

O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: a concretização do ideal democrático na tutela administrativa

LAILA PACHECO MENECHINO¹

RESUMO: O princípio da publicidade rege constitucionalmente a tutela administrativa ambiental (artigo 37, caput, Constituição Federal). Trata-se de fundamento do Estado Democrático de Direito (artigo 1º) e garantia dos cidadãos à informação ambiental e à cidadania. É preciso refletir, entretanto, a respeito da concretização do princípio, buscando aplicar na prática toda sua força normativa com vistas a propiciar a participação social no licenciamento ambiental. A regulamentação da publicidade no licenciamento ambiental do Estado do Paraná frustra o livre acesso à informação, especialmente quanto ao conteúdo das licenças ambientais. Alerta-se para a necessidade de ampliar as formas de acesso a essas informações, em respeito aos mandamentos constitucionais.

Palavras – chave: licenciamento ambiental, princípio da publicidade, direito à informação.

ABSTRACT: The publicity principle is a constitutional basic rule about administrative environmental guardianship (article 37, caput, Brazilian Federal Constitution). It's a fundamental of "Democratic Rule-of-law State" (first article) and citizenry's warranty to environmental information and citizenship. But, There's need to think about the principle realization, looking for put into practice all of its normative force, angling for social participation on environmental licensing. The ordinance of publicity on environmental licensing on Paraná state frustrates the information's free access, especially about license's content. Alerts to the necessity to amply the information's access ways, respecting the constitutionals orders.

Keywords: environmental licensing, publicity principle, information's rights.

¹ Pós-graduanda em Ministério Público – Estado Democrático de Direito pela Fundação Escola do Ministério Público do Paraná – FEMPAR Londrina.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO 1. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO; 2. O DIREITO DO CIDADÃO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL; 3. A REGULAMENTAÇÃO DA PUBLICIDADE NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL; CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

Sob enfoque constitucional, a efetivação do princípio da publicidade no licenciamento ambiental é de extrema relevância, assim como em qualquer procedimento da Administração. É garantia mínima para atuação cidadã na proteção do bem coletivo e difuso que é o ambiente ecologicamente equilibrado.

A tutela ambiental no Estado Democrático de Direito pressupõe a participação do povo nas decisões, participação esta considerada qualitativamente, uma vez que assume diferentes sentidos, implicando na possibilidade de se tomar parte do processo e de se ter voz ativa em uma via de mão dupla e não como uma mera concessão estatal.

Com a democratização nos países da América Latina, a participação, em suas diversas dimensões, foi sendo institucionalizada nos marcos das democracias². A Constituição Federal do Brasil de 1988, tida como a Constituição-cidadã, positivou, além do sistema de representação, o ideal de construção de uma democracia participativa.

A Constituição também contém diversas normas de proteção ao ambiente ecologicamente equilibrado, bem jurídico de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (artigo 225). O meio ambiente sadio foi então consagrado como direito fundamental do povo brasileiro e o dever de preservá-lo para as presentes e futuras gerações não é somente do Poder Público, mas de toda a coletividade.

A publicidade é decorrência direta do paradigma democrático e, junto com os

² JACOBI, Pedro Roberto. Educação, ampliação da cidadania e participação. **Educação e Pesquisa**, Universidade de São Paulo. V. 26, n.2, p.11-29, jul/dez 2000). p.18.

princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, deve ser a linha condutora nos caminhos do Estado brasileiro (artigo 37, caput da Constituição Federal de 1988).

Noções introdutórias ao estudo jurídico ensinam justamente que princípios consistem em “enunciações normativas de valor genérico que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico para sua aplicação (...)”³. Em outras palavras, os princípios constitucionais são nortes para os sujeitos que interpretam e aplicam o Direito, devendo a sua força normativa prevalecer nos casos concretos como expressão dos interesses da sociedade, conferindo na prática o máximo de publicidade aos atos administrativos.

“Sendo a Constituição a lei fundamental de uma sociedade, então é, também, nela que se especificam os valores e objetivos, a serem alcançados por meio de tal ordenação”.⁴ Já é pacífico o entendimento a respeito da normatividade dos princípios, que se tornaram o coração das constituições⁵ ao passo que o regime jurídico do licenciamento ambiental incorpora o conjunto de princípios e normas jurídicas de direito administrativo e de direito ambiental, ambos com forte base principiológica constitucional.

Nesse sentido, refletir sobre o princípio da publicidade na tutela administrativa do ambiente, é, sobretudo, partir da necessidade de construção social das condições de democracia, a fim de que o licenciamento ambiental, expressão do poder-dever do Estado em regular as atividades econômicas, seja, efetivamente, instrumento de proteção ambiental. Pelos mandamentos da Carta Magna, a defesa do meio ambiente não é uma faculdade, e sim um dever constitucional⁶.

Afinal, “(...) de nada vale à democracia, uma afirmação formal de que todo poder emana do povo, se o suposto titular do poder (povo) for mantido distante das

³ REALE, Miguel. Lições Preliminares de direito. 1974, p.339. apud MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p.141.

⁴GOMES, Sérgio Alves. **Hermenêutica Jurídica e Constituição no Estado de Direito Democrático**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p.20

⁵ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004. p.253.

⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 275.

decisões que o afetam, sem qualquer influência sobre estas, nada podendo fazer (...)”⁷.

1. Considerações sobre o Princípio da Publicidade no Estado Democrático de Direito

A República Federativa do Brasil adotou, no artigo 1º da Constituição Federal, o Estado Democrático de Direito como opção política fundamental. Em que pese toda a história e complexidade do conceito de Democracia, logo a partir do primeiro dispositivo da Magna Carta, já se revela a grande importância do Princípio da Publicidade como fundamento para o bem comum. “A democracia é o governo do poder público em público”⁸. A Transparência, a visibilidade, ou seja, a Publicidade prescrita no artigo 37, caput, da Constituição Federal, são reivindicações gerais de uma democracia, em especial quanto aos atos da Administração Pública⁹.

