode ser considerado risco de dano, por ser muitas vezes de difícil previsão [1\[46\]](#).

Pelo exposto, verifica-se que, tanto o princípio da prevenção como o da precaução têm como objetivo uma atuação antecipada do Poder Público, a fim de evitar os danos ambientais. Portanto, faz-se necessária uma atuação diligente e adequada do Estado, no intuito de evitar os prejuízos ecológicos referidos. Esta atuação pode ser traduzida como sendo a atuação Estatal eficiente e suficiente na tutela dos direitos ambientais, sendo esta justamente a finalidade do princípio da proibição da insuficiente proteção do Estado em matéria ambiental. Desse modo, pode-se concluir que, em matéria ambiental, via de regra, atuação eficiente e suficiente significa atuação preventiva.

Acrescente-se que, diante da insuficiência manifesta de proteção, há violação do dever de tutela estatal, restando caracterizada a inconstitucionalidade da medida, tenha ela natureza omissiva ou comissiva. Nesse contexto, deve-se destacar a própria vinculação do Poder Judiciário (no sentido de um poder-dever) aos deveres de proteção ambiental, de modo que se lhe impõe o dever de rechaço da legislação e dos atos administrativos inconstitucionais, ou, ainda, o dever de correção de tais atos mediante uma interpretação conforme a Constituição e de acordo com as exigências dos deveres de proteção e da proporcionalidade<sup>1</sup>[47].

## **2.2 O Princípio da vedação do retrocesso**

O princípio da vedação do retrocesso é um princípio implícito no ordenamento jurídico brasileiro, que pode ser definido como sendo a não admissão de recuo para níveis de proteção inferiores aos anteriormente consagrados em relação aos direitos fundamentais, exceto se as circunstâncias fáticas se alterarem significativamente. Servindo tal princípio como limite à adoção de legislação de revisão ou revogatória<sup>1</sup>[48].

Este princípio possui estreita relação com o princípio da segurança jurídica e com os seus respectivos desdobramentos, quais sejam, o princípio da proteção da confiança e as garantias constitucionais do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, assim como se relaciona com os limites materiais à reforma constitucional, tendo em vista que estes mecanismos também têm o fito de tutelar os direitos de natureza constitucional contra atos e/ou medidas que venham, de algum modo, afetar situações e posições jurídicas consolidadas<sup>1</sup>[49].

Considera-se, ainda, a segurança jurídica como expressão inarredável do Estado de Direito, sendo perceptível a relação que existe entre a segurança jurídica e a dignidade da pessoa humana, uma vez que esta não restará suficientemente respeitada e protegida onde as pessoas estejam sendo atingidas por um tal nível de instabilidade jurídica que não estejam mais em condições de, com um mínimo de segurança e tranquilidade, confiar nas instituições sociais e estatais<sup>1</sup>[50].

Saliente-se que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não admite retrocesso ecológico<sup>1</sup>[51], tendo em vista o fato de representar uma garantia fundamental de todos, tendo aplicabilidade imediata, conforme já exposto, além de representar Cláusula Pétreia, consoante previsto na Constituição Federal em seu art. 60, §4º, IV, sendo vedada proposta de abolir o direito fundamental ambiental, em razão de sua relevância para o sistema constitucional brasileiro<sup>1</sup>[52].

É importante ressaltar que, quando se fala em retrocesso, não se está a referir apenas a atos com efeitos retroativos, mas também àqueles atos com efeitos prospectivos, pelo fato de não alcançarem posições jurídicas já consolidadas no patrimônio de seu titular – coisa julgada, ato jurídico perfeito – ou que de modo geral não atingem situações anteriores<sup>1</sup>[53].

Outro ponto de grande relevância em relação ao princípio da vedação do retrocesso é quando e até onde pode o legislador infraconstitucional retroagir no que diz respeito à implementação dos direitos fundamentais, mais especificamente, no caso em comento, no que tange à efetivação ou concretização do direito ao meio ambiente equilibrado.

Para solucionar esta questão, é necessário promover a adequada hierarquização entre o direito à segurança jurídica, que deve ser compreendido como um interesse coletivo, e a necessidade de, sempre em prol do interesse comunitário, proceder aos ajustes que comprovadamente se fizerem indispensáveis, uma vez que a possibilidade de mudanças constitucionalmente legítimas e que correspondam às necessidades da sociedade como um todo carrega em si também um componente de segurança que não pode ser desconsiderado<sup>1</sup>[54]. No entanto, sempre se deve respeitar o limite intransponível do núcleo essencial de concretização dos direitos, que não poderá ser suprimido em hipótese alguma.

Nota-se, pelo exposto, que o princípio da vedação do retrocesso não é absoluto, admitindo exceções, no que tange, especificamente, ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, quando da efetiva recuperação ecológica do bem cuja proteção era regulada pela lei vigente, desde que cientificamente comprovada; ou a confirmação científica de que a lei vigente não era a forma mais adequada de proteção do bem natural carecido de proteção<sup>1</sup>[55].

Diante das hipóteses em que é admitido o retrocesso ecológico, nota-se que um dos objetivos importantes deste princípio é a preservação ambiental para as presentes e futuras gerações, nos termos previstos no *Caput* do art. 225 da Constituição Federal<sup>1</sup>[56], tendo em vista que será permitido o retrocesso quando for demonstrada a efetiva recuperação ecológica ou a inadequação da norma vigente para a tutela do meio ambiente equilibrado, o que denota a flagrante intenção do princípio da vedação do retrocesso ecológico de resguardar o meio ambiente de degradações, que, em sua maioria, são irreversíveis, a fim de preservar o direito em discussão não só para a geração atual, mas para os seus descendentes.

Por fim, é relevante destacar que o STJ já reconheceu, inclusive, a existência deste princípio no âmbito ambiental, como exemplifica o REsp 302906 / SP<sup>1</sup>[57], cujo acórdão fez

menção expressa à impossibilidade de retrocesso ambiental em um caso envolvendo licenciamento ambiental, conforme trecho do acórdão abaixo transcrito:

O exercício do *ius variandi*, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes.

