

# Licenciamento Ambiental e Zoneamento Ecológico-Econômico: uma Aliança Necessária

**Autor: André Vanoni de Godoy**

Advogado, Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pela UFRGS e administrador de empresas

publicado em 30.10.2009

 [enviar este artigo]  [imprimir]

## Resumo

O presente trabalho trata da necessária integração do Licenciamento Ambiental com o Zoneamento Ecológico-Econômico. O texto produz uma análise dos citados instrumentos, ressaltando suas características mais relevantes e os pontos de contato entre eles, especialmente a relação de dependência do licenciamento em relação ao zoneamento, tudo a induzir a aplicação sistemática dos citados instrumentos no âmbito da política ambiental do país. Entrementes, destaca-se a natureza vinculada dos atos da Administração, demonstrando que os agentes públicos não podem se omitir na produção das normas e planos nacionais como garantia da efetividade da Política Nacional do Meio Ambiente.

**Sumário:** Introdução. 1 A natureza jurídica da licença ambiental. 2 O zoneamento ambiental. 3 A vinculação da Administração e a efetividade das políticas de gestão do meio ambiente. O Estado não pode se omitir. 4 Zoneamento ecológico-econômico e licenciamento ambiental: a aliança necessária. Conclusões. Referências bibliográficas.

**Palavras-chave:** Licenciamento ambiental. Zoneamento ecológico-econômico. Vinculação dos atos administrativos. Sistema.

## Introdução

O presente estudo tem como escopo a análise da licença ambiental, no contexto da Lei nº 6.938/81, como instrumento necessário, mas não suficiente, para a gestão das políticas públicas de desenvolvimento sustentável. De fato, o que se tem observado desde a vigência do Diploma regrador da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) é a utilização, pela Administração, (1) da Licença como “o” instrumento de gestão ambiental, a despeito dos demais mecanismos de controle previstos na legislação. Essa opção pela licença como principal permissivo para a instalação e operação de empreendimentos – sem desconsiderar sua inegável importância para o controle ambiental –, aplicado isoladamente, carrega um potencial de alto risco ao desenvolvimento sustentável, já que menospreza o contexto macroambiental que circunda as atividades assim licenciadas.

Para a exata compreensão da problemática ora sugerida é necessária a consideração do meio ambiente em sua amplitude sistêmica, como um ciclo fechado, no qual a ação do homem e a utilização dos recursos naturais se fundem para um resultado uno, de efeitos circulares. Ou seja, a reação do meio ambiente às ações antrópicas é, ao mesmo tempo, consequência e causa das próximas decisões do homem na sua interação com o ambiente. É consequência porque o antropismo altera o *status quo* do meio ao utilizar-se dos recursos naturais existentes – por exemplo, diminuindo, pelo seu uso, a quantidade disponível de um determinado recurso – e é causa porque essa diminuição força uma nova decisão de uso, *v.g.*, pela substituição daquele recurso por outro, cuja utilização será, então, consequência (reação) daquela nova interferência antrópica. Esses efeitos circulares, como dito, poderão ser virtuosos ou danosos, a

dependem das novas decisões de uso tomadas, que levarão, assim, à preservação ou ao esgotamento dos recursos naturais disponíveis. Daí porque a adoção de estratégias isoladas, que não levam em consideração o contexto em que brotarão os reflexos necessários da atividade humana sobre o uso daqueles recursos, tende a produzir resultados entrópicos(2) que, no longo prazo, levam à exaustão do sistema, ideia essa muito próxima do fenômeno descrito por Ulrich Beck(3) como modernização reflexiva. A adoção dessa premissa parece de fácil aceitação quando igualmente aceito o pressuposto de que a vida acontece sempre e inarredavelmente de forma integrada e sistêmica, sendo inviável qualquer estudo que ignore esse fato.

Nesse sentido, aliás, caminhou o Princípio 4 da Declaração do Rio(4) quando estabeleceu que, “para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”.

Assim entendidas a natureza e a importância da licença ambiental, inserida no contexto ecossistêmico de desenvolvimento sustentável – ao qual deve se subordinar toda a gestão das políticas públicas de desenvolvimento –, ela há que se sujeitar a algumas condicionantes, as quais conformam sua validade à adoção concomitante, por parte da Administração, dos instrumentos que dão corpo à PNMA.

Dentre esses instrumentos, entende-se de relevante importância o Zoneamento Ecológico-Econômico(5) (ZEE), o qual, por sua abrangência planificadora, é uma valiosa ferramenta de integração das premissas do desenvolvimento sustentável, considerada a já mencionada necessidade de que a gestão pública funcione efetivamente como um sistema fechado. (6)

Inobstante o destaque ao ZEE, não se quer passar a ideia de que os demais instrumentos eleitos pela PNMA(7) tenham menor importância, senão que todos elementos de um mesmo sistema e por isso devem ter sua observância assegurada pela Administração. A opção pelo ZEE deve-se exclusivamente à sua já alegada relevância integradora a este mesmo sistema, constituindo, como tal, um “instrumento valioso para a solução de boa parte dos problemas ambientais e para uma integração inteligente das premissas do desenvolvimento sustentável”.(8)

No capítulo inicial apresenta-se uma visão sobre a natureza jurídica da licença ambiental, fazendo-o com o auxílio dos autores e doutrinadores pesquisados. O capítulo 2 trata da questão do zoneamento e sua localização dentro da PNMA como instrumento de elevada importância para o aperfeiçoamento das políticas públicas em matéria ambiental. A visão administrativista sobre a natureza vinculante dos comandos constitucionais e infraconstitucionais, em confronto com as previsões de participação do estado no planejamento e consecução da política nacional para o desenvolvimento sustentável, foi abordada no Capítulo 3, no qual se encontra uma pletera de argumentos relativos à tese da vinculação administrativa dos agentes públicos. Finalmente, o Capítulo 4 faz uma análise sobre a aplicação, por parte da Administração, dos instrumentos previstos na PNMA, em especial o ZEE, em conjunto com o licenciamento, de forma integrada e sistêmica.

## 1 A natureza jurídica da licença ambiental(9)

A discussão sobre a natureza jurídica da licença ambiental tem recebido a atenção de vários autores e doutrinadores, não havendo ainda consenso a respeito da matéria.

Para a Professora Lúcia Valle Figueiredo,(10)

“Licenças são atos vinculados, que **facultam** ao beneficiário o desfrute de situação regulada pela norma jurídica. Exemplos típicos são as licenças para edificar, para habitar, para instalação de luminosos, ou, de um modo geral, as licenças ambientais e urbanísticas.” (destaque no original)

Mas a ideia de que as licenças são atos vinculados para a Administração não se aplica, segundo a citada doutrinadora, de maneira uniforme, especialmente em matéria ambiental, caso em que a licença não pode ter a definitividade das demais licenças concedidas. Assim que, não obstante tratar-se de ato vinculado e tendo em vista o tratamento constitucional dado ao meio ambiente e à função social da propriedade,(11) a licença ambiental enfrenta a possibilidade de ser vinculada, mas ao mesmo tempo **a termo**, obrigando-se, portanto, à sua renovação com a consideração das “exigências supervenientes à vista do estado da técnica, cuja evolução é rapidíssima, e da própria alteração das características ambientais de determinada época e de determinado local”.(12) Daí deriva que, segundo defende a autora, a relação jurídica formada será *rebus sic stantibus*.

Nessa direção também vai a opinião de Ricardo Carneiro, quando afirma que o licenciamento ambiental, concretizado na expedição da respectiva licença,

“(...) é um ato administrativo plenamente vinculado, pelo qual a Administração Pública faculta a um empreendedor o exercício de uma determinada atividade, uma vez demonstrado pelo interessado o preenchimento de todos os requisitos exigidos, descabendo ao poder público negar a expedição da licença, caso cumpridas integralmente as exigências legais.”(13)

Essa proteção ao direito subjetivo do empreendedor, ainda segundo Carneiro, não obstante se encontre ele ao abrigo do direito de propriedade e sob a égide do princípio constitucional da livre iniciativa, depende, para o seu exercício, “do cumprimento de condicionantes sociais e ambientais impostas pela Constituição e pela legislação ordinária”.(14) Tal visão está de acordo com a ideia, aqui em desenvolvimento, de que a autonomia do direito individual – que se extrai, *a priori*, da leitura dos artigos 5º, XXII, e 170, II, IV e parágrafo único, da Constituição Federal –, quando cotejado à matéria ambiental, pode ser mitigada quando inserida no contexto da PNMA, com aplicação sistêmica dos instrumentos da política de desenvolvimento sustentável como concebida pela Constituição.