O Estado Democrático de Direito é um princípio jurídico aberto, tal como a separação dos poderes, a liberdade, a igualdade e a dignidade da pessoa humana¹⁰. Não por isso, deixa de ser norma, pois estes compreendem igualmente princípios e regras. Os princípios são a alma do ordenamento, normas primárias que requerem o trabalho interpretativo para orientar a aplicação do Direito e preencher suas lacunas. Os princípios constitucionais têm “idoneidade normativa radiante”¹¹.

A respeito da constitucionalização de princípios, “(...) o Estado Democrático de Direito carrega consigo o princípio democrático, mas esse não se subsume ao princípio da maioria, contendo em si, também, o princípio da constitucionalização (calcado no respeito aos direitos fundamentais)”¹². Em complemento, vale citar as palavras do professor Paulo Bonavides, quem denomina os princípios como normas-chave de todo

⁷GOMES, Sérgio Alves. Op. cit. p.12.

⁸BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**, Uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra 1986, p. 84.

⁹MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 149.

¹⁰ BONAVIDES, Paulo. **Op cit.** p.270.

¹¹ Ibidem. p.287.

¹²CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 2002, p.1198 Apud GARCIA FILHO, José Carlos Cal. **Serviço Público e Direitos Fundamentais. Revista de Direito do Estado**. n.º.16 (outubro/dezembro 2009). Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p.118.

o sistema jurídico¹³.

A proclamação da normatividade dos princípios em novas formulações conceituais e os arestos das Cortes Supremas no constitucionalismo contemporâneo corroboram essa tendência irresistível que conduz à valoração e eficácia dos princípios como normas-chaves de todo o sistema jurídico; normas das quais se retirou o conteúdo inócuo de programaticidade, mediante o qual se costumava neutralizar a eficácia das Constituições em seus valores reverenciais, em seus objetivos básicos, em seus princípios cardeais.

Norberto Bobbio, ao discorrer sobre o futuro da democracia e o chamado poder invisível¹⁴, explica porque a democracia é definida como o governo do poder público em público. Para isso, traz à tona dois significados que podem assumir a palavra “público”. O primeiro, *ius publicum* do Direito Romano, é o contrário de privado. O segundo, em contraposição ao sentido de secreto, não significa o pertencimento à coisa pública, e sim que é manifesto, evidente, visível.

O autor trabalha um dos princípios fundamentais do estado constitucional. “O caráter público é a regra, o segredo é a exceção, e mesmo assim é uma exceção que não deve fazer a regra valer menos, já que o segredo é justificável apenas se limitado no tempo”¹⁵. Na democracia constitucional, então, regime do poder visível, a publicidade também assume categoria tipicamente iluminista, inspirada nas assembleias da democracia grega. Os agentes públicos não podem subtrair a publicidade de seus atos¹⁶.

A emergência da opinião pública foi enfatizada por Habermas¹⁷ ao contar a história de transformação do estado moderno. Portanto, o caráter público do poder é um dos eixos de regime democrático. A opinião pública quanto aos atos próprios do poder público “depende da maior ou menor oferta ao público, entendida esta exatamente como visibilidade, cognocibilidade, acessibilidade e, portanto controlabilidade dos atos de quem detém o supremo poder”¹⁸.

¹³ BONAVIDES, Paulo. Op cit. p.286.

¹⁴ BOBBIO, Norberto. Op cit.p.87.

¹⁵ Ibidem. p. 86.

¹⁶ Ibidem. p. 84.

¹⁷ Ibidem.p.88-89.

¹⁸ Idem.

Nesse sentido, a publicidade coaduna-se com os demais princípios constitucionais no Estado Democrático de Direito, em especial dos regimes jurídicos do direito administrativo e do direito ambiental, que vigoram especificamente no licenciamento ambiental. Na perspectiva da eficácia normativa dos princípios, a publicidade apresenta-se profundamente intrincada aos princípios da impessoalidade e da moralidade, uma vez que na prática aquela dificulta medidas contrárias a estes. A moralidade administrativa, por sua vez, pode ser considerada como um direito fundamental e é uma condicionante da legalidade¹⁹.

Em nota peculiar sobre os atos administrativos, a publicidade freia a presunção de legalidade dos atos administrativos, posto que “Tal característica não exige a Administração de motivar o ato, apontando as razões de fato e de direito [...]”. Posto que a presunção é relativa, o ato administrativo pode ser contestado perante a própria Administração ou por vias judiciais²⁰.

O princípio da legalidade implica tanto na observância da administração à lei formal quanto ao aspecto do Estado Democrático de Direito, que é o modo de ser do Estado brasileiro (artigo 1º, caput, da Constituição). A teoria da publicidade, inclusive, orienta que, para provocar repercussão no mundo jurídico, a decisão administrativa deve ser exteriorizada por meio da publicidade. “A entrada em vigor, a partir da qual podem decorrer direitos, obrigações, faculdades, subordina-se a condições de publicidade posteriores a sua assinatura, como a inserção no jornal oficial, afixação em local de fácil acesso, notificação pessoal (...)”²¹.

O direito de receber dos órgãos públicos informações do seu interesse particular ou do interesse coletivo ou geral desdobra-se do Princípio da Publicidade. O artigo 5º, XXXIII da Constituição Federal assegura: “Todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo

¹⁹ MARTINEZ, Felipe Rodrigues. A moralidade administrativa como direito fundamental: moralidade condicionante da legalidade. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. n° 71 (abril – junho) São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 103 – 124.

²⁰ MEDAUAR, Odete. Op cit. p.166.