### **3 FLEXIBILIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E AS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELOS PRINCÍPIOS DA PROIBIÇÃO DA INSUFICIENTE PROTEÇÃO ESTATAL EM MATÉRIA AMBIENTAL E DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO ECOLÓGICO: DESBUROCRATIZAÇÃO OU INCONSTITUCIONALIDADE?**

O povo brasileiro tem presenciado recentemente uma série de tentativas, por parte do governo federal e dos estados, de aprovar medidas que visam à flexibilização do licenciamento ambiental, sob o pretexto de conferir agilidade a um instituto que estaria ultrapassado, em razão das incontáveis exigências e burocracia para a concessão de licenças, o que dificultaria a implementação, bem como encareceria obras de infraestrutura no país.

O discurso é sempre ecologicamente correto e defende a conciliação entre a agilidade conferida pela flexibilização do licenciamento ambiental, como forma de desburocratizar tal instituto, e a preservação ambiental. No entanto, será que tal conciliação é possível?

O movimento de flexibilização de direitos fundamentais não é tão recente e já teve reflexos na seara dos direitos sociais em relação aos direitos trabalhistas. O interessante é que, em ambos os casos citados, a justificativa é a mesma, qual seja, o excesso de normas protetivas que burocratizariam e encareceriam as iniciativas do setor público e privado no país.

Contudo, analisando o que já tem sido feito em relação aos direitos trabalhistas, nota-se que esta flexibilização é geralmente *in pejus* em relação à parte hipossuficiente da relação. Portanto, nada demonstra, inicialmente, que, em relação às medidas de flexibilização na seara ambiental, seja diferente.

Entre as tentativas mais recentes de flexibilização do licenciamento ambiental, pode-se citar o pacote chamado de “choque de gestão ambiental”, proposto no início de 2011 pelo governo Dilma Rouseff. O pacote consistirá em uma série de decretos regulando o licenciamento de rodovias, petróleo, portos, linhas de transmissão de energia elétrica, hidrovias e, em um segundo momento, ferrovias e mineração<sup>1</sup>[58].

O objetivo do projeto seria aplicar a cada tipo de obra regras específicas de licenciamento ambiental, em vez de uma regra única. Segundo a ministra do meio ambiente Izabella Teixeira, *“Não é diminuir exigências, é rever quais informações são relevantes para o licenciamento”*<sup>1</sup>[59]. Apesar de ainda não se ter todas as informações acerca do teor dos decretos, é difícil acreditar em declarações como esta dadas pela mesma Ministra que, no final de 2010, revogou a obrigatoriedade, para termelétricas, de compensar integralmente suas emissões de carbono<sup>1</sup>[60], podendo ser tal ato caracterizado como um evidente exemplo de retrocesso ecológico.

Se tais medidas realmente entrarem em vigor como estão sendo noticiadas, certas autorizações deixariam de ser dadas sem prévio licenciamento; na exploração do petróleo menos licenças seriam necessárias; inventários da biodiversidade do local onde passam linhas de transmissão não seriam mais necessários; dentre outras medidas<sup>1</sup>[61].

Outra tentativa recente de flexibilização do instituto do licenciamento ambiental foi a edição da Medida Provisória nº 452/2008<sup>1</sup>[62], que, felizmente, não chegou a ser convertida em lei em razão do decurso do prazo para sua aprovação.

A MPV nº 452/08 pretendia tornar menos rígido o processo de licenciamento ambiental para obras em rodovias federais, através da alteração de dispositivo da lei nº 6.938/81, que rege a Política Nacional do Meio Ambiente. Pela emenda proposta ao PLV 05/09, seria dispensada a licença prévia para obras de pavimentação, adequação, ampliação de capacidade e duplicação de rodovias federais<sup>1</sup>[63].

Apesar das justificativas do governo em relação à necessidade da flexibilização do licenciamento ambiental no que concerne à desburocratização do instituto e barateamento das obras de infraestrutura, é relevante lembrar dos limites impostos pelos princípios ordenadores do Direito Ambiental, dentre eles os princípios da proibição de proteção insuficiente por parte do Estado e da vedação do retrocesso ecológico.

Sabe-se que, pelo princípio da proibição de proteção insuficiente por parte do Estado, os entes federados são obrigados a tutelar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de forma adequada, ou seja, de forma suficiente a garantir a

preservação deste direito não só para a presente geração, mas com o fito de prevenir danos irreversíveis, que venham, inclusive, a afetar o direito das gerações futuras.

Assim, fica patente a necessidade de uma legislação adequada à tutela do meio ambiente, não sendo concebível a sua flexibilização quando esta acarretar prejuízos legais e fáticos, deixando desprotegidos os bens ambientais, ficando a mercê de interesses individuais ou mesmo interesses coletivos, se estes forem entendidos como interesses da maioria, haja vista que os direitos fundamentais – inclusive por gozarem da proteção reforçada em razão de se enquadrarem como cláusulas pétreas – ficam a salvo de violações oriundas de maiorias ocasionais<sup>1</sup>[64]. Saliente-se que, uma vez que esta insuficiência protetiva nos casos em liça é fruto de retrocessos na legislação ambiental, conclui-se que há o desrespeito aos dois princípios ora analisados, quais sejam, o princípio da proibição de insuficiente proteção Estatal na esfera ambiental e o princípio da vedação do retrocesso ecológico.

A noção de proibição de retrocesso é vinculada à noção de um direito subjetivo negativo, ou seja, a um *non facere* Estatal, uma vez concretizado determinado direito fundamental. Com isso, é possível impugnar judicialmente medidas que se encontrem em conflito com o teor da Constituição, inclusive com os objetivos estabelecidos nas normas de cunho programático, bem como rechaçar medidas legislativas que venham, pura e simplesmente, subtrair o grau de concretização que foi outorgado pelo legislador a uma norma constitucional<sup>1</sup>[65].