Tratando do tema, Ricardo Marcondes Martins destaca o que entende ser o alicerce que permite compreender o regime jurídico da licença ambiental, localizando-o nos artigos 225, § 1º, IV, e 170, parágrafo único, da Constituição Federal, do qual

“(...) extrai-se um direito constitucional de construção de obra e exercício de atividades não causadores de uma poluição inaceitável pelo ordenamento ou, em outras palavras, se a atividade pretendida configurar-se não causadora da poluição proibida, o administrado tem um **direito subjetivo** de exercê-la, direito esse **reconhecido**, ao menos de forma implícita, **constitucionalmente**.”(15) (destaques no original)

Reconhecido que o administrado tem um direito subjetivo previsto no ordenamento, como destacado, não compete à Administração decidir, segundo sua concepção de bem, se é o caso de constituir o direito ou não, mas sim reconhecer a existência ou inexistência do direito, pois nesses casos não há discricionariedade, mas mera interpretação do ordenamento. (16)

Conclui, então, o mencionado autor, nessa parte, que as licenças ambientais possuem todos os traços fixados pela doutrina para as licenças: são atos declarativos de direito (ou constitutivos sob o aspecto formal) decorrentes do exercício de competência vinculada.(17) Mas, ressalta, há peculiaridades a serem consideradas no caso da licença ambiental. E estas, segundo ele, repousam naquele mesmo alicerce constitucional antes referido, que assegura um direito implícito do desenvolvimento de atividades não causadoras de poluição considerada intolerável pelo ordenamento. Isso é, “o direito declarado pela licença ambiental, em regra, jamais se estabiliza, ou seja, é sempre condicionado ao grau de poluição permitido pelo direito”.(18) Neste ponto o autor

aproxima-se de forma expressa – citando a Professora Lúcia Valle Figueiredo – da noção de que a relação jurídica formada pela licença ambiental é *rebus sic stantibus*, já que, também conforme Edis Milaré, (19) não existe direito adquirido de poluir de forma intolerável o meio ambiente.

Essas peculiaridades da licença ambiental também parecem balizar o entendimento que Vanêsa Buzelato Prestes tem do assunto, quando afirma que “o termo licença pressupõe ato administrativo vinculado, quase que definitivo, ou seja, cumpridas as regras dispostas na lei existe o direito à licença.”(20) Não obstante, não se pode encontrar no seu texto o caráter de imutabilidade da licença ambiental, pois, muito embora admita a natureza de licença, afirma que, “apesar da denominação Licença Ambiental, o termo não é o mais apropriado”,(21) pois “o procedimento do licenciamento ambiental pressupõe o monitoramento da atividade instalada e a possibilidade de revisão da Licença concedida”.(22)

A necessidade deste abrandamento da vinculação do agente público à natureza da licença ambiental está também implícito no ensinamento de Edis Milaré,(23) quando afirma que

“Não há que se falar, portanto, em equívoco do legislador na utilização do vocábulo licença, já que disse exatamente o que queria (*lex tantu, dixit quam voluit*). O equívoco está em pretender identificar na licença ambiental, regida pelos princípios informadores do direito do ambiente, os mesmos traços que caracterizam a licença tradicional, modelada segundo o cânon do direito administrativo, nem sempre compatíveis. O parentesco próximo não induz, portanto, considerá-las gêmeas.”

Elida Séguin também destaca que “a maioria da doutrina atribui à licença ambiental a natureza jurídica de licença, “implicitamente dotada de uma verdadeira cláusula *rebus sic stantibus*, afastando o tratamento de autorização ou de permissão”.(24)

Segundo ela, a diferença está em que a licença é ato vinculado à preexistência de um direito subjetivo ao exercício da atividade, condicionada ao atendimento de determinadas exigências previstas em lei, enquanto a autorização é ato precário e discricionário. Por essa lógica, a revogação da licença quando sua motivação não é de responsabilidade do empreendedor enseja indenização do investimento feito, lucro cessante e perdas e danos. Ou seja, o empreendedor tem direito de exercer sua atividade durante o prazo de vigência da licença, desde que obedecidas as condições de funcionamento que lhe foram impostas. *Contrario sensu*, a autorização daria permissão a que o órgão concedente a revogasse quando assim entendesse adequado, atingindo de forma arbitrária o direito do empreendedor ao pleno exercício de sua atividade.

Já é possível se afirmar, então, que a aceitação da natureza jurídica da licença ambiental como **licença** tem grande penetração entre estes importantes estudiosos da matéria, e a cujo entendimento nos filiamos, conforme já expressamos em nosso **A eficácia do Licenciamento Ambiental**:

“Em nosso entendimento, a corrente que defende ter o licenciamento caráter de licença é mais adequada, muito especialmente porque preserva um dos pilares do estado democrático de direito consubstanciado na segurança jurídica. Conforme Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, p. 170), ‘a licença resulta de um direito subjetivo do interessado, razão pela qual a Administração não pode negá-la quando o requerente satisfaz todos os requisitos legais para sua obtenção, e, uma vez expedida, traz a presunção de definitividade. Sua invalidação só pode ocorrer por ilegalidade na expedição do alvará, por descumprimento do titular na execução da atividade ou por interesse público superveniente, caso em que se impõe a correspondente indenização. A licença não se confunde com a autorização, nem com a admissão, nem com a permissão’. Assim, por um lado, a licença preserva o direito do empreendedor, garantindo-lhe a certeza da reparação em caso de perda

ou retirada de seu direito e, por outro, enseja a revisão da licença por parte do órgão concedente, preservando também o interesse público. Querer dar ao licenciamento caráter de autorização introduz um fator de incerteza muito grande ao processo, inibindo o investimento a ser feito por receio de que o Estado se aproprie dele e dos recursos investidos para o desenvolvimento do empreendimento já concebido e implantado.” (grifos no original)

Não obstante, entre os doutrinadores contrários à tese ora defendida encontra-se o eminente Paulo Affonso Leme Machado,<sup>(25)</sup> que, embasado em decisão exarada pelo TJSP, prefere utilizar a expressão “licenciamento ambiental” como equivalente a “autorização ambiental”, mesmo quando o termo utilizado seja simplesmente “licença”:

“O exame dessa lei (6.938/81) revela que a licença em tela tem natureza jurídica de autorização, tanto que o § 10 de seu art. 10 fala em pedido de renovação de licença, indicando, assim, que se trata de autorização, pois, se fosse juridicamente licença, seria ato definitivo, sem necessidade de renovação’. ‘A alteração é ato precário e não vinculado, sujeito sempre às alterações ditadas pelo interesse público’. ‘Querer o contrário é postular que o Judiciário confira à empresa um cheque em branco, permitindo-lhe que, com base em licenças concedidas anos atrás, cause toda e qualquer degradação ambiental’.”<sup>(26)</sup>

A reforçar esse entendimento, ainda segundo Leme Machado, está a redação do inciso IV do artigo 9º da Lei 6.938/81, que prevê a **revisão** de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a indicar que a Administração Pública pode intervir periodicamente para controlar a qualidade ambiental da atividade licenciada. Assim, não haveria como encontrar caráter de ato administrativo definitivo no conteúdo da licença ambiental, o que afastaria o conceito de “licença” tal como conhecido no Direito Administrativo brasileiro.

Com a devida vênia ao entendimento do insigne mestre, seus argumentos falecem diante da estrutura que a lei atribui ao licenciamento ambiental, especificamente no que se refere à validade temporal da licença concedida. A expressão “revisão de atividades” não deve ter seu alcance alargado. Se o legislador quisesse que a licença fosse entendida como autorização e, destarte, pudesse, por isso, ser revisada na conveniência da Administração, deveria tê-lo dito expressamente. Ocorre que não só não o fez como, em todas as vezes que a matéria é tratada, o termo utilizado é licença, não autorização. A reforçar esse entendimento, vêm os demais dispositivos legais que tratam especificamente do licenciamento, como é o caso emblemático da Resolução 237 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). O termo **revisão** refere-se à própria sistemática de concessão da licença, no sentido de que a Administração, através do processo administrativo próprio, analisa a atividade, revisa suas características e expede, ou não, a respectiva licença. O **rever**, então, apenas indica a reserva de poder conferida à Administração para exercer o controle inerente da atividade estatal aos atos praticados pelos administrados, mas, nesse caso, sempre e sempre, de maneira vinculada.

E é em um outro argumento do mesmo doutrinador que repousa a razão que sustenta a divergência. Afirma Leme Machado que “se houver relaxamento da parte do Poder Público o licenciamento ambiental transforma-se numa impostura – de um lado, submete o empresário honesto a uma despesa inócua e, de outro lado, acarreta injustificável prejuízo para um vasto número de pessoas, que é a população que paga tributos.”<sup>(27)</sup>

Ora, esta mesma compreensão da necessidade de um controle estatal sobre os efeitos gerados pela licença remete novamente à questão do prazo de sua validade, onde se encontra a possibilidade jurídica de sua renovação. Vê-se logo que está na gênese da licença ambiental a sua característica temporal, ensejando, de tempos em tempos, a sua renovação, desde que, nesse momento, se verifiquem as razões que permitiram à Administração a concessão originária da licença.