²¹ Ibidem.p.165.

sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Coteja-se a relação entre os princípios da Administração Pública, previstos no caput do artigo 37, em exercício de compreensão a respeito da unidade da Constituição, buscando fazer uma interpretação integrada. O princípio da unidade da Constituição significa que não há no texto constitucional normas incompatíveis entre si e que a Constituição “deve ser interpretada de forma a evitar contradições entre suas normas (...)”²².

Há algum tempo a Administração já não é mais encarada como uma mera executora das leis, em referência à clássica divisão de poderes. Obviamente, a legalidade obriga a Administração a cumprir normas que ela própria edita, já que todos os poderes exercem funções típicas dos demais, em menor medida²³, mas tem forte sentido operacional, de a Administração só editar atos que respeitem às normas do ordenamento, especialmente quanto às bases principiológicas.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello²⁴, o Direito Administrativo é delineado em função justamente de dois consagrados princípios, que justificam a interdependência dos demais, a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade pela Administração dos interesses públicos. Por sua vez, Marçal Justen Filho²⁵ invoca a realização dos direitos fundamentais como eixo principal do Direito Administrativo.

A doutrina administrativa ensina ainda que, no âmbito desse ramo do direito, o motivo dos atos administrativos significa as circunstâncias do fato e os elementos de direito que provocam e precedem a edição do ato administrativo. Já a explicação, a exteriorização, a enunciação dos motivos, é a motivação. Predomina atualmente a exigência de motivação dos atos administrativos, principalmente daqueles que

²² CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2002. p.1210. apud GARCIA FILHO, José Carlos Cal. Serviço Público e Direitos Fundamentais. **Revista de Direito do Estado**. nº.16 (outubro/dezembro 2009). Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p.121.

²³ Ibidem. 144.

²⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004.p.47.

²⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p.3.

restringem o exercício de direitos²⁶.

A ausência de previsão expressa na Constituição Federal [...] não elide a exigência de motivar, pois encontra respaldo nas características do Estado brasileiro (artigo 1º da CF), no princípio da publicidade (art.37, caput) e, tratando-se de atuações processualizadas, na garantia do contraditório (inc. LV do art. 5º).

Portanto, “em um Estado que se queira intitular Democrático, a conduta dos homens públicos (externada em normas ou em atos) submete-se ao pálio da lei, mas sobremaneira ao império dos princípios”²⁷. A conduta que desrespeite ao Princípio da Publicidade no Estado Democrático de Direito não só enseja anulação como também impõe a respectiva responsabilização pessoal do agente.

2. O direito do cidadão à Informação Ambiental

Além da relevância constitucional do princípio da publicidade nos atos da administração pública, em matéria ambiental, opta-se por abordar a face do Direito à Informação enquanto garantia constitucional necessária à cidadania plena. A defesa do ambiente ecologicamente equilibrado pela coletividade (artigo 225 da Constituição Federal) diz respeito ao exercício de cidadania, enquanto direito de terceira geração. Conforme se argumenta adiante, a tutela administrativa ambiental não só deve respeitar o princípio da publicidade como promover e facilitar ao máximo o acesso à informação como primeiro degrau de participação.

Antes mesmo da constituinte, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei nº 6938/81, consagrou na legislação pátria fundamentos extraídos da Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, proclamada na Conferência de Estocolmo de 1972, que incluiu o homem no cerne das discussões ambientais.

A Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei 6938/81, foi marco do desenvolvimento da legislação ambiental brasileira, considerada uma das mais completas do mundo, e trouxe o princípio da participação popular ambiental,

²⁶ MEDAUAR, Odete. Op cit. P.162.

²⁷ MARTINEZ, Felipe Rodrigues. Op cit. p.105.

declarando o direito do cidadão de intervir nas questões do meio ambiente, por este ser, sobretudo, de interesse da coletividade. De acordo com Paulo Affonso Leme Machado²⁸

A adoção do princípio da publicidade coloca em prática o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que proclama o direito de receber informações e opiniões e de divulgá-las [...] Insistimos que a publicação prévia dos projetos [...] é um passo significativo para que os prováveis prejudicados possam defender os seus interesses pessoais como os da comunidade o tocante aos danos ambientais previsíveis.

Corroborando com o entendimento, segundo os ensinamentos de Edis Milare²⁹, o princípio da participação popular ambiental ficou consolidado no rol de instrumentos fundamentais da democracia no país.

(o princípio da participação popular ambiental) surge como significativa conquista da cidadania para a participação ativa na defesa de nosso rico patrimônio ambiental. (...) De fato, o cidadão bem informado dispõe de valiosa ferramenta de controle social do Poder. Isto porque, ao se deparar com a informação e compreender o real significado da questão ambiental, o ser humano é resgatado de sua condição de alienação e passividade.

Dessa forma, o direito à informação ambiental tem seus alicerces fincados constitucionalmente. Abre-se espaço jurídico para a efetividade da participação³⁰, inclusive na tomada de decisões administrativas, já que o princípio democrático implica na democracia participativa, isto é, na estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos reais possibilidades de aprender a democracia e exercer controle crítico na divergência de opiniões.

Qualquer cidadão está legitimado para propor ação popular ambiental. A Constituição de 1988 não define o que é cidadão, mas emprega o termo cidadania por diversas vezes. O artigo 1º diz que a República constituída em Estado Democrático de Direito tem como fundamento, dentre outros, “II – a cidadania”.

O próprio conceito de cidadania guarda diferentes concepções. Por exemplo, historicamente localizada como a consagração da primeira geração de direitos, a

²⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op cit.p. 183-184.

²⁹ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 2. ed. São Paulo: RT, 2005. p. 342 – 343.

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, resguardava, em uma concepção reducionista, a cidadania relativa aos direitos individuais e políticos, principalmente na defesa da liberdade individual e da propriedade³¹.