Acrescente-se que, conforme é possível inferir do acórdão do REsp 302906 / SP, O relaxamento, pela via legislativa, das restrições urbanístico-ambientais convencionais, permitido em razão do *ius variandi* de que é titular o Poder Público, exige, por se tratar de exceção, de uma forte motivação consubstanciada em clamoroso interesse público, postura incompatível com a submissão do Administrador a necessidades casuísticas de momento, interesses especulativos ou vantagens comerciais dos agentes econômicos, que têm como objetivo exclusivo interesses particulares.

Nos casos elencados anteriormente, não há como se realizar uma análise quanto à constitucionalidade ou não das medidas de flexibilização do licenciamento ambiental, tendo em vista que não chegaram a ser aprovadas, ainda. No entanto, passaremos a abordar a constitucionalidade das medidas implementadas pela Lei do Estado do Ceará de nº 14.882, promulgada em 31 de janeiro de 2011, que conferem uma certa flexibilização ao licenciamento, com o fito de analisar se tais medidas são uma forma de desburocratizar os procedimentos do instituto do licenciamento ambiental ou se, na verdade, trata-se de hipótese de inconstitucionalidade. Cumpre frisar que a análise será efetuada com base,



exclusivamente, nos princípios acima destacados, quais sejam, vedação ao retrocesso ambiental e proibição de proteção insuficiente do meio ambiente, não se adentrando em aspectos outros, como a possível inconstitucionalidade formal da norma.

No intuito de facilitar o processo de licenciamento para empreendimentos e atividades de porte micro, com baixo potencial degradador e que promovam a melhoria da qualidade de vida da população, foi editada a Lei estadual nº 14.882/2011<sup>1</sup>[66], que traz, em seu bojo, alterações em matéria de licenciamento ambiental, no âmbito do Estado do Ceará, que vão ao encontro da mencionada tendência de flexibilizar o licenciamento ambiental para atingir objetivos diversos, notadamente de cunho econômico. Para tanto, foi criada a técnica **licenciamento simplificado por autodeclaração**.

Segundo o art. 3º da Lei sob comento, o licenciamento simplificado por autodeclaração consiste em fase unificada de emissão das licenças, podendo ser concedidas por certificação digital baseada em cadastro com informações técnicas e ambientais prestadas pelo interessado e definidas em Resolução do COEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente). A licença é concedida pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE), ente estadual integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente –SISNAMA.

Como se vê, o licenciamento por autodeclaração dispensa algumas etapas do licenciamento tradicional, notadamente fiscalização prévia por parte do ente integrante do SISNAMA, no caso a SEMACE, haja vista que se baseia em análise dos impactos ambientais fornecida pelo próprio interessado, daí o nome que lhe foi atribuído. É de se indagar: ainda que se esteja a falar de empreendimentos de interesse social de porte micro, conforme definido em legislação, e com baixo potencial degradador, é aceitável, à luz dos princípios da vedação do retrocesso ambiental e da proibição de proteção insuficiente do meio ambiente, a figura do licenciamento por autodeclaração? Crê-se que não.

Consoante acima mencionado, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado demanda, para sua efetivação, a edição, pelo Estado, de um instrumento que permita uma eficiente análise de possíveis impactos ambientais causados por agentes econômicos, análise que, em respeito aos princípios ambientais da prevenção e da precaução, deve ser, em regra, **prévia**, considerada a premissa correta de que os danos ao meio ambiente nem sempre são passíveis de reparação específica.

Ora, no caso do licenciamento por autodeclaração, o Poder Público, ao não efetuar uma fiscalização efetiva dos impactos e das peculiaridades daquele empreendimento, eis que se louva em informações fornecidas pelo próprio interessado no empreendimento ou atividade,

acaba correndo o risco concreto de licenciar algo que não conhece e, por conseguinte, assumindo o risco de ensejar a ocorrência de danos ambientais diversos que, se corretamente estudados na época oportuna, poderiam ter sido previstos e evitados ou, pelo menos, mitigados.

Outro ponto a ser destacado é que a norma presume que as atividades ou empreendimentos descritos em seu art. 4º são sempre de porte micro e de baixo potencial degradador. No entanto, os impactos ambientais causados por uma mesma atividade ou obra são variados a depender do ecossistema afetado, daí porque não se pode generalizar que determinadas atividades sempre sejam de baixo potencial degradador. Tudo depende das peculiaridades do caso concreto, que deverão ser aferidas pelos órgãos ambientais de fiscalização.

Tanto é assim que a Resolução do CONAMA nº 237/97 dispõe, em seu art. 2º, parágrafo segundo, que “Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade”.

Como se licenciar com fulcro em informações fornecidas por um sujeito parcial, como é o interessado no empreendimento? O que se tem aqui, com a figura do licenciamento por autodeclaração, é a própria negação dos princípios da precaução e da prevenção pela adoção de uma presunção de veracidade das informações prestadas por aquele que deseja obter as licenças, que, frise-se, são concedidas, como diz a lei, em **fase unificada**. Está-se, pois, assumindo um desnecessário risco ambiental, ainda que para atingir objetivos pretensamente nobres.

É certo que não se pode aplicar a mesma sistemática de licenciamento ambiental a uma atividade de grande impacto ambiental e a uma atividade com reduzidíssimo impacto, sob pena de violação do princípio da proporcionalidade, visto sob o prisma do subprincípio da necessidade<sup>1[67]</sup>, tanto que não se exige estudo de impacto ambiental em todos os licenciamentos, podendo haver modalidades de licenciamento simplificados (Resolução do CONAMA nº 237/97, art. 12, §1º), mas daí não segue que, mesmo que se esteja perante uma atividade de porte micro e com baixo potencial degradador, o que já é uma presunção questionável, possa-se adotar uma técnica de licenciamento que outorgue uma proteção ambiental nitidamente insuficiente.