Nesse particular é importante a menção – sem, no entanto, aprofundar a questão, por não ser objeto deste estudo – que a PNMA previu, como já dito, a possibilidade de renovação da licença, indicando que, não obstante continuar sendo licença, ela não é válida por tempo indeterminado. A questão foi regulada nos artigos 18 e 19 da Resolução 237 do CONAMA, os quais estabeleceram, respectivamente, os prazos para cada fase do licenciamento(28) e as hipóteses de suspensão ou cancelamento da licença.(29)

No corpo do mencionado regulamento do CONAMA, é importante apenas destacar que, na fixação do prazo da licença de operação (LO) – que, ao final, é a que permite a entrada em funcionamento da atividade licenciada – está a razão deste estudo, já que deixa claro que a licença deverá ser concedida no âmbito de um planejamento global, quando dispõe que o prazo de validade da LO deverá considerar os planos de controle ambiental. Esses planos, por certo, devem ser aqueles concebidos pela Administração quando da elaboração do zoneamento ambiental, sem o qual, enfatiza-se, o desejado efeito de proteção ambiental do licenciamento restará manietado pela parcialidade do controle assim estabelecido.

Por último, não se quer aqui, como já deve ter ficado claro, defender que a natureza vinculada da concessão da licença possa significar uma carta branca ao empreendedor, ainda que dentro do prazo de vigência da licença. Tal posição é, destarte, contrária aquela do ilustre Paulo de Bessa Antunes, quando afirma que “enquanto uma licença for vigente, a eventual modificação de padrões ambientais não pode ser obrigatória” e que, “uma vez encerrado o prazo de validade da licença ambiental, os novos padrões são imediatamente exigíveis”.(30) Parece, por tudo quanto já se disse, que a possibilidade de revisão das condicionantes concessivas de funcionamento da atividade deve ser passível de revisão antes mesmo de encerrado o prazo de validade da licença, observado, sempre, o princípio da boa-fé objetiva que deve revestir não só os atos dos administrados, como também e particularmente aqueles da Administração, no exercício de seu poder de controle estatal.

Esse entendimento corrobora o magistério do eminente Professor José Afonso da Silva quando assinala:

“Os demais usos [das atividades], salvo o institucional que se sujeita a regime peculiar, dependem de licença de localização e funcionamento, que é renovável periodicamente, geralmente por um ano, mas pode ser por dois ou mais em certos casos. Essa licença é um instrumento de controle, fundado no chamado poder de polícia, de tal sorte que sempre fica a questão de saber se existe o direito subjetivo ao uso em determinada zona, se há o direito subjetivo à continuidade e permanência da atividade nessa zona e, conseqüentemente, se ocorre em favor de seu titular o direito de renovação da licença. Pode-se, a esse propósito, afirmar, cremos, que direito a essa renovação, **sempre**, não há de aferir-se, porque, se não, não teria sentido a exigência de licença de tempo em tempo. Se se trata de uma exigência regular, legal, legítima, então o interessado somente poderá ter o direito à sua renovação quando o **uso** esteja **conforme** às determinações legais para o local, ou, então, quando, **estando desconforme**, por superveniência de lei modificadora do zoneamento, seja **tolerado** por força de dispositivo seu expresso. Fora daí se admite apenas que o titular do uso, que ficou desconforme, terá o **direito adquirido** de permanecer no seu exercício enquanto perdurar a vigência da licença de localização e funcionamento que, como dissemos, é periódica. Mesmo assim é discutível que lhe caiba esse direito, ainda nesses limites estreitos, pois tal licença não parece absolutamente vinculante ao Poder Público, a ponto de ficar ele vedado de sua cassação, sobrevivendo alterações nos pressupostos que autorizam sua outorga. Assim, se sobrevier lei nova que torne proibido, na zona, o uso licenciado, o seu titular **não tem o direito adquirido à sua continuidade**, mas terá direito subjetivo à renovação da licença se os pressupostos de sua

outorga persistirem existindo, sobrevivendo, ou não, lei nova.”(31) (destaques no original)

Conclui-se, portanto, nesta parte, que a licença ambiental, como o próprio nome indica, é licença, apenas que circunscrita, nessa matéria, a algumas condicionantes necessárias. E assim é porque a matéria ambiental tem *status* de segurança nacional, como definido pela Constituição da República. É, portanto, licença *rebus sic standibus*, mas, sempre e sempre, licença.

### 3 O zoneamento ambiental

A opção pela análise da relevância de uma abordagem sistêmica dos instrumentos da PNMA, *in casu*, da dependência necessária da eficácia do licenciamento ambiental à existência prévia de um zoneamento ambiental, não é fortuita. Como já se disse, a efetividade das políticas públicas visando ao desenvolvimento sustentável como modelo a ser adotado pelo país passa, inelutavelmente, pelo planejamento dessas políticas. Nesse sentido a importância do ZEE, já que o zoneamento, em sentido abrangente, conforme destacou a Professora Doutora Solange Teles da Silva,(32) “consiste em um instrumento que determina a repartição do território para regular o uso da propriedade do solo e dos recursos naturais”. Segundo ela, o zoneamento “representa a manifestação concreta do planejamento, quer dizer, a concretização de um processo técnico voltado para a transformação da realidade, tendo em vista o ordenamento territorial e o cumprimento da função social da propriedade”.

Destaque para a menção de ser o zoneamento uma manifestação concreta do planejamento, a dizer, não é possível transformar a realidade por meio do ordenamento do uso dos recursos naturais, sem antes pensar que realidade se pretende seja resultante das intervenções do homem no meio ambiente. Igualmente não será efetivo esse pensar da realidade se não houver a transposição do arquétipo do desenvolvimento sustentável para uma ação organizadora das políticas públicas. Essa ação, por certo, deverá se traduzir em planos concretos tendentes a orientar a distribuição das atividades econômicas, sociais, políticas e culturais sobre o conjunto do território do país, no geral, e o de uma determinada região, em particular, haja vista a necessidade de ser respeitada a diversidade característica de cada parte de um determinado território.

Sobre esse aspecto, é de se ressaltar que há escassa previsão legal no ordenamento jurídico pátrio a respeito da obrigatoriedade de a Administração conformar suas políticas de desenvolvimento às vocações de cada região. O mais perto que se chegou disso foi por meio da Lei 10.257/2001, o Estatuto das Cidades, que em vários de seus dispositivos menciona a obrigatoriedade de o poder público planejar a ocupação do solo e o desenvolvimento ordenado das cidades.

E uma das diretrizes mais importantes para o que aqui se quer demonstrar está localizada no artigo 2º, VIII, da mencionada Lei, onde se lê que é diretriz da política urbana das cidades “a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência”. Ora, o estabelecimento de uma diretriz assim definida só será possível com o prévio conhecimento e a determinação das características daquele Município e território, sendo impensável a supressão dessa etapa no processo de planejamento das políticas públicas de desenvolvimento.

Supõe-se decorra dessa compreensão que o legislador, no artigo 3º do Estatuto, em seu inciso V, diz que compete à União “elaborar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Essa previsão vem reforçada no artigo 4º, I, quando estabelece que para a consecução da política urbana serão utilizados, entre outros, “planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Há, portanto, a

preocupação com a ocupação ordenada do território. Não obstante, não se vê uma clara determinação de como isso deve acontecer, especificamente com relação às características vocacionais ambientais de cada região. Sobre esse aspecto, interessante observar que, no contexto do Estatuto das Cidades, o zoneamento ambiental aparece expressamente como instrumento de planejamento apenas municipal (artigo 4º, III, c), sem referências, senão que genéricas, à sua elaboração pelos Estados da Federação e mesmo pela União.

E não deveria ser assim. A concepção da Lei 6.938/81, cuja essência foi recepcionada pela Constituição de 1988, traz na sua gênese a ideia do uso racional dos recursos naturais para permitir o desenvolvimento sustentável do país. Ocorre que esse uso, para ser racional, não dispensa a existência prévia de um regramento, um mapa que vincule as ações públicas e oriente as privadas. Essa é a ideia que permeia toda a legislação pátria sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável: planejamento. Na realidade, não é o que acontece. O poder público limita-se, na grande maioria das vezes, a delimitar os espaços especialmente protegidos (*v.g.* unidades de conservação, áreas especiais e locais de interesse turístico, áreas de preservação permanente e reserva legal), seguindo o que lhe determina a Constituição, especialmente no artigo 225, § 1º, III, e deixa para a ocorrência do caso concreto o momento em que irá se debruçar sobre as condicionantes ambientais específicas. Isso ocorre até mesmo se, e especialmente, a Administração tiver que decidir, em virtude de lei específica, se irá permitir a alteração ou supressão daqueles espaços.