Por consequência, a noção liberal de cidadania, remodelada na atual conjuntura do neoliberalismo, representa um grande distanciamento entre o Estado e os cidadãos. Esse distanciamento dos sujeitos de sua esfera coletiva é um grande obstáculo à concretização da cidadania plena, da democracia participativa e da defesa dos direitos de terceira geração - como o ambiente ecologicamente equilibrado.

A autora Adela Cortina³² enumera questões problemáticas nessa origem da atual concepção de cidadania que merecem exposição no que tange à sua dupla raiz, republicana e liberal. Cidadãos são aqueles que fazem parte do Estado-nação e o Estado existe apenas para regular os conflitos de interesses. Então, surge o distanciamento entre Estado e sujeitos, longe de uma concretização do Estado de Justiça, idealizado pelo Estado de Bem Estar Social, o qual, em contrapartida deveria assegurar os direitos dos cidadãos.

Entretanto, essa segunda geração de direitos sociais abordava a cidadania como concessão do Estado, direitos dados e não conquistados. Logo, ainda é preciso, para desconstruir a dicotomia que separa o ser jurídico do ser político, superar a dicotomia entre o público do privado³³, no âmbito da participação.

Vale destacar que o artigo 129, III, da Constituição também delegou como função institucional do Ministério Público a promoção da Ação Civil Pública, instituída pela Lei 7.374/1985 como meio de cominar obrigações de fazer ou de não fazer para evitar, mitigar ou recuperar danos ambientais. Com isso, “o meio ambiente passou a ter no delineamento constitucional do Ministério Público um robusto suporte

³⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op cit. p. 109.

³¹ BENEVIDES, Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1998. p.26.

³² CORTINA, Adela. **Cidadão do Mundo**, para uma Teoria da Cidadania. São Paulo: Loyola, 2005.

³³ CORREA, Darcísio. **A Construção da cidadania: reflexões histórico-políticas**. Ijuí: Unijuí, 2002. p.215.

[...]”³⁴. Adicionalmente à legitimidade ativa do *Parquet*, vale enfatizar o artigo 5º, LXXIII, da Constituição.

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Soma à ação popular, sob o aspecto de ampliação da participação da sociedade civil, o primordial papel que, graças à Lei da Ação Civil Pública - Lei 7347/85 - desempenham as associações civis ambientais, com legitimidade para ingressar no judiciário em defesa do rico patrimônio ambiental brasileiro. Destaca-se ainda a possibilidade das associações requererem informações da administração pública, especialmente a órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente SISNAMA – instituído pela citada Lei nº 6938/81 – a Política Nacional do Meio Ambiente. Conforme artigo 4º, V, tal política visa, entre outras coisas, “à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico”.

A legitimidade de propositura da Ação Civil Pública ampliou o espectro de atuação da sociedade civil organizada na defesa ambiental. Nos exatos termos do artigo 5º da Lei 7347/85, “A ação principal e a cautelar poderão ser propostas [...] por associação que: I – esteja construída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil; II – inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção do meio ambiente (...)”.

Se, “(...) na prática uma consecução do Estado de Direito Ambiental só será possível a partir da tomada de consciência global da crise ambiental (...)”³⁵, retoma-se a afirmação de que a cidadania plena é conquista de participação para enfatizar que não basta pessoas jurídicas legalmente constituídas terem acesso às informações. Qualquer pessoa do povo precisa ter esse direito garantido.

³⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op cit.. p.138.

³⁵ LEITE, José Rubens Morato. WOLKMER, Antonio Carlos. **Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 192.

Vejo a cidadania como ação participativa onde há interesse público ou interesse social. Ser cidadão é sair de sua vida meramente privada e interessar-se pela sociedade de que faz parte e ter direitos e deveres para nela influenciar e decidir. No caso da cidadania ecológica participa-se em defesa de um interesse difuso [...] Por isso, a Constituição de 1988 é chamada de ‘Constituição-cidadã’³⁶.

Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado esclarece que dar publicidade extrapola possibilitar ao público a leitura, como exemplo, de um estudo de impacto ambiental, pois é preciso que, além de publicá-lo, o estudo seja feito em linguagem adequada³⁷. Se todo cidadão é pessoa legitimamente interessada na qualidade do meio ambiente, patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, a Administração Pública não pode ocultar informações de seus atos, ainda mais se relacionados à tutela do bem ambiental.

Seria, então, necessário provar legitimidade para tomar conhecimento de atos relativos ao licenciamento ambiental?

Contraditoriamente, houve previsão que afirmava tal necessidade, no Decreto 99.274/1990, artigo 16, §3º, que regulamentou a Política Nacional do Meio Ambiente impondo o ônus de comprovar legitimidade de interesse para solicitar informações aos órgãos ambientais. Como registra Paulo Affonso Leme Machado³⁸, a Lei 9051/95 fulminou “a errônea distorção do decreto regulamentador (...)”.

Todavia, até hoje, chega a predominar na postura dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, o argumento de que é necessário provar a legitimidade para obter acesso de leitura aos autos do licenciamento ambiental, ou mesmo copiar em inteiro teor uma licença ambiental expedida. Contudo, conforme salienta o autor³⁹, a não ser que ela (a Administração) prove a ilegitimidade do solicitante, não poderá negar a informação”. Podem solicitá-la as pessoas físicas e jurídicas, isto é, a empresa que propõe o empreendimento, a associação de defesa ambiental, ou qualquer cidadão.

Quem solicitar informação, de interesse particular ou de interesse geral ou coletivo (como é a matéria ambiental), não tem necessidade de comprovar a

³⁶ Ibidem. p. 137.

³⁷ Ibidem. p.146.

³⁸ Ibidem, p. 190.

³⁹ Ibidem, p. 189.

legitimidade de seu interesse. (...) Há uma presunção de veracidade a favor de quem quer ser informado. Se a Administração Pública – direta ou indireta – duvidar dos fins e das razões constates o pedido – a ela caberá ônus de provar a sua falsidade ou inexatidão⁴⁰.