Realmente, ao não fiscalizar efetivamente o empreendimento ou atividade passível de causar danos ambientais – a atividade tem, em tese, baixo potencial degradador, mas tem potencial de impactar o meio ambiente suficiente para demandar sua submissão ao processo de licenciamento -, fragilizando os princípios da prevenção e da precaução, o Estado do Ceará não se desincumbe de seu dever de tutela do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por ter ensejado uma proteção insuficiente ao direito em tela.

Partindo-se das mesmas considerações já tecidas a respeito do licenciamento por autodeclaração, pode-se reconhecer a sua inconstitucionalidade também por ofensa ao princípio da vedação do retrocesso ambiental. Com efeito, a novel legislação acerca do licenciamento ambiental no âmbito do Estado do Ceará enfraqueceu consideravelmente a eficácia do licenciamento ambiental como instrumento de efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a ponto de atingir o mínimo de eficácia que se pode razoavelmente esperar desse importante instrumento.

Claramente houve uma regressão, um retrocesso, quanto à eficácia protetiva do processo de licenciamento ambiental quando se transferiu ao interessado a incumbência de avaliar os impactos concretos de seu empreendimento ou atividade e informá-los ao Poder Público. Ao confundir numa mesma pessoa a figura do fiscalizador e do fiscalizado, a Lei nº 14.882/2011 praticamente anulou a eficácia do licenciamento das atividades descritas em seu art. 4º, privando-o do que ele tem de melhor, a possibilidade de evitar ou mitigar os danos ao meio ambiente passíveis de serem causados pela ação do homem sobre o meio em que vive.

É, assim, inaceitável, sob o ângulo do princípio constitucional de vedação do retrocesso com aplicação ambiental, a flexibilização do processo de licenciamento ambiental, com vistas a acelerar determinadas atividades, ainda que estas sejam de interesse social, se, para tanto, praticamente se retira por completo a eficácia preventiva desse importante instrumento de efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## **CONCLUSÃO**

A Constituição Federal conferiu qualidade de direito fundamental da pessoa humana ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo este elevado à condição de norma jurídica diretamente aplicável, portanto, não sendo possível concebê-lo como mera norma programática informativa da atividade do legislador. Além disso, por se tratar de um direito fundamental, está incluído nas Cláusulas Pétreas da Carta Magna.

Em 1995, o STF se posicionou ratificando a qualidade de direito fundamental conferida pela Constituição brasileira ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado,

considerando o meio ambiente como patrimônio público por ser sua proteção de interesse de toda a coletividade, e se fazer em benefício das presentes e futuras gerações, denotando que a visão em relação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deixou de ser individual e passou a ser social.

Como se viu o dever de licenciar é consequência do dever de proteção que emana dos direitos fundamentais tendo como destinatário o Estado. Assim, o Estado tem o dever de criar instrumentos que permitam tutelar de forma eficiente o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como é o caso do licenciamento ambiental.

O licenciamento ambiental consiste em um processo administrativo, pelo qual os órgãos estatais responsáveis pelo poder de polícia ambiental realizam uma fiscalização prévia, concomitante e posterior do empreendimento, avaliando os riscos do empreendimento, propondo modificações no projeto, a fim de diminuir ou, pelo menos, compensar os efeitos degradadores e, assim, conciliando o desenvolvimento sócio-econômico com a tutela do meio ambiente. Tendo em vista a importância dos recursos naturais e a extrema dificuldade de reparação do dano ambiental, o licenciamento ambiental pode ser considerado um dos mais importantes instrumentos de concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O princípio da proibição insuficiente do Estado visa a garantir um mínimo existencial ambiental, ou seja, um mínimo de condições capazes de possibilitar o equilíbrio entre o desenvolvimento sócio-econômico e a tutela ambiental, garantindo uma vida sadia a todos, tendo em vista este direito representar uma das dimensões da dignidade da pessoa humana. Este princípio consiste em uma atuação Estatal adequada na tutela do meio ambiente, podendo esta atuação adequada ser traduzida como sendo a atuação preventiva do Estado.

O princípio da vedação do retrocesso ecológico é um princípio implícito no ordenamento jurídico brasileiro, podendo ser conceituado como sendo a não admissão de retrocesso para níveis de proteção inferiores aos anteriormente consagrados em relação ao meio ambiente. Tal princípio não é absoluto, podendo haver retrocessos quando as circunstâncias fáticas se alterarem significativamente, sempre preservando, no entanto, o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com o crescimento econômico do Brasil, várias propostas de flexibilização do licenciamento ambiental têm surgido a nível nacional e estadual, com o pretexto do governo de harmonizar a sustentabilidade e o desenvolvimento sócio-econômico, uma vez que a

burocracia do licenciamento ambiental seria um obstáculo para a geração de empregos, crescimento de renda e justiça social.

No estado do Ceará, a lei nº 14.882/2011 implementou o chamado licenciamento por autodeclaração, que consiste na dispensa de algumas etapas do licenciamento tradicional, baseando a análise dos impactos ambientais nas informações fornecidas pelo próprio interessado. Como já foi analisado, haja vista a necessidade de instrumentos Estatais que permitam uma eficiente análise de possíveis impactos ambientais causados por agentes econômicos, análise que, em regra, deve ser prévia, considerando-se que os danos ao meio ambiente nem sempre são passíveis de reparação específica, o Poder Público, ao não efetuar uma fiscalização efetiva dos impactos que podem ser causados por determinado empreendimento, assume o risco de permitir a ocorrência de danos ambientais diversos que, se tivessem sido avaliados previamente, poderiam ter sido previstos e evitados ou, no mínimo, diminuídos.

Observa-se que, no tocante à lei do estado do Ceará de nº 14.882/2011, independente da relevância dos motivos que ensejaram a elaboração da referida norma, a flexibilização do licenciamento ambiental mostrou-se prejudicial à proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, representando um retrocesso quanto à eficácia protetiva de tal instituto, praticamente anulando a sua eficácia no que tange à possibilidade de evitar ou mitigar os danos ao meio ambiente causados pelo homem sobre o meio em que vive.