A grande desvantagem desse estado de coisas é que a gestão pública ambiental “não planejada” – como de resto ocorre com a gestão pública como um todo em nações menos desenvolvidas – tem como subproduto a incerteza exagerada sobre os riscos ambientais que a sociedade é compelida a assumir diante dos desafios que a necessidade de desenvolvimento apresenta. E quanto menos planejada é a política pública, maior é o grau de incerteza dela decorrente, até o ponto em que o desconhecimento, ou, o que é pior, a desconsideração sobre os efeitos causados no meio ambiente por uma determinada atividade, no longo prazo, cedem diante dos benefícios econômicos imediatos dela advindos, traduzidos, por exemplo, no aumento da arrecadação tributária, na geração de empregos ou na recuperação econômica de determinada região.

E por que, nesse cenário, o zoneamento ecológico-econômico é tão importante? Porque seu objetivo é organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.<sup>(33)</sup> Isso é, organizar decisões de desenvolvimento; balizar escolhas; tornar as ações públicas e privadas conscientes; ditar comportamentos. Ou, como classifica Benatti,<sup>(34)</sup> ser um indicativo de condutas, sendo esta uma de três<sup>(35)</sup> das concepções possíveis de classificação do ZEE, cujo papel seria

“(...) indicar condutas que as políticas públicas, os proprietários e os usuários dos recursos naturais devam seguir, de modo a tornar o zoneamento em importante ‘instrumento para a racionalização da ocupação dos espaços e de redirecionamento de atividades’. Sob esse prisma, o zoneamento deve ser entendido como ‘subsídio a estratégias e ações para a elaboração e execução de planos regionais em busca do desenvolvimento sustentável’. Portanto, a ‘finalidade do ZEE é dotar o Governo das bases técnicas para a espacialização das políticas públicas visando a Ordenação do Território’ (Becker *et al.*, 1997:11).”<sup>(36)</sup> (aspas no original)”

Essa indução das escolhas privadas descritas por Benatti evolui para algo muito próximo daquilo que se defendeu com relação à aplicação, pela Administração, dos mecanismos de regulação e controle das atividades poluidoras,<sup>(37)</sup> quando se disse que o Estado moderno dispõe de dois



mecanismos de regulação e controle das atividades poluidoras. O primeiro é o da regulação direta, através da qual são estabelecidos limites legais às externalidades negativas, que tendem a serem observados em razão da existência de um sistema de fiscalização e de penalização aos eventuais agentes econômicos infratores, no que se conhece como política de comando e controle. Por ela, o Estado procura disciplinar o comportamento dos agentes econômicos, impondo ou proibindo determinadas condutas e estabelecendo limites máximos para o uso dos recursos naturais ou para a geração de efluentes.

O segundo mecanismo está consubstanciado na utilização de instrumentos econômicos, que se baseiam na capacidade de induzir o poluidor a controlar seus níveis de consumo de recursos naturais e o grau de suas emissões. Em síntese, podem-se assim identificar as principais categorias desses instrumentos à disposição de um governo para a condução das políticas de proteção ao meio ambiente: **(38)** tributos ambientais, sistemas de cobrança pelo uso de recursos ambientais, subsídios públicos, sistemas de devolução de depósitos, licenças ou créditos negociáveis e seguro ou caução ambiental. Não é demais lembrar que no Brasil esses instrumentos econômicos são, ainda, de pouca utilização – senão inexistentes –, dado que a política de meio ambiente nacional privilegia o controle pela regulação direta mais do que a adoção de mecanismos de mercado na sua implementação.

De forma semelhante aos mecanismos de regulação e controle supradescritos, Benatti **(39)** defende que o ZEE pode cumprir um papel destacado ao fornecer orientações aos governos e às suas políticas. E isso ocorre porque o zoneamento, uma vez adotado, dá à Administração condições de gerir efetivamente suas políticas de desenvolvimento, o que só pode ser feito se houver um conhecimento prévio da realidade. Como exemplos citados por Benatti desse uso do ZEE, estão a definição de critérios para aplicação de incentivos econômicos e linhas de créditos, com o intuito de direcionar a destinação de determinadas atividades a áreas específicas; ou a apresentação de critérios para a elaboração de uma política de infraestrutura estadual, como é o caso, citado por ele, dos transportes (rodoviário, fluvial ou ferroviário), já que a existência de uma política de créditos e transporte irá influenciar decisivamente a forma de ocupação e exploração de uma determinada região, como ocorreu, ainda segundo o autor, com a ocupação da Amazônia nos últimos 40 anos.

Obviamente que existem óbices à implementação do zoneamento, e essas dificuldades decorrem da complexidade característica da multidisciplinaridade do direito ambiental, a qual permeia, como consequência necessária, todos os instrumentos a ele vinculados. Na prática, como salienta Aziz Nacib Ab'Saber, citado por Solange Telles da Silva, **(40)**

“os princípios de um verdadeiro zoneamento ecológico (econômico) não têm condição de ser aplicados a todo e qualquer tipo de região geográfica e social (...) [e] quando aplicáveis a uma determinada área ou espaço, requerem uma multidisciplinaridade plena, pelo fato de pretenderem identificar as potencialidades específicas ou preferenciais de cada um dos subespaços ou subáreas do território em estudo.”

Esclarece ainda Ab'Saber que estabelecer um zoneamento ecológico-econômico equivale a realizar estudos para determinar a vocação dos espaços e as potencialidades econômicas sob um prisma do codesenvolvimento. **(41)**

Outra abordagem necessária do zoneamento envolve “a escolha de uma metodologia voltada para a compreensão integrada não apenas do complexo natural, mas também da complexidade econômica, social e política de determinada região”, **(42)** sem desconsiderar, ainda, a variável cultural, manifestação importante que é a cultura no contexto ambiental de uma determinada sociedade.

Assim que o impacto positivo do zoneamento ecológico-econômico no

ordenamento territorial só será possível se empregado como um instrumento político-jurídico, e não apenas como uma ferramenta técnica de utilização da Administração. É a visão integradora que uma política de desenvolvimento sustentável deve ter, como “modo de conciliar preservação e desenvolvimento” que, assim, abre a “possibilidade de antever e prevenir os problemas ambientais; regular as relações entre os sistemas socioculturais e o meio ambiente biofísico; e garantir a renovação ou preservação desses recursos.”(43)

Sobre as diretrizes gerais e específicas do ZEE, na visão integradora e contextualizada de uma política global de desenvolvimento, elas “devem conter no mínimo as atividades adequadas a cada zona, de acordo com sua fragilidade ecológica, capacidade de suporte ambiental e potencialidades, bem como critérios para orientar as atividades produtivas que utilizam recursos naturais.”(44) É esta compreensão que permite afirmar que “o zoneamento ecológico-econômico adquire contornos de política pública de ordenamento do território a indicar estratégias para a preservação ambiental e o desenvolvimento de atividades produtivas”.(45)

Nessa linha de raciocínio, para a elaboração de um plano de desenvolvimento sustentável, é que emerge a importância da consideração do conjunto formador de um determinado ecossistema – seus arredores, subsistemas, sua distribuição, vocação e eventual saturação de determinadas atividades que, por isso, necessitam ser reguladas de acordo com uma orientação planejada, através do mapa ecológico, social, político, cultural e econômico a ser traçado para uma determinada região, considerada em si mesma e no conjunto maior que é o território nacional. Isso tudo, no contexto da PNMA, foi batizado como ZEE.

Todas essas razões contribuem com a ideia de que o licenciamento ambiental divorciado de um prévio zoneamento pode vir a ser um risco ao meio ambiente. Um exemplo singelo – a que se batizou como a **alegoria da despesa** – ajuda a explicar essa visão. Imagine-se uma dona de casa que tivesse delegado à sua secretária que fizesse compras semanais em um mercado para suprir as carências da casa. A única instrução dada à empregada foi a de que ela adquirisse sempre o que estivesse em promoção, como forma de preservar e/ou evitar danos ao orçamento familiar. A empregada, então, no exercício de sua atribuição, repetidamente, compra somente produtos oferecidos em promoções, sem levar em consideração fatores como estoque de produtos em casa (variedade e quantidade x saturação), intolerância alimentar ou dietas especiais dos familiares individualmente (crianças, adultos e idosos), hábitos arraigados dos membros mais antigos da família, data de validade dos produtos e expectativa de seu consumo (no tempo), entre outros. Passado algum tempo, a situação torna-se caótica: alguns produtos estocados em quantidade exagerada, outros faltando; doenças gastrointestinais em alguns membros da família; crianças com problemas de crescimento; obesidade; intoxicações por consumo de produtos vencidos; desperdício; enfim, desequilíbrio.