Posteriormente, a Lei 10.650/2003 dispôs sobre o acesso público aos dados e informações existentes os órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, mas ainda manteve a necessidade de formalizar o pedido e o requerente deve assumir a obrigação de não utilizar as informações para fins comerciais. No mesmo sentido, ensina Odete Medauar⁴¹,

(...) o acesso à informação provinda dos órgãos públicos incide não somente sobre matérias de interesse do próprio indivíduo, mas também sobre matérias de interesse coletivo e geral. Descabida, pois, a exigência ainda imposta em muitos órgãos da administração de ter o indivíduo interesse direto e pessoal, para o acesso a informações ou expedientes administrativos.

Descumprida a obrigação da administração em prestar as informações ambientais, cabe a Ação Civil Pública para obrigá-la a fazê-lo. Na esfera estadual, também as Constituições de 1989 incorporaram o direito à informação ambiental por parte das pessoas e o dever do Poder Público de prestar essa informação⁴². É o caso da Constituição Estadual do Paraná, nos artigos 1º, que coloca como objetivo do Estado do Paraná a defesa do meio ambiente e da qualidade de vida; no artigo 27, que incumbe à administração pública o princípio da publicidade e da motivação, entre outros.

Ressalta-se o artigo 207, caput e § 1º, da Constituição Estadual do Paraná, cabendo ao Poder Público assegurar a efetividade do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado (grifo nosso):

V - exigir a realização de estudo prévio de impacto ambiental para a construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de atividades ou obras potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, **do qual se dará publicidade;** [...]

IX - **informar à população** sobre os níveis de poluição e situações de risco e desequilíbrio ecológico; (...)

⁴⁰ Ibidem. p.189-190.

⁴¹ MEDAUAR, Odete. Op cit. p.150.

⁴² MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op cit.p.185.

De acordo com Paulo Affonso Leme Machado⁴³, outros Estados não só garantem o acesso à informação, como determinam que a informação seja prestada sistematicamente, como os estados do Amazonas, Bahia, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte.

Infelizmente, o mundo dos fatos evidencia as contradições de um sistema em que tanto os cidadãos não participam na vida da Administração, quanto a Administração oprime e leva à não participação.

Pela falta de incorporação dos valores ambientais pela sociedade, a implementação das leis e políticas ambientais no Brasil padece de fragilidade, principalmente relacionada a instrumentos de monitoramento e controle⁴⁴. Nesse contexto, no licenciamento ambiental, muitas vezes, excesso de lentidão burocrática e a inversão da supremacia do interesse privado sobre o público sufocam a devida publicidade dos atos dos órgãos ambientais.

A obstrução do direito à informação ambiental, em certos casos, deve-se a uma crescente disponibilidade do Estado em proteger interesses empresariais. Em outras palavras, “(...) tanto no exercício da política como na prática empresarial, o culto do segredo tem sido apontado como um instrumento de sucesso. Daí, não é de surpreender a resistência de governos e de empresários em transmitir as informações ambientais”⁴⁵.

3. A regulamentação da publicidade no licenciamento ambiental

O método “hermenêutico-concretizador” do professor José Joaquim Gomes Cantoilho⁴⁶ previa que a interpretação da constituição é uma compreensão de sentido, “um preenchimento de sentido juridicamente criador, em que o intérprete efectua uma

⁴³ Ibidem. p. 186.

⁴⁴ LITTLE, Paul E. **Políticas Ambientais no Brasil**. São Paulo: IIEB, 2003. p.150.

⁴⁵ Ibidem. p.78.

⁴⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 2002, p.1198 in apud GARCIA FILHO, José Carlos Cal. Serviço Público e Direitos Fundamentais. Revista de direito do estado. N.16 (outubro/dezembro 2009). Rio de Janeiro: Renovar, 2006. P.118

atividade prático-normativa, concretizando para e a partir de uma situação histórica concreta”. Em outras palavras, a norma jurídica não coincide com o texto da lei, mas será o resultado do processo de concretização. “É norma de decisão, aplicada e referida ao caso concreto”⁴⁷.

A Constituição Federal de 1988 inovou na técnica legislativa, tratando em artigos diferentes a competência para legislar e a competência para administrar⁴⁸. Prevê o artigo 23: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...] VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora (...)”.

O licenciamento ambiental tem como base jurídica essa competência. Quanto ao objeto, as licenças ambientais são atos administrativos que consentem no exercício de atividade⁴⁹. A Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, órgão de controle social consultivo e deliberativo integrante do SISNAMA em nível federal, traz as conceituações de Licenciamento e Licença Ambiental.

Segundo o artigo 1º, inciso I da Resolução, licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia as atividades utilizadoras de recursos ambientais ou efetiva ou potencialmente poluidoras. Por sua vez, no inciso II, a licença ambiental é definida como “(...) ato administrativo que estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor (...)”.

Considerando o princípio de unidade da Constituição Federal, não se pode deixar de ponderar, que, nos termos do artigo 170 do texto constitucional, o exercício das atividades econômicas no Brasil é livre, isto é, independente de prévia intervenção do Estado. Não por acaso, o parágrafo único do referido artigo prevê que a exigência de licenças pelo poder Público deverá ser instituída por lei. Graças à estrita observância ao princípio da legalidade, há possibilidade de intervenção do Estado na

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Ibidem p.118.

⁴⁹ MEDAUAR, Odete. Op cit. p.174.

atividade econômica, a fim de proteção do bem ambiental que é igualmente tutelado pela Constituição⁵⁰.