Percebe-se, por fim, que, com base nos princípios já estudados de proibição da insuficiente proteção Estatal e da vedação do retrocesso ecológico, a flexibilização do processo de licenciamento ambiental não tem se configurado como simples desburocratização do mencionado processo administrativo, mas que, ao revés, tem se revelado como inconstitucionalidade, tendo em vista a perda, quase que integral, da eficácia preventiva desse instrumento essencial na efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandra. Direito Constitucional do ambiente da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 36.

AYALA, Patryck de Araújo. O novo paradigma Constitucional e a Jurisprudência ambiental do Brasil. In: CANOTILHO, José Joaquim Gome;. LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BARROS, Suzana de Toledo. *O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais*. 3ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. *A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação*. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/a-dignidade-da-pessoa-humana-no-direito-constitucional-contemporaneo>>. Acesso em 27 jan. 2011.

BECHARA, Erika. *Licenciamento ambiental e compensação ambiental na lei do sistema nacional das unidades de conservação (SNUC)*. São Paulo: Atlas, 2009.

BENJAMIN, Antônio Herman. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO; Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 7ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2011.

DA SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

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

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.) *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 2ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2010.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A constituição federal e a efetividade das normas ambientais*. 2ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. *Direito Fundamental ao ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 172.

LÔBO, Diêgo. *Governo quer mudar leis que favorecem a destruição do meio ambiente*. Disponível em: <<http://esetalmeioambiente.com/governo-quer-mudar-leis-que-favorecem-a-destruicao-do-meio-ambiente/>> Acesso em 19 abr. 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MENDONÇA, José Vicente dos Santos. Vedação do retrocesso: o que é e como perder o medo. In BINENBOJM, Gustavo (Coord.). *Direitos Fundamentais – Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, vol. XII, Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MILENA, Antônio. *A farra no licenciamento*. Disponível em: <[http://planetasustentavel.abril.com.br/blog/eco/farra-licenciamento-284423\\_post.shtml](http://planetasustentavel.abril.com.br/blog/eco/farra-licenciamento-284423_post.shtml)> Acesso em 19 abr. 2011.

MUNHOZ, Fabíola. *MP 452 fere a Constituição e a soberania nacional*. Disponível em: <<http://amazonianamidia.blogspot.com/2009/06/amazoniaorgbr-mp-452-fere-constituicao.html>> Acesso em 19 abr. 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 9ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

\_\_\_\_\_; FENSTERSEIFER, Tiago. *Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia de proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental*. Disponível em: <<http://www.planetaverde.org/mudancasclimaticas/index.php?ling=por&cont=artigos>> Acesso em 02 abr. 2011.

SICUTO, Sandro Nasser. *Governo prepara “choque de gestão ambiental” para flexibilizar o licenciamento ambiental*. Disponível em: <<http://capimmargoso.blogspot.com/2011/02/governo-prepara-choque-de-gestao.html>> Acesso em 19 abr. 2011.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Tutela Constitucional do Meio Ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2008.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 3ª ed. Niterói: Impetus, 2010.

---

[1] Pode-se apontar como marco de uma preocupação em nível global com a tutela do meio ambiente a realização, no ano de 1972, em Estocolmo, na Suécia, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, sendo este o primeiro encontro mundial acerca da questão ambiental, que contou com a participação de 113 países. Do encontro, surgiu o conceito de **ecodesenvolvimento**, posteriormente substituído por **desenvolvimento sustentável**, bem como a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 3ª ed. Niterói: Impetus, 2010, p. 5-6.

[2] FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.) *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 12-13.



[1\[3\]](#) BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 569. No mesmo sentido SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 9ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 56.

[1\[4\]](#) No Brasil, ainda que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não esteja expressamente previsto no Título II da Constituição Federal de 1988, ostenta, quer por sua vinculação com o princípio da dignidade da pessoa humana, quer por se vincular aos princípios fundamentais da Constituição, nítida estatura de direito fundamental, até por força da norma de abertura prevista no art. 5, parágrafo 2º, da Constituição. Nesse sentido, SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 9ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 133. FREITAS, Vladimir Passos de. *A constituição federal e a efetividade das normas ambientais*. 2ª. ed. São Paulo, 2002, p. 25.

[1\[5\]](#) É importante não interpretar restritivamente o conceito de meio ambiente, qual seja, o de meio ambiente natural. Hoje, a legislação ambiental preocupa-se com uma visão ampla do meio ambiente, buscando, com isso, tutelar o meio ambiente natural, cultural e artificial. MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 78-79.

[1\[6\]](#) FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.) *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, *passim*.

[1\[7\]](#) Essa idéia de interdependência entre desenvolvimento humano e proteção do meio ambiente está presente no conceito de desenvolvimento sustentável utilizado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas em seu relatório (*Our common future*) de 1987, assim como no Princípio 5º da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992). Idem, *ibidem*, p. 26.

[1\[8\]](#) Idem, *ibidem*, p. 12-13.

[1\[9\]](#) BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 93.

[1\[10\]](#) “Artigo 5º [...] Parágrafo 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

[1\[11\]](#) GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. *Direito Fundamental ao ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 36.

[1\[12\]](#) SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Tutela Constitucional do Meio Ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 55- 56.

[1\[13\]](#) “Artigo 5º [...] Parágrafo 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.”

[1\[14\]](#) SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p.87.

[1\[15\]](#) Idem, *ibidem*, p. 87.

1[16] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 134297-8/SP. Estado de São Paulo *versus* Paulo Ferreira Ramos e Cônjuge. Relator: Ministro Celso de Mello. Acórdão publicado no Diário da Justiça da União de 22 set. 1995. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br>> Acesso em 18 abr. 2011.