Esse exemplo caricato de uma situação cotidiana espelha bem os danos que um licenciamento descontextualizado pode causar ao meio ambiente. A falta de visão do todo macula um instrumento de importância fundamental para o equilíbrio do sistema no longo prazo.

Uma última palavra diz sobre o direito do licenciado ao uso concedido para determinado zoneamento em caso de modificação do *status quo* que ensejou a concessão da licença. Nesse particular, socorre-nos novamente o ilustre José Afonso da Silva:

“Em havendo, pois, modificação do zoneamento, milita presunção *iuris et de iure* (porque não comporta discussão do mérito, nem na via judicial nem na administrativa, para afastar a presunção) de que tal mudança se fizera em atendimento ao interesse coletivo, e é, sem sombra de dúvida, correta a tese de que não se verifica direito adquirido (que é de natureza

individual, particular) em prejuízo do interesse coletivo, público. Se, portanto, não houver, na lei superveniente, ressalva de direito ao uso não conforme, que passa a ser tolerado, nos termos já vistos, ao Poder Público municipal cabe a faculdade, se não o dever, de impor a cessação do uso incompatível com o novo zoneamento. Leve-se em conta, para assim se conceber, que não se está tolhendo ao particular o exercício do direito de livre iniciativa, mas restringindo-a no interesse público, pois não se lhe está impedindo, em absoluto, o exercício do uso implantado, que poderá continuar noutra zona, onde se conforme às regras do novo zoneamento. Como já vimos, o uso é, por natureza, deslocável; por conseguinte, seu titular poderá implantá-lo noutra lugar, talvez até com maiores vantagens e melhores condições de desenvolvimento.”(46)

#### **4 A vinculação da Administração e a efetividade das políticas de gestão do meio ambiente. O Estado não pode se omitir**

Consoante se disse na introdução, é importante para a efetivação de uma política ambiental a compreensão de que a Administração não tem o poder discricionário de optar entre cumprir ou não aquilo que lhe é determinado pela legislação.

A lição da Professora Lúcia Valle Figueiredo delimita com precisão esta condicionante na gestão da *res* pública. E ela é clara ao determinar que ao agente público não é dada a faculdade da omissão na gestão dos interesses do Estado:

“Ao investir a Administração de prerrogativas especiais para tutela de determinados interesses, que houve por bem entender como prevaletentes, a norma, em contrapartida, qualificou-os de inalienáveis. Com efeito, a consequência da supremacia do interesse público é a indisponibilidade. Decorre, daí, que, mesmo ao delegar o exercício de determinadas funções políticas a outrem, a Administração delas não poderá dispor.

[...]

A indisponibilidade do interesse público, que Alessi chama de poder-dever, vai corresponder a outro princípio – **o princípio da exigibilidade dos atos administrativos**.

[...]

A atividade administrativa é compulsória para a Administração.”(47)

Especificamente quanto ao tema deste estudo, destacam-se aqueles regulamentos – sem prejuízo de outros tantos – que se entende os mais importantes na determinação desta responsabilidade legal da Administração relativamente à tutela ambiental.

Na Constituição Federal:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

- V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

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

Na Lei nº 9.638/81:

“Art. 2º – A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

- I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III – planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV – proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V – controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI – incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII – acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII – recuperação de áreas degradadas;
- IX – proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X – educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.”

“Art. 5º – As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

Parágrafo único – As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.”

“Art. 9º – São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

[...]

II – o zoneamento ambiental;

[...]

IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

[...].”

Da leitura dos dispositivos colacionados fica clara a vinculação da Administração ao dever de gerir as políticas de desenvolvimento atreladas à tutela do meio ambiente, não cabendo ao agente público omitir-se ou delegar a responsabilidade a ele conferida pela norma. De se notar igualmente que essa responsabilidade do Estado como gestor do meio ambiente possui a característica de um *múnus* ativo, isto é, à Administração compete o agir antecipado, preventivo, muito mais do que uma tutela reparadora. Ou, nas palavras de Nelson de Freitas Porfírio Júnior,

“a responsabilidade do Estado em relação à tutela do meio ambiente exige que ele assuma uma postura mais ativa e de atuação preventiva, no sentido de evitar a ocorrência do dano ambiental. Os sempre escassos recursos econômicos do Poder Público podem ser muito melhor empregados dessa maneira do que se usados na tentativa de reparar ou indenizar os danos que já tenham acontecido. Além disso, não há como se reparar o esgotamento de recursos naturais.”(48)

Essa ideia está de acordo com o conceito de “poder-dever de agir” da autoridade pública, consoante ensinamento de Hely Lopes Meirelles:

“O **poder** tem para o agente público significado de dever para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo. [...] O **poder** do administrador público, revestindo ao mesmo tempo o caráter de **dever** para a comunidade, é insuscetível de renúncia pelo seu titular. Tal atitude importaria fazer liberalidades com o direito alheio, e o Poder Público não é, nem pode ser, instrumento de cortesias administrativas.”(49) (destaques no original)

Decorre desse conceito um dos princípios da administração pública que talvez mais interesse à matéria ambiental, a saber, o princípio da eficiência(50). E assim o define o eminente Hely Lopes Meirelles, como “o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”. Assevera ainda ser “o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.(51) Segundo Di Pietro,(52) tal princípio apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública. Quanto ao primeiro, é de se esperar do agente o melhor desempenho possível de

suas atribuições; em relação ao segundo, sobressai o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Haja vista se estar em leito de direitos fundamentais, categoria à qual foi guindado o direito ao meio ambiente equilibrado**(53)** – que, ao fim e ao cabo, trata da dignidade da pessoa humana –, interessante atrelar ao poder-dever de agir da Administração também a obrigação de atuar na sua proteção, a par e passo com a colaboração da sociedade enquanto destinatária dessa tutela. É o que assevera Ingo Wolfgang Sarlet, quando afirma que,

“como tarefa imposta ao Estado, a dignidade da pessoa humana reclama que este guie as suas ações tanto no sentido de preservar a dignidade existente quanto até mesmo de criar condições que possibilitem o pleno exercício da dignidade, sendo, portanto, dependente (a dignidade) da ordem comunitária, já que é de se perquirir até que ponto é possível ao indivíduo realizar, ele próprio, parcial ou totalmente, suas necessidades existenciais básicas ou se necessita, para tanto, do concurso do Estado ou da comunidade.”**(54)**

Essa visão “humana” da questão ambiental fica clara na lição de Paulo de Bessa Antunes, quando afirma que “na origem do conceito normativo de meio ambiente encontra-se a preocupação com o Ser Humano”; e que “o ditame constitucional de 1988 (artigo 225) apenas explicitou a natureza antropocêntrica do meio ambiente em nosso universo jurídico”.**(55)** Ou na compreensão de Edis Milaré de que

“O reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade desta existência – a qualidade de vida –, que faz com que valha a pena viver.”**(56)**

Ainda, importa muito ao presente estudo, como já se ressaltou, destacar a relevância da ação preventiva do Estado no trato das questões ambientais *vis-à-vis* a previsão legal de que disponibilize à sociedade os meios necessários à sua proteção, consoante a visão oferecida logo acima. Diz-se aqui dos princípios da prevenção e da precaução, que permeiam toda a legislação ambiental, decorrentes do poder de polícia da Administração. E é no Código Tributário Nacional que se encontra o dispositivo que cristaliza a atividade do agente público como garantidor do interesse maior da sociedade no que se refere à preservação dos interesses individuais e coletivos:

“Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”

Nesse particular, apropriada a abordagem de Ricardo Manuel Castro e Patrícia Fochesato Cintra Silveira:

“Destaque-se que, no âmbito administrativo, a atuação do Poder Público direcionada à proteção de meio ambiente se faz por meio da utilização, imperativa, do Poder de Polícia, como mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração, agindo preventivamente ou repressivamente, para conter abusos e preservar interesses mais amplos que os meramente individuais, fazendo com que as atividades antrópicas venham a ser desenvolvidas de modo mais racional para com os bens ambientais, evitando-se as lesões irreversíveis ao meio ambiente e permitindo-se o não esgotamento dos recursos naturais.”**(57)**

Nesse mesmo sentido, afirmam ainda os citados autores:

“Ressalte-se que o Princípio da Obrigatoriedade da Intervenção Estatal está em consonância com os Princípios da Prevenção e da Proteção, que são pilares do sistema protetivo do meio ambiente e correspondem à essência do Direito Ambiental, impondo ao Poder Público o dever de adotar todas as medidas necessárias para evitar a degradação ou potencial lesão ao ambiente (tais como formulação e execução de políticas públicas ambientais, edição de normas de proteção, planejamento ambiental estratégico, controle e monitoramento de atividades, obras e processos produtivos que possam causar direta/indiretamente degradação ambiental), na busca da efetividade na proteção ambiental.”(58)

Milaré, ao debruçar-se sobre a questão, conclui que

“Deveras, 'o caráter fundamental do direito à vida torna inadequados enfoques restritos do mesmo em nossos dias; sob o direito à vida, em seu sentido próprio e moderno, não só se mantém a proteção contra qualquer privação arbitrária da vida, mas além disso encontram-se os Estados no dever de buscar diretrizes destinadas a assegurar o acesso aos meios de sobrevivência a todos os indivíduos e todos os povos. Nesse propósito, têm os Estados a obrigação de evitar riscos ambientais sérios à vida'.” (aspas no original)(59)

Parece evidente, portanto, que quando a Administração deixa de aplicar as políticas ambientais em sua integralidade (princípio da eficiência), isto é, negligencia o uso dos instrumentos que a legislação lhe impõe faça uso (princípio da legalidade), está a cometer verdadeiro ilícito administrativo. Há quem defenda a possibilidade de que tais ilícitos seriam até mesmo criminais, tendo em vista que nem a Constituição nem a Lei nº 9.605/98 excluíram os entes públicos daquelas pessoas jurídicas aptas a cometerem crimes ambientais.

A posição encontra controvérsia, mas serve para ilustrar o que aqui quer se demonstrar diante da relevância da omissão estatal no cumprimento de seu, digamos, poder-dever ambiental.

Essa ausência do Estado, como se escreveu mais cedo, e que aparece sobretudo pela sua omissão reguladora (no caso da falta de zoneamento), integra uma realidade muito bem apreendida por Bessa Antunes ao tratar da ainda confusa questão das competências ambientais no Brasil, e que em tudo se aplica ao presente estudo. Diz o autor:

“Não é necessária muita perspicácia para que se possa compreender as enormes dificuldades que isso implica para a vida diária de todos. Quanto aos custos econômicos, esta é a pior das situações possíveis, pois os gastos são multiplicados e os resultados nem sempre correspondem àquilo que foi investido e que, em não poucas vezes, se transforma em recursos desperdiçados, com impactos indiscutíveis na vida das empresas, com a redução de sua competitividade e produtividade, com diminuição da atividade econômica e consequente prejuízo para a Nação. No que se refere aos custos ambientais, a situação não é mais favorecida, uma vez que a indefinição dos controles, com frequência, se transforma em controle inexistente.”(60)

A visão que se está procurando revelar de que o Estado está vinculado, pela lei, à proteção do meio ambiente, e que cabe à sociedade o papel de exigir que assim o seja, aparece com lucidez na lição de Milaré, quando, ao discorrer sobre aquele que chama de o “princípio da natureza pública da proteção ambiental”, assevera que

“Em nosso ordenamento este princípio aparece com muita ênfase, já que não só a lei ordinária reconhece o meio ambiente como um patrimônio público, a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo, mas também a Lei Fundamental brasileira a ele se refere como ‘bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida’, impondo ao Poder Público e à coletividade como um todo a responsabilidade por sua proteção.

De certa maneira, mantém o princípio ora em exame estreita vinculação

com o princípio geral de Direito Público da primazia do interesse público e também com o princípio de Direito Administrativo da indisponibilidade do interesse público. É que o interesse na proteção do ambiente, por ser de natureza pública, deve prevalecer sobre os direitos individuais privados, de sorte que, sempre que houver dúvida sobre a norma a ser aplicada a um caso concreto, deve prevalecer aquela que privilegie os interesses da sociedade – a dizer, *in dubio pro ambiente*. De igual sentir, a natureza pública que qualifica o interesse na tutela do ambiente, bem de uso comum do povo, torna-o também indisponível. Não é dado, assim, ao Poder Público – menos ainda aos particulares – transigir em matéria ambiental, apelando para uma disponibilidade impossível. Ao contrário, se a defesa do meio ambiente é um dever precipuamente do Estado, que só existe para prover as necessidades vitais da comunidade, ‘torna-se possível exigir coativamente até, e inclusive pela via judicial, de todos os entes federados o cumprimento efetivo de suas tarefas na proteção do meio ambiente’.”(61) (aspas no original)

Esse dever do Estado a que se refere Milaré, especificamente com relação ao tema proposto, aparece com clareza no Decreto regulamentador do ZEE, que em seu artigo 2º tornou obrigatória a elaboração de zoneamento como parâmetro de desenvolvimento ao qual devem se submeter os planos, obras e atividades:

“Art. 2º O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.”

Igualmente, o já mencionado artigo 3º do mesmo Decreto, em seu *caput*, destaca com lupa a natureza sistêmica e vinculativa, para a Administração, do zoneamento:

“Art. 3º O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.”

Finalmente, e embora pareça cristalina a necessidade da Administração frente aos comandos normativos que obrigam a planificação das atividades econômicas com a consideração da variável ambiental, ainda há dúvidas sobre a matéria. A questão é levantada por Dalla Pria Pereira(62) quando chama a atenção para a existência de indagações a respeito do caráter do ZEE, se seria normativo ou indicativo, isto é, se sua aplicação, pela Administração, é vinculante ou não. Para a autora, importa, então, indagar quem exatamente o zoneamento vincula, não sendo defensável a ideia de que ele [o ZEE] “seria de ordem normativa-imperativa à sociedade, particularmente à iniciativa privada”, e “flexível e indicativo para o Poder Público”, pois tal entendimento “afronta o princípio da igualdade de ônus ao particular em face do Estado”.

Como se afirmou, a dúvida não merece prosperar. A questão é eminentemente de direito material. A lei, em diversos diplomas, a começar pela *Lex Fundamentalis*,(63) determina ao Poder Público que elabore o zoneamento ambiental, em geral, e o ZEE, em particular. E é também a lei que vincula a Administração, bem como os administrados, a seguirem as diretrizes estabelecidas nos planos que deverão ter sido elaborados em consideração ao zoneamento feito. Perceba-se que o artigo 2º do Decreto 4.297 fala que o ZEE deve “ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas”. Depois, o artigo 3º estabelece que o ZEE tem por objetivo organizar, “de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades”.

Por fim, mas como origem de todo esse raciocínio, vem a Constituição da



República, especialmente por seu artigo 174, § 1º, dissipar qualquer dúvida a esse respeito, quando afirma que o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado [ou seria mais apropriado sustentável?] elaborado pelo Estado obriga o setor público:

“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º – A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

[...]”

Como já se escreveu quando se tratou da lógica normativa do Estado,(64) a natureza administrativa da Administração Pública, segundo Hely Lopes Meirelles,(65) é a de “um **múnus público** para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade”. Partindo dessa premissa, o administrador público só pode agir segundo o que lhe determinam as leis, os regulamentos e atos especiais, dentro do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação, pois tais são os preceitos que expressam a vontade do titular dos direitos administrativos – o povo – e condicionam os atos a serem praticados no desempenho do **múnus público** que lhe é confiado.

Assim é que é o fim, não a vontade do administrador, que domina todas as formas de administração. Esta, por sua vez, como já mencionado anteriormente, só é possível pela preexistência de uma regra jurídica que lhe reconhece uma finalidade própria. Consequentemente, a Administração jaz sob a legislação, que deve enunciar e determinar a regra de Direito a ser seguida e aplicada.

O que talvez seja um ponto importante a considerar em reforço à não discricionariedade dos atos da Administração, e que se aproxima da visão de Milaré sobre o poder coativo que tem a sociedade para fazer valer sua vontade diante de uma eventual omissão estatal, vem referendado pela lição de Canotilho(66) relativa à legitimação da ordem jurídico-constitucional. Diz o festejado mestre que “a legitimidade de uma constituição (ou validade material) pressupõe uma conformidade substancial com a ideia de direito, os valores, os interesses de um povo num determinado momento histórico”. Assim que, segundo ele, “a constituição não representa uma simples positivação do poder”, mas “é também a positivação dos valores jurídicos radicados na consciência jurídica geral da comunidade”.