A tutela administrativa ambiental tem fundamento também no artigo 225, §3º, da Constituição, bem como no artigo 70 a 76 da Lei de Crimes Ambientais - Lei 9605/98- que também dispõe sobre as infrações penalidades administrativas. Destaca-se que, em matéria ambiental, a intervenção do Poder Público tem o sentido principal de prevenção do dano e o licenciamento ambiental é uma das formas de exercer a citada competência comum⁵¹. O tipo penal do artigo 60 da Lei 9605/98 penaliza a construção e operação sem o devido licenciamento ambiental, entre outros núcleos, como se vê.

Art.60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes:

Pena – detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Retoma-se a Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938/81, que já havia inserido em todo o território nacional o sistema de licenciamento ambiental e concebido o SISNAMA, composto por órgãos ambientais federais, estaduais e municipais, com essa atribuição. No artigo 9º, inciso IV, o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras passou a ser instrumento da Política, o que é detalhado no caput do artigo 10.

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

⁵⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. Op cit. p. 277.

De acordo com o texto legal, o licenciamento deverá ser prévio, dado seu caráter preventivo, com atribuição preferencial dos órgãos estaduais, sem prejuízo das competências dos demais, comum pelo texto constitucional. Salienta-se a determinação de haver o mínimo de publicidade nos licenciamentos, cuja inserção foi resultado de uma reivindicação da Sociedade Brasileira de Direito de Meio Ambiente⁵², conforme o “§ 1º. Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação”. Tratou-se de “um passo legal de alto significado”, na avaliação de Paulo Affonso Leme Machado⁵³.

No mesmo sentido, regulamentou o artigo 3º da Resolução CONAMA 237/95 que a licença ambiental “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 (...)”.

Segundo o autor⁵⁴, como gestor dos bens ambientais, o Poder Público deve explicar bem seus atos, o que conduziria o Poder Público a “melhor informar, a alargar a participação da sociedade civil na gestão dos bens ambientais e a ter que prestar contas sobre a utilização dos bens de uso comum do povo”.

Continua analisando que “Os interessados em geral e, principalmente, os que possam ser atingidos pelos efeitos do licenciamento têm possibilidade de conhecer com anterioridade. [...] É um conhecimento que traz em si uma oportunidade de manifestação (...)”⁵⁵.

Por conseguinte, a publicidade no licenciamento ambiental é de extrema relevância, assim como o próprio procedimento, dado que representa uma intervenção do Poder Público nas atividades empresariais, admitida pela Constituição graças ao interesse geral de tutela do meio ambiente. Bem como a sua devida publicidade, o

⁵¹ Ibidem. P.275 – 276.

⁵² MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op cit. p. 188.

⁵³ Ibidem. p. 187.

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ Ibidem, p.189

licenciamento é algo que “não pode converter-se em mera expedição de alvará, sem outras considerações ou avaliações⁵⁶”.

O então recém criado Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA dispôs na Resolução nº 6/1986 sobre o modelo para a publicação de pedidos de licenciamento. Para a publicação de pedidos de licenciamentos em qualquer modalidade em periódicos, detalhou que deve ser encaminhada para publicação, no primeiro caderno do jornal, em corpo 07 ou superior, no prazo de 30 (trinta) dias corridos.

Adicionalmente, trouxe instruções a respeito dos itens que devem constar na publicação, sendo “a) nome da empresa e sigla (se houver); b) sigla do órgão onde requereu a licença; c) modalidade da licença requerida; d) finalidade da licença; e) prazo de validade de licença (no caso de publicação de concessão da licença); f) tipo de atividade que será desenvolvida; h) local de desenvolvimento da atividade”.

É possível perceber a preocupação do CONAMA em especificar o mínimo de informações necessárias para que qualquer interessado pudesse tomar conhecimento do licenciamento nos periódicos de grande circulação.

Já o âmbito do Estado do Paraná, a Lei Estadual 10.066/92 criou a Secretaria Estadual do Meio Ambiente – SEMA, órgão integrante do SISNAMA, e, no artigo 6º e incisos, delegou à entidade autárquica, o Instituto Ambiental do Paraná – IAP, o poder de polícia administrativa, o controle, fiscalização e a concessão de licenciamento ambiental para empreendimentos de abrangência regional. Ressalta-se também como objetivo do IAP, no artigo 6º da Lei 10.066/92, “XIII - executar a coleta sistemática de dados e informações sobre o meio ambiente”.

O Decreto 1502/92, que aprovou o regulamento do IAP, criou uma diretoria de informações ambientais, a quem cabe a organização e a coordenação do sistema de informações ambientais no Estado, conforme artigo 27. Ao diretor de informações ambientais, artigo 18, inciso VI, compete “promover intercâmbio com instituições e organismos de difusão de informação e de comunicação social, para veiculação de informações ambientais”.

⁵⁶ Ibidem p. 278.

Assim como o CONAMA, na esfera de divisão de competências do SISNAMA, o Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEMA, do Estado do Paraná, regulamentou o licenciamento ambiental. A Resolução CEMA nº 065/2008, em diversos artigos, fez constar que, em todas as etapas do procedimento de licenciamento ambiental, dentre os documentos necessários para instruir o requerimento de licenciamento ambiental, deverá o empreendedor dar a devida publicidade, “quando couber”. Cita-se como exemplo, alguns incisos do artigo 4º da Resolução (grifo nosso).

Art. 4º O procedimento de licenciamento ambiental, autorização ambiental, conforme o caso, obedecerá às seguintes etapas:

I - apresentação de requerimento de licenciamento ou autorização ambiental – RLA (Anexo III) pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, **dando-se quando couber a devida publicidade**; [...]

IX - deferimento ou indeferimento do licenciamento ambiental, autorização ambiental, **dando-se, quando couber, a devida publicidade**.