1[17] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 22164-0/SP. Antônio de Andrada Ribeiro Junqueira *versus* Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Acórdão publicado no Diário da Justiça da União de 17 nov. 1995. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br>> Acesso em 18 abr. 2011.

1[18] AYALA, Patryck de Araújo. O novo paradigma Constitucional e a Jurisprudência ambiental do Brasil. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 371.

1[19] Idem, *ibidem*, p. 372 - 373.

1[20] SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Tutela Constitucional do Meio Ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 151.

1[21] Em seu art. 23, VI e VII, atribui competência comum entre os entes que compõem a federação para a defesa do meio ambiente, combate à poluição, preservação de florestas, fauna e flora. Prevê, ainda, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 170, VI, a tutela do meio ambiente como princípio reitor da ordem econômica brasileira, ordem esta que tem por finalidade assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social. Atrela a função social da propriedade rural ao respeito ao meio ambiente e ao correto manejo dos recursos naturais (art. 186, II) e determina que a legislação garanta meios para defender a pessoa e a família de propagandas de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos ao meio ambiente (art. 221, parágrafo terceiro, II). Há outros dispositivos na Constituição de 1988 que tutelam, direta ou indiretamente, o meio ambiente, tendo-se destacado alguns apenas para demonstrar a preocupação do legislador constitucional com a matéria ambiental.

1[22] “Art. 225 [...], §1º [...]: I- preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.”

1[23] BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 134.

[1\[24\]](#) FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 2ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2010, p. 32-33.

[1\[25\]](#) DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 118-127.

[1\[26\]](#) SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 9ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 165.

[1\[27\]](#) BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 115.

[1\[28\]](#) Nas palavras de Ingo Sarlet, “[...] sustenta-se que com base no conteúdo das normas de direitos fundamentais é possível se extrair conseqüências para aplicação e interpretação das normas procedimentais, mas também para formatação do direito organizacional e procedimental que auxilie na efetivação da proteção aos direitos fundamentais de modo a se evitarem os riscos de uma redução do significado do conteúdo material deles. Neste contexto, há que considerar a íntima vinculação entre direitos fundamentais, organização e procedimento, no sentido de que os direitos fundamentais são, ao mesmo tempo e de certa forma, dependentes da organização e do procedimento (no mínimo, sofrem uma influência destes), mas simultaneamente também atuam sobre o direito procedimental e as estruturas organizacionais”. SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 9ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 166.

[1\[29\]](#) “No âmbito do Poder Legislativo, não somente a atividade legiferante deve guardar coerência com o sistema de direitos fundamentais, como a vinculação aos direitos fundamentais pode assumir conteúdo positivo, tornando imperiosa a edição de normas que dêem regulamentação aos direitos fundamentais dependentes de concretização normativa. Um direito fundamental pode necessitar de normas infraconstitucionais que disciplinem o processo para sua efetivação ou que definam a própria organização de que depende a sua efetividade [...]”. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO; Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 235.

[1\[30\]](#) Acerca do parágrafo primeiro do art. 225 da CF/88, leciona José Afonso da Silva que “[...] não se trata de normas simplesmente processuais, meramente formais. Nelas, aspectos normativos integradores do princípio revelado no *caput* se manifestam através de sua instrumentalidade. São normas-instrumentos da eficácia do princípio, mas também são normas que outorgam direitos e impõem deveres relativamente ao setor ou recurso ambiental que lhes é objeto. Nelas se conferem ao Poder Público os princípios e instrumentos fundamentais de sua atuação para garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. DA SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 52.

[1\[31\]](#) O princípio da proteção insuficiente será abordado no tópico seguinte, razão por que não se tecerá, por ora, considerações a respeito.

[1\[32\]](#) Sobre esses princípios ver BECHARA, Erika. *Licenciamento ambiental e compensação ambiental na lei do sistema nacional das unidades de conservação (SNUC)*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 23-32.

1[33] “Tanto o objetivo geral quanto os objetivos específicos conduzem à concepção de que a Política Nacional do Meio Ambiente, ao tentar harmonizar a defesa do meio ambiente com o desenvolvimento econômico e com a justiça social, tem como primeira finalidade maior a promoção do desenvolvimento sustentável e como última finalidade maior a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana. Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente são aqueles mecanismos utilizados pela Administração Pública para atingir o desiderato da própria lei”. FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 2ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2010, p. 35.

1[34] MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 43-46.

1[35] “Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a **atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público**”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 110.

1[36] MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 148-152.

1[37] “O mundo jurídico não se aparta da realidade, e as exigências dos fatos informam as condições de realização da norma. Tendo como verdade o fato de que uma ampla discussão ambiental é mais profícua numa sociedade que seja capaz de resolver as necessidades de fome, moradia e saúde, é óbvia a impossibilidade de divórcio entre as normas de incremento de práticas econômicas socialmente justas – destinadas à realização de uma justa distribuição de riquezas – e as normas destinadas à proteção do meio ambiente”. DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 59-60.

1[38] FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 2ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2010, p. 29-30.

1[39] BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 137 - 138.

1[40] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2011, p. 1161.

1[41] SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Tutela Constitucional do Meio Ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 174.

1[42] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia de proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental*. Disponível em: <<http://www.planetaverde.org/mudancasclimaticas/index.php?ling=por&cont=artigos>> Acesso em 02 abr. 2011.

1[43] Idem, ibidem.

1[44] BARROSO, Luís Roberto. *A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação*. Versão provisória para debate

público. Mimeografado, dezembro de 2010. Disponível em <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/a-dignidade-da-pessoa-humana-no-direito-constitucional-contemporaneo>>. Acesso em 27 jan. 2011.

1[45] MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 65 e 82.

1[46] LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 172.

1[47] SARLET, Ingo Wolfgang; e FENSTERSEIFER, Tiago. *Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia de proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental*. Disponível em: <<http://www.planetaverde.org/mudancasclimaticas/index.php?ling=por&cont=artigos>> Acesso em 02 abr. 2011.