Já caminhara nesse passo o eminente Konrad Hesse quando sustentou que apenas a Constituição que se vincula a uma situação histórica concreta e às suas condicionantes, dotada de uma ordenação jurídica orientada pelos parâmetros da razão, pode, efetivamente, desenvolver-se. É preciso se atentar, no entanto, que a razão por si só, ainda que capaz de dar forma à matéria disponível, não dispõe de força para produzir substâncias novas. Assim, “toda Constituição, ainda que considerada como simples construção teórica, deve encontrar um germe material de sua força vital no tempo, nas circunstâncias, no caráter nacional, necessitando apenas de desenvolvimento.”(67)

Obviamente todo esse raciocínio, em que pese desenvolvido para dar luz a interpretações constitucionais, tem aplicação imediata à legislação inferior, especialmente no que remete à legitimidade que a sociedade precisa lhe entregar como única forma de garantir sua efetividade. Isso implica dizer, segundo José Afonso da Silva – quando, então, se aproxima de Hesse e Canotilho –, que a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, não pode ser apenas lei de arbitragem, pois precisa influir na realidade social:

“se a Constituição se abre para as transformações políticas, econômicas e sociais que a sociedade brasileira requer, a lei se elevará de importância, na medida em que, sendo fundamental expressão do direito positivo, caracteriza-se como desdobramento necessário do conteúdo da Constituição e aí exerce função transformadora da sociedade, impondo mudanças sociais democráticas, ainda que possa continuar a desempenhar uma função conservadora, garantindo a sobrevivência de valores socialmente aceitos.”(68)

Ninguém mais duvida que a questão ambiental assumiu um papel indissociável nas políticas de desenvolvimento, no mundo todo. Papel este que, aliás, sempre possuiu, mas que só agora ganhou o destaque devido. E isso se deu muito provavelmente porque o momento histórico das diferentes sociedades, a depender do seu grau de evolução cultural *vis-à-vis* a hierarquia de suas necessidades, apenas recentemente elegeu a sustentabilidade ambiental como um valor em si mesmo. Espera-se, por certo, que não tenha sido tarde demais. Importante, afinal, é que o Estado se submeta a esse verdadeiro processo sociológico, econômico, cultural e político de reconversão ambiental da sociedade, fazendo-a assumir, e sobretudo a ele mesmo, o papel de protagonista nesta que é uma estratégia de fim único: um mundo sustentável.

### **5 Zoneamento ecológico-econômico e licenciamento ambiental: a aliança necessária**

Até este ponto procurou-se passar ao leitor a importância que tanto o licenciamento quanto o ZEE possuem no contexto da PNMA. Explicitou-se, igualmente, a relevância que se entende possui a compreensão de que ao Estado não é dado omitir-se, nem à sociedade, na garantia da efetividade sistêmica dos instrumentos de gestão ambiental. Ao primeiro, pela vinculação que lhe é própria à normativa, em todos os seus níveis, no sentido da obrigatoriedade de atuar de acordo com o que manda a lei; à segunda, pela necessidade, se não apenas legal, mas ética e moral, de exigir da Administração – ainda que coativamente (MILARÉ, 1998), quando esta não se movimenta só pelo impulso legal – que, de fato, exerça o seu poder-dever de agir (MEIRELLES, 1999).

Caso se tenha tido sucesso até aqui, deve ter ficado também muito clara a visão de que o êxito de uma política de desenvolvimento sustentável só pode ser medido pelo resultado do todo, jamais pela avaliação favorável de uma ou mais partes isoladamente, inclusive, e principalmente, se uma ocorrer em detrimento da outra. Nesse entendimento, então, emerge o que se entende ser uma aliança necessária; mais do que necessária, até estratégica. Vejamos.

Não deve ter sido por acaso a ordem que o legislador, ao editar a Lei nº 6.938/81, atribuiu aos incisos que identificam os instrumentos da PNMA no artigo 9º da referida lei. E, não tendo sido aleatória a lista, é de se atentar que o zoneamento (inciso II) aparece antes do licenciamento (inciso IV), que vem somente após a avaliação de impactos ambientais (inciso III). Nesse diapasão, a Constituição Federal de 1988, no capítulo dedicado ao Meio Ambiente, artigo 225, especialmente no parágrafo 1º, incisos III e IV, pôs em relevo a necessidade do zoneamento (inciso III) e do estudo de impacto ambiental – EIA (inciso IV), não fazendo menção expressa ao licenciamento ambiental, cuja obrigatoriedade aparece apenas na legislação infraconstitucional. E, ainda que o zoneamento ali tratado se refira mais às unidades de conservação,(69) releva atentar para a localização do tema em leito constitucional, acima e em conjunto com o EIA, sintoma de sua fundamental importância para a consecução das políticas de desenvolvimento sustentável do país.

Diante desse quadro normativo, é razoável se aceitar, numa interpretação teleológica dos citados regulamentos – sempre considerados no contexto da PNMA –, não ser recomendável a aplicação daqueles instrumentos de forma isolada, devendo a Administração ter sempre a visão de sistema na gestão ambiental. E se, para o conjunto dos instrumentos, não é **razoável**

sua utilização isolada, quando se trata do zoneamento e do licenciamento, tal condição passa da não razoabilidade para a sua **inviabilidade.**(70) Parece-nos, a toda evidência, que tal concepção é de fácil entendimento, considerados os fins e objetivos da PNMA. Ora, sendo diretriz da política ambiental, entre outras, conforme se ressaltou mais cedo, a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica de determinado território, torna-se imperioso, para a determinação daqueles padrões, “organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas”. Esse é precisamente o objetivo geral do ZEE, consoante dispõe o Decreto 4.297/2002 em seu artigo 3º. Para tanto, em lembrança oportuna, visando à distribuição espacial das atividades econômicas, o ZEE “levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a realocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais” (parágrafo único, art. 3o do Decreto).

Por seu turno, o licenciamento ambiental, nos termos do artigo 10 da Lei nº 6.938/81, é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, e daqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Como, então, considerar possível a expedição de uma licença ambiental sem a existência prévia do zoneamento de um determinado território? Como a Administração poderá avaliar os efeitos futuros de uma determinada atividade se não conhecer antecipadamente as características ecossistêmicas do território onde irá se instalar o empreendimento? Destarte, é inconcebível que a licença entre no plano da eficácia se suas condicionantes não forem decorrência de um mapeamento territorial que considere todas as variáveis de sustentabilidade ambiental.

Veja-se que sem o zoneamento até mesmo o EIA perde muito de sua função, já que a complexidade do estudo leva em consideração, substancialmente, os impactos que uma determinada atividade causará, mas não conseguirá projetar tais efeitos globalmente diante da falta de integração daqueles dados com o todo do ecossistema do território afetado. A relevância desse cotejo sistêmico é tão importante que o próprio regulamento do EIA(71) estabelece, no inciso IV do artigo 5º – sem prejuízo do atendimento da legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente –, que o estudo de impacto ambiental deverá “considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade”. Pergunta-se: mas não é essa a síntese do ZEE? De que maneira, então, o empreendedor poderá atender a exigência normativa se aquele a quem compete fornecer os subsídios para tanto, o Estado, através da Administração, não o faz?

Essa omissão do Estado acabou por legitimar, de forma temerária (para o meio ambiente), como se disse mais cedo na introdução deste estudo, o licenciamento ambiental como “o” instrumento de política nacional de meio ambiente.

Tal visão é compartilhada por Mário Roberto Attanasio Júnior e Gabriela Müller Carioba Attanasio, quando elaboram que,

“Ao longo dos anos que sucederam a edição da Política Nacional do Meio Ambiente, os instrumentos mais utilizados pelo Poder Público na gestão do meio ambiente foram, e ainda são, o licenciamento ambiental e o estudo de impacto ambiental, que acabaram por assumir outras atribuições, além

das que lhe seriam inerentes, em razão da ausência de implementação de outros instrumentos, principalmente o zoneamento ambiental, regulamentado como zoneamento ecológico-econômico. A elaboração deste instrumento e sua operacionalização de forma articulada e entrosada com os outros instrumentos referidos, de modo que cada um exerça seu papel, sem sobreposição de funções específicas, possibilita uma maior eficácia na promoção da sustentabilidade ambiental (Montaño et al. 2004).”(72)

Assim também o ilustre Meirelles(73) afirmou que “a não regulamentação dos instrumentos da política ambiental traz um prejuízo à implementação do desenvolvimento sustentável”, em tudo avalizando o prejuízo que uma tal omissão do Estado produz ao país.