Prevê o parágrafo primeiro do artigo 29 da Resolução CEMA nº 65/2008 que “incumbe ao empreendedor providenciar a publicação da licença requerida, (...) tanto em jornal de circulação regional como no Diário Oficial do Estado (...)”. Visando a agilizar o procedimento, no parágrafo segundo ainda possibilitou a apresentação apenas do protocolo da solicitação de publicação no Diário Oficial do Estado. Por força do parágrafo 3º da Resolução, após a obtenção de uma licença, em qualquer de suas modalidades, o prazo para publicação nos dois veículos é de trinta dias “sob pena de invalidação do ato administrativo”.

Diante das normas expostas, especialmente no que tange ao nível estadual, apresenta-se um necessário questionamento: qual é a efetividade da publicidade conferida aos licenciamentos ambientais? Seriam as licenças ambientais efetivamente publicadas?

Tendo em vista a demanda por satisfazer o direito à informação ambiental, por incentivar a participação, por ampliar a cidadania, é imprescindível que seja mais efetivo, por exemplo, a forma de acesso ao conteúdo de uma licença ambiental. Já que são as licenças os atos administrativos que impõem as condições de operação dos

empreendedores, porque qualquer cidadão não poderia ler o inteiro teor do documento, na Internet, se assim desejar?

Para se dar publicidade ao procedimento, no plano concreto, alerta-se para a necessidade de as informações ambientais serem trazidas a público por meios mais apropriados, e de forma tempestiva, especialmente com a grande agilidade trazida pela Internet. Qualquer dificuldade de se obter informações, e tende a prejudicar às comunidades, principalmente as mais pobres ou com menor instrução.

O papel do CEMA, instância de participação ativa e controle social, não é disciplinar com maior burocracia o acesso aos documentos ambientais dos licenciamentos. A nível regional, no dia a dia do IAP, entretanto, há entraves desta natureza que emperram a publicidade dos atos administrativos.

O artigo 41 da Resolução nº 65/2008, transcrito a seguir, relacionou os documentos necessários para instruir um requerimento de cópia de informações de procedimentos administrativos, trazendo uma verdadeira barreira para o acesso às informações, que na realidade deveriam ser públicas (grifo nosso).

Art. 41. Os requerimentos de cópias de informações constantes de procedimentos administrativos dirigidos ao Diretor Presidente do IAP serão protocolados e processados conforme as disposições da Lei Federal nº 10.650/2003, desde que instruídos com os seguintes documentos:

I - formulário de "Pedido de Fotocópias de Processos" devidamente preenchido, contendo justificativa e declaração na qual o requerente assume a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais;

II - carteira de Identidade (RG) e do CPF/MF;

III - comprovante de pagamento de taxa administrativa referente à solicitação de cópias.

§ 1º Caso o valor das cópias reprográficas exceder o valor da taxa administrativa recolhida, o excedente será devido pelo requerente.

§ 2º O prazo para análise, decisão administrativa e fornecimento para pedidos de cópias de processos administrativos é de 30 (trinta) dias a partir da data de seu protocolo (...).

Além de ser cobrada taxa, ainda que de baixo valor, a informação deveria ser gratuita. E, mais grave, há uma decisão administrativa com o condão de permitir ou não o acesso à informação, conforme justificativa do interesse, constante de protocolo escrito. Apenas a ressalva de não utilizar as informações para fins comerciais possui razoabilidade, mas fica evidente como a norma prejudica a ampla e efetiva publicidade

dos licenciamentos ambientais realizados no IAP.

Há uma espécie de frustração ao princípio da publicidade no licenciamento ambiental. A fim de expressar possíveis causas e efeitos dessa ausência de publicidade, traz-se à tona o paralelo da frustração ambiental⁵⁷ à frustração constitucional, de Luis Sérgio Barroso⁵⁸. Em artigo análogo, a autora Márcia Vieira Marx Andrade⁵⁹ listou problemas agudos que provocam essa frustração na efetivação do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado.

A baixa credibilidade dos órgãos executores, especialmente em locais em que a corrupção é a regra e não a exceção; ineficiência econômica dos instrumentos legais disponíveis e do funcionamento do aparelho estatal implementador; a desatenção com os efeitos multiplicadores das ações implementadoras; a falta de estratégias de implementação fixando prioridades e estabelecendo metas. [...] assim como anistias a comportamentos degradadores, o que acaba incentivando o descumprimento das leis ambientais; o pouco uso e confiança a via judicial; a ênfase a atuação repressiva e detrimento da preventiva (...)

Os elementos citados traduzem um pouco dessa frustração ambiental, inclusive na ampliação da publicidade, do acesso público, aos procedimentos de licenciamento. Para desvelar um aspecto até mais corriqueiro, utiliza-se dois até exemplos hipotéticos da ausência prática da publicidade no licenciamento. Qualquer semelhança com o IAP não é mera coincidência.

Em um primeiro caso, um cidadão conhecedor da nova Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12305/2010) decide fazer uma grande limpeza no depósito de sua empresa. Ali, encontra diversos tipos de resíduos, como pilhas, eletrodomésticos sem possibilidade de uso, monitores de computadores velhos, enfim, tudo aquilo que um dia deixou de ter utilidade para o homem - lixo.

Os resíduos citados são considerados especiais pela legislação, por conterem substâncias químicas nocivas ao ambiente e à saúde. Consciente da sua responsabilidade como gerador de resíduos, o cidadão começa uma busca por um

⁵⁷ ANDRADE, Márcia Vieira Marx. As normas de proteção ambiental e sua efetividade – a frustração ambiental. **Revista de Direito do Estado**. nº16. (outubro/dezembro de 2009). Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 139-157.

⁵⁸ BARROSO, Luis Roberto. A frustração constitucional. In: **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**, 2003, p.48 -60.

destino adequado àqueles resíduos, pois sabe que só poderá, nos termos da lei, destinar a receptores licenciados pelo órgão ambiental competente. Sem conhecer na sua cidade qualquer serviço especializado, telefona para o escritório regional do órgão ambiental estadual. Pergunta para a atendente se pode lhe informar quais são as empresas licenciadas para receber resíduos especiais, tal qual seu e-lixo. Ouve como resposta que se trata de uma informação restrita. Não há um cadastro para que os geradores de resíduos conheçam quais são os serviços especializados em resíduos licenciados pelo órgão ambiental estadual.