1[48] ARAGÃO, Alexandra. Direito Constitucional do ambiente da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 36.

1[49] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia de proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental*. Disponível em: <<http://www.planetaverde.org/mudancasclimaticas/index.php?ling=por&cont=artigos>> Acesso em 02 abr. 2011.

1[50] SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p.434 e ss.

1[51] “No nosso entender, a proibição de retrocesso em sentido estrito não se manifesta apenas na esfera dos direitos fundamentais sociais (ou das normas programáticas em matéria de justiça social em geral) mas diz com a possibilidade de limitar a auto-reversibilidade de medidas do poder público que tenham concretizado direitos fundamentais em geral, ainda que o problema tenha indubitavelmente maior relevância no campo dos direitos sociais e que este tenha sido o enfoque priorizado neste estudo.” MENDONÇA, José Vicente dos Santos. Vedação do retrocesso: o que é e como perder o medo. In BINENBOJM, Gustavo (Coord.). *Direitos Fundamentais – Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, vol. XII, Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003.

1[52] LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 198.

1[53] SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p.437.

1[54] Idem, ibidem, p.460.

1[55] ARAGÃO, Alexandra. Direito Constitucional do ambiente da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 36.

1[56] “Artigo 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

1[57] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 302906/SP. CCK Construtora e Incorporadora LTDA. *versus* Associação dos Amigos e Moradores do Alto da Lapa e Bela Aliança – ASSAMPALB e outros. Relator: Ministro Herman Benjamin. Acórdão publicado no Diário da Justiça da União de 01 dez. 2010. Disponível em:<<http://www.stj.jus.br>> Acesso em 19 abr. 2011.

1[58] SICUTO, Sandro Nasser. *Governo prepara “choque de gestão ambiental” para flexibilizar o licenciamento ambiental.* Disponível em:<<http://capimmargoso.blogspot.com/2011/02/governo-prepara-choque-de-gestao.html>> Acesso em 19 abr. 2011.

1[59] Idem, ibidem.

1[60] MILENA, Antônio. *A farra no licenciamento.* Disponível em:<[http://planetasustentavel.abril.com.br/blog/eco/farra-licenciamento-284423\\_post.shtml](http://planetasustentavel.abril.com.br/blog/eco/farra-licenciamento-284423_post.shtml)> Acesso em 19 abr. 2011.

1[61] LÔBO, Diêgo. *Governo quer mudar leis que favorecem a destruição do meio ambiente.* Disponível em: <<http://esetalmeioambiente.com/governo-quer-mudar-leis-que-favorecem-a-destruicao-do-meio-ambiente/>> Acesso em 19 abr. 2011.

1[62] “Art. 1º O art. 4º da Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 4º (...); IV – títulos da dívida pública mobiliária federal. (...) § 2º Fica a União autorizada a emitir, a valor de mercado, sob a forma de colocação direta em favor do FSB, títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal. § 3º A União poderá resgatar antecipadamente, a valor de mercado, os títulos de que trata o § 2º. (NR) Art. 2º O art. 19 da Lei nº 11.314, de 3 de julho de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 19. Para fins de apoio à transferência definitiva do domínio da Malha Rodoviária Federal para os estados, que estava prevista na Medida Provisória nº 82, de 7 de dezembro de 2002, fica o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT autorizado a utilizar, até 31 de dezembro de 2012, recursos federais para executar obras de conservação, recuperação, restauração, construção e sinalização das rodovias transferidas e para supervisionar e elaborar os estudos e projetos de engenharia que se fizerem necessários. Parágrafo único. As obras de que trata o caput poderão ser executadas independentemente de solicitação ou de celebração de convênios com as unidades da Federação que tiveram rodovias transferidas na forma da Medida Provisória nº 82, de 2002. (NR) Art. 3º O art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 10. (...) § 5º As obras rodoviárias de pavimentação, melhoramentos, adequação e ampliação de capacidade a serem executadas no âmbito das faixas de domínio de rodovias federais existentes, por terem estas a destinação vinculada a lei e constarem do Plano Nacional de Viação – PNV, ficam dispensadas de licenciamento ambiental prévio. § 6º Os licenciamentos ambientais de instalação, as Autorizações de Supressão de Vegetação – ASV e demais autorizações ambientais necessárias para a execução das obras referidas no § 5º serão emitidos em até sessenta dias, contados, para novos empreendimentos, a partir da publicação do pedido de licenciamento junto ao órgão ambiental licenciador competente, e, para obras com licenciamento em andamento, a partir da publicação desta Lei. § 7º Decorrido o prazo mencionado no § 6º e cumpridas as condições estabelecidas pelo órgão licenciador, fica autorizado o iniciadas obras. § 8º O licenciamento ambiental das obras a que se refere o § 6º,

cujo impacto ambiental é de natureza estadual, será descentralizado, cabendo aos órgãos estaduais de meio ambiente a competência para realizá-lo no âmbito de seus respectivos territórios. § 9º O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e os demais órgãos empreendedores, deverão, concomitantemente à execução das obras a que se referem os §§ 5º e 6º, realizar as medidas mitigadoras e cumprir com a redução do passivo ambiental originário das obras, de acordo com parâmetros definidos pelo órgão licenciador”. (NR) Art. 4º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação. Art. 5º Fica revogado o inciso IV do art. 3º da Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008.”

1[63] MUNHOZ, Fabíola. *MP 452 fere a Constituição e a soberania nacional*. Disponível em: <<http://amazonianamidia.blogspot.com/2009/06/amazoniaorgbr-mp-452-fere-constituicao.html>> Acesso em 19 abr. 2011.