Em outra hipótese, imagina-se que um grande empreendimento, com alto potencial poluidor, torna público em uma súmula nos classificadas, em jornal de circulação regional, que recebeu do órgão ambiental uma licença prévia para fabricar determinado produto em um certo endereço (esta é a frase publicada nos modelos de sumula no Paraná, com poucas variações). Um cidadão atento, que vive naquele bairro, vê a súmula. Interessado, quer saber que condicionantes e controles foram exigidos pelo órgão ambiental na licença.

Será necessário, após preencher por escrito em requerimento em que justifica a legitimidade de seu interesse e apresenta procuração outorgada pelo responsável pelo empreendimento, seu pedido será avaliado pelo setor jurídico e ficará, entre os outros papéis, em uma grande fila para ser examinado. A licença prévia não aprova somente o local da obra, mas também a concepção do empreendimento. Baseada em um estudo prévio de impacto, a Licença Prévia deveria estabelecer, por exemplo, a necessidade de complementações e alterações no projeto.

Mas o cidadão, que supostamente tem o direito à informação ambiental, desejava conhecer o conteúdo da licença e cobrar do Poder Público a fiscalização pelo descumprimento de condicionantes. Vive-se em uma sociedade cada vez mais informada, é preciso criar condições de ampliar a publicidade no licenciamento ambiental.

⁵⁹ ANDRADE, Márcia Vieira Marx. Op cit. p.147.

Com os exemplos, procurou-se demonstrar como, pelas entrelinhas burocráticas, a ausência de publicidade no licenciamento ambiental traz uma frustração do próprio fundamento da cidadania. Em uma perspectiva do Estado Democrático de Direito, o cidadão deveria assumir posição central.

Cita-se, para finalizar, as palavras de Marçal Justen Filho, o que se encaixa perfeitamente com a necessidade de ampliação da publicidade no licenciamento ambiental. “Se a Administração é titular de funções e interesses da coletividade, esta deve ser chamada a participar da gestão dos assuntos públicos. [...] Em consequência disso, a promoção e defesa de seus direitos fundamentais não é algo que a Administração tenha de tolerar, mas bem, promovê-los incansavelmente”⁶⁰.

4. Considerações Finais

Urge que o licenciamento ambiental sirva à sociedade, não à burocracia, muito menos a interesses de empresas. Princípio tem força, não é palavra vazia. E o princípio da publicidade devidamente aplicado ao licenciamento ambiental pode alavancar o procedimento administrativo ao patamar de mecanismo eficaz, conduzido por instituições fortalecidas e abertas à participação dos cidadãos. Os princípios são aplicados na atividade prática dos sujeitos, no cotidiano é que se lhes confere novos sentidos, consoante ao permanente mutação da sociedade. Vive-se em um tempo para concretizar os princípios do Estado Democrático de Direito, ou seja, torná-los normas efetivas.

Garantir a ampla publicidade do licenciamento ambiental é colaborar para diminuir o distanciamento dos indivíduos da coisa pública, é superar mais um obstáculo à concretização da cidadania plena na defesa do meio ambiente, conforme determina a Constituição Federal.

Aquilo que outrora significou a publicidade não é mais o mesmo na era da Internet. Os mecanismos para disponibilizar o amplo acesso à informações estão tecnologicamente disponíveis, entretanto carece vontade político-administrativa para

⁶⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. Op cit. p. 4.

facilitar aos cidadãos o acesso às informações ambientais. É preciso entender os serviços públicos enquanto direitos fundamentais e estimular novas maneiras de atuação para se dar efetividade às normas ambientais. Trata-se de função do agente público zelar pela concretização do princípio da publicidade, em respeito aos mandamentos constitucionais do artigo 37, caput, pois os cidadãos precisam participar do licenciamento ambiental.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Márcia Vieira Marx. As normas de proteção ambiental e sua efetividade – a frustração ambiental. **Revista de Direito do Estado**. nº16. (outubro/dezembro de 2009). Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BARROSO, Luis Roberto. A frustração constitucional. In: **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**, 2003.

BENEVIDES, Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1998.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**, Uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004.

CORREA, Darcísio. **A Construção da cidadania**: reflexões histórico-políticas. Ijuí: Unijuí, 2002.

CORTINA, Adela. **Cidadão do Mundo**, para uma Teoria da Cidadania. São Paulo: Loyola, 2005.

GARCIA FILHO, José Carlos Cal. Serviço Público e Direitos Fundamentais. **Revista de Direito do Estado**. nº.16 (outubro/dezembro 2009). Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GOMES, Sérgio Alves. **Hermenêutica Jurídica e Constituição no Estado de Direito Democrático**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Teoria processual da Constituição**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 2000.

JACOBI, Pedro Roberto. Educação, ampliação da cidadania e participação. **Educação e Pesquisa**, Universidade de São Paulo. V. 26, n.2, p.11-29, jul/dez 2000).

LEITE, José Rubens Morato. WOLKMER, Antonio Carlos. **Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas.** São Paulo: Saraiva, 2003

LITTLE, Paul E. **Políticas Ambientais no Brasil.** São Paulo: IIEB, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2009.

MARTINEZ, Felipe Rodrigues. A moralidade administrativa como direito fundamental: moralidade condicionante da legalidade. **Revista de Direito Constitucional e Internacional.** n° 71 (abril – junho) São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2004.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente.** 2. ed. São Paulo: RT, 2005.

REALE, Miguel. Lições Preliminares de direito. 1974, p.339. apud MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.