1[64] “O Estado democrático de direito, proclamado logo no art. 1º da Constituição brasileira de 1988, representa a síntese histórica de dois princípios conceitualmente distintos e até certo ponto antagônicos. De fato, em primeira guinada de visão, democracia equivale à soberania do povo ou à regra da maioria; Estado de direito, a seu turno, equivale à juridicização do poder e ao respeito pelos direitos fundamentais. No limite, o irrestrito poder da maioria poderia subverter as regras jurídicas que disciplinam o seu exercício e vulnerar o conteúdo essencial daqueles direitos; por outro lado, a *crystalização* de determinados princípios jurídicos, elevados à condição de paradigmas do Direito, poderia acarretar uma indesejável *asfixia* da vontade popular. O papel do constitucionalismo é o de harmonizar esses ideais até um “ponto ótimo” de equilíbrio institucional e desenvolvimento da sociedade política, sendo tal ponto a medida de sucesso de uma Constituição. Assim, embora consagrando a democracia e o princípio da soberania popular, as Constituições modernas dispõem sobre a *forma* a ser observada para a manifestação da vontade majoritária e sobre *conteúdos mínimos* que devem ser respeitados pelos órgãos representativos dessa vontade, sem, no entanto, suprimi-la. Assumindo a democracia como um *jogo*, a Constituição seria o *manual de regras* e, os *jogadores*, os agentes políticos representantes do povo. À Jurisdição constitucional, nesse contexto, cumpre o papel de ser o *árbitro* do jogo democrático. BINENBOJM, Gustavo. *A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 47-48). A respeito do tema ver também SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 71; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 290-291.

1[65] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia de proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental*. Disponível em: <<http://www.planetaverde.org/mudancasclimaticas/index.php?ling=por&cont=artigos>> Acesso em 02 abr. 2011.

1[66] “Art. 1º Esta Lei dispõe sobre procedimentos ambientais simplificados para implantação e operação de empreendimentos e/ou atividades de porte micro com potencial degradador baixo e adota outras providências. Art. 2º Os empreendimentos e/ou atividades de porte micro com potencial poluidor degradador baixo que promovam a melhoria de qualidade de vida da população estão sujeitos ao licenciamento simplificado por autodeclaração junto ao órgão ambiental estadual competente, sem prejuízo do licenciamento municipal. Art. 3º O licenciamento simplificado por autodeclaração consiste em fase unificada de emissão das licenças, podendo ser concedidas por certificação digital baseada em cadastro com informações técnicas e ambientais prestadas pelo interessado e definidas em Resolução do COEMA. Parágrafo único. A concessão da licença ambiental

simplificada decorrente da autodeclaração do empreendimento ou atividade como de porte micro com potencial degradador baixo é de responsabilidade da SEMACE. Art. 4º Ficam sujeitos ao licenciamento simplificado por autodeclaração os seguintes empreendimentos e/ou atividades: I - estação de tratamento de água-ETA, com simples desinfecção; II - sistema de abastecimento de água com simples desinfecção; III - passagem molhada sem barramento de recurso hídrico, com extensão de até 50,0 m; IV - habitação de interesse social com até 50,0 unidades habitacionais, respeitando-se as Áreas de Preservação permanente definidas em lei pertinente; V - habitação de interesse social acima de 50,0 unidades habitacionais implantadas em áreas urbanas consolidadas, respeitando-se as Áreas de Preservação Permanente já definidas em lei; VI - restauração de vias e estradas de rodagem; VII - atividades de pesca artesanal; VIII - atividades artesanais que não utilizem matéria prima de origem florestal; IX - atividades de extrativismo realizada por comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas; X - implantação de sistema agroflorestais e/ou práticas agroecológicas; XI - custeio e investimento agropecuário direcionados à agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais, em conformidade com a Lei Federal n.º 11.326, de 24 de julho de 2006. Art. 5º O licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos não previstas no art. 4º desta Lei, será feito de forma simplificada quando se tratar de empreendimentos e/ou atividades de porte micro com potencial poluidor degradador baixo, nos termos da Resolução COEMA n.º 08, de 15 de abril de 2004. Art. 6º Estão sujeitos ao licenciamento ambiental simplificado os seguintes empreendimentos e /ou atividades: I - passagem molhada com barramento de recurso hídrico, independente de sua extensão; II - passagem molhada sem barramento com extensão acima de 50,0 m; III - habitação de interesse social em área urbana não consolidada, excluindo-se as Áreas de Preservação Permanente definidas em lei; IV - atividade agroindustrial familiar de leite e carne; V - atividades artesanais que utilizem matéria prima de origem florestal; VI - atividades de agroindústria desenvolvidas por agricultor familiar e empreendedor familiar rural, na forma da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006. Parágrafo único. A localização, implantação e operação de aterros sanitários de pequeno porte, estão sujeitos ao licenciamento ambiental simplificado em conformidade com a Resolução 404/2008 do CONAMA. Art. 7º O Governador do Estado submeterá à apreciação e aprovação do Colegiado do Conselho de Políticas e Gestão de Meio Ambiente-CONPAM, as propostas dos empreendimentos e/ou atividades públicos ou privados estratégicos para o Estado. Art. 8º A licença ambiental para os empreendimentos e/ou atividades públicos ou privados, considerados estratégicos para o Estado, será emitida pelo órgão ambiental competente – SEMACE, após emissão de parecer de grupo técnico multidisciplinar e sua aprovação pelo COEMA. § 1º Cabe ao Presidente do Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente – CONPAM, instituir por meio de Portaria o grupo técnico a que se refere o caput deste artigo. § 2º O grupo técnico multidisciplinar será constituído por técnicos da SEMACE, de acordo com a natureza do empreendimento e/ou atividade, podendo contar com a participação de profissionais especializados sempre que as especificidades do empreendimento assim demandar. § 3º Cabe ao COEMA, por meio de Resolução, estabelecer os procedimentos para a constituição e funcionamento dos grupos técnicos multidisciplinares previstos no caput deste artigo. Art. 9º Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a editar os atos normativos que se fizerem necessários à fiel execução desta Lei. Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Art. 11. Revogam-se as disposições em contrário.”

[1\[67\]](#) BARROS, Suzana de Toledo. *O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais*. 3ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2003, p. 81-84.