Claro está que, quanto mais se avança na análise da matéria, mais evidente fica o risco implícito da concessão de uma licença sem que por trás dela – ou antes dela – exista um cabedal de informações aptas a dotá-la com a segurança ambiental que o legislador quis lhe atribuir. E é mesmo assim, tanto que o artigo 9º, inciso XI, da Lei nº 6.938/81, estabeleceu como sendo um instrumento da PNMA “a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes”. Por esse motivo também já se afirmou ser inviável a expedição de uma licença sem que haja o anterior zoneamento, podendo-se mesmo defender a impossibilidade jurídica do licenciamento assim concedido. Compartilhamos, portanto, com Milaré, quando afirma que, se ficar caracterizada a incompatibilidade do plano, programa, projeto ou atividade com a diretriz do ZEE, não será possível a concessão ou renovação da licença ambiental.(74)

E para aqueles que não vão tão longe na visualização dessa problemática, mitigando-a ao argumento de que, se a Administração não provê as informações necessárias, cabe ao empreendedor supri-las – baseando tal entendimento na própria CONAMA 001/86, em especial seus artigos 6º e 8º –, deve ser contraposta a perda de eficácia que tal prática impõe ao sistema. Esse prejuízo aparece com clareza diante de três conseqüências evidentes.

A primeira pode ser constatada na onerosidade desnecessária imposta ao empreendedor para que supra a omissão do Estado, pois, ainda que não esteja desobrigado de supri-la, ao fazê-lo, produzirá uma infinidade de informações complexas, gerais e desnecessárias.(75) Pois, conforme o entendimento de Leme Machado, “se houver relaxamento da parte do Poder Público, o licenciamento ambiental transforma-se numa impostura – de um lado, submete o empresário honesto a uma despesa inócua e, de outro lado, acarreta injustificável prejuízo para um vasto número de pessoas, que é a população que paga tributos”.

Depois porque, como corolário dessa realidade, as informações assim produzidas pelo empreendedor acabam resultando em estudos com enfoque exaustivo, em detrimento do enfoque dirigido, consumindo a maior parte do tempo e dos recursos para a sua execução, além de serem pouco conclusivos e efetivos.(76)

O terceiro efeito pernicioso dessa substituição do Estado pelo empreendedor na elaboração de um diagnóstico ambiental é que as informações coletadas trarão sempre uma visão incompleta, ou, ainda pior, focada sob uma ótica privada, a qual nem sempre será coincidente com o interesse público. E aí reside a própria razão pela qual o legislador impôs ao Estado a tarefa de planejamento, noção esta presente em todos os diplomas que tratam da matéria ambiental.

Então, quando se diz que ZEE e licenciamento ambiental devem ser unidos em uma aliança necessária, resume-se a compreensão de que esses importantes instrumentos da PNMA – talvez os mais importantes dentre todos – só lograrão atender aos fins para os quais foram concebidos se tratados forem como elos inseparáveis da cadeia da sustentabilidade

ambiental, considerado o modelo de desenvolvimento do país preconizado pela nossa Carta Maior.

Mas, acima de todas as considerações legais às quais se dedicou este estudo, desponta, com indisfarçável primazia, a opção que fez o legislador brasileiro pela consolidação de uma estratégia de estado em prol de uma política de desenvolvimento sustentável para o país. Ocorre que a desarticulação do esforço empregado na validação dos instrumentos da PNMA tem alimentado o falso antagonismo que carimba a relação público-privada em matéria ambiental no Brasil. Nessa luta fratricida, o fosso que separa, ainda hoje, a relação de complementaridade entre a elaboração do ZEE e o procedimento do licenciamento ambiental, na qual o licenciamento é dependente do zoneamento, quem perde é a sociedade, e quem perde mais é o próprio meio ambiente.

Felizmente, para todos os que já compreenderam a essencialidade que o meio ambiente equilibrado tem para o bem da vida, os avanços no país vão se consolidando, a passos lentos, é verdade, mas já é possível se verificar um aumento da consciência ambiental em muitos setores da sociedade.

Nessa perspectiva, válida a conclusão de Attanasio Júnior e Attanasio sobre o tema:

"[...] o zoneamento ecológico-econômico se mostra um instrumento importante para dinamizar o estudo de impacto ambiental, na medida em que permite a realização de um diagnóstico ambiental do território, podendo essas informações ser utilizadas pelo empreendedor na escolha da alternativa locacional que cause menos impacto e exija a utilização de menos medidas mitigadoras.

Ao possibilitar a escolha de forma mais célere e precisa da melhor alternativa locacional, o zoneamento ecológico-econômico proporcionaria mais agilidade ao procedimento de licenciamento ambiental, evitando demandas jurídicas custosas e demoradas. Além disso, o órgão licenciador teria à sua disposição parâmetros reais e detalhados para a concessão ou não da autorização."(77)

## Conclusões

Por tudo quanto se disse e demonstrou ao longo do estudo, pode-se chegar às seguintes conclusões a respeito do tema tratado.

**O procedimento do licenciamento ambiental** como concebido pela PNMA, especificamente no que se refere à natureza da licença, traz razões jurídicas suficientes para, à luz do direito administrativo, sustentar o caráter subjetivo do direito do empreendedor à sua obtenção. Não obstante, haja vista o arcabouço constitucional regrador do direito ambiental, exsurge com muita força a noção de que, por se tratar a proteção do meio ambiente de um direito fundamental, a definitividade usualmente característica das licenças em geral não pode ser aplicada *in totum* à questão ambiental. Sob a égide da essencialidade do desenvolvimento sustentável, que pressupõe sejam as políticas de desenvolvimento formuladas de maneira a manter o equilíbrio ambiental, parte majoritária da doutrina abriu um precedente de relativização da validade da licença, para condicionar o exercício dos direitos dela decorrentes ao atendimento de condicionantes necessárias. Estas, por sua vez, se não afastam o direito subjetivo do empreendedor, obrigam-no, em conjunto com a Administração, a constantemente monitorá-las, reavaliando-as, à vista da dinamicidade das variáveis ambientais, com o fim último de evitar a precarização da qualidade ambiental do território atingido. E deve ser mesmo assim, pois, como bem diz Milaré, não existe direito adquirido de poluir de forma intolerável o meio ambiente.

**No tocante ao zoneamento**, parece-nos ser a conclusão mais importante a revelação da necessidade de tal instrumento para o sucesso da gestão ambiental. Como elemento de diagnóstico e

planejamento, o ZEE assume a função mais destacada da estrutura gerencial da PNMA, já que por meio dele será possível organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas. Isso é, organizar decisões de desenvolvimento; balizar escolhas; tornar as ações públicas e privadas conscientes; ditar comportamentos.

A terceira inafastável conclusão que se pode aspirar de tudo quanto se disse está na constatação da **importância que o Estado tem para a garantia de que o desenvolvimento do país seja efetivamente sustentável**. Nas sociedades construídas sob o manto do estado democrático de direito, o que faz a paz social é o respeito às leis por todos os agentes sociais. Assim que, quando a Administração se omite, deixando de fazer o que a lei lhe ordena, dois efeitos imediatos se revelam, ambos indesejáveis. O primeiro é o sinal que o Estado dá à sociedade civil por meio da leniência administrativa com que conduz os interesses da Nação, que gera uma cadeia deletéria de desmandos, fraudes e todo tipo de burlas, cujo fim último é o descumprimento da lei. O segundo efeito, consequência direta do primeiro, é que, ao falhar no cumprimento de suas atribuições, a Administração permite que ganhem vida – ou, em leito ambiental, a morte – as consequências nefastas de uma política não organizada de proteção do meio ambiente. Assim é quando a Administração não exerce a sua função planificadora por meio do zoneamento dos territórios das regiões atingidas por empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente. Isso porque, ao licenciar atividades com esse potencial poluidor sem o mapeamento das condições de suportabilidade ambiental, autoriza o que se poderia chamar de um voo cego, cujo destino é desconhecido de todos.

Por fim, de tudo isso, a conclusão indeclinável: **urge que se promova a integração dos instrumentos da PNMA, em especial a aliança necessária do ZEE com o procedimento de licenciamento ambiental**. Neste cenário, enquanto perdurar a omissão estatal na organização da PNMA, assume papel de grande importância a participação do Ministério Público (MP) como *custos legis*, agindo em representação da sociedade na proteção do sistema legal de tutela ao meio ambiente. Mas não só dele, MP, deve ser cobrada essa ação fiscalizadora. À sociedade civil é assegurada igualmente a função de agir preventivamente em matéria ambiental. E ela pode fazê-lo em duas frentes. Pela pressão popular a ser exercida sobre os poderes constituídos de forma a mantê-los vigilantes e atuantes no cumprimento de seus deveres constitucionais e legais, como se dá pela ação das organizações não governamentais sérias, além de outras tantas formas de organização social, como é o caso também das associações de bairros, conselhos municipais, entre outros. Ou pode fazê-lo sob a tutela do poder judiciário, acionando os meios legais postos à disposição da sociedade civil para tanto, como são os casos, entre outros, do mandado de injunção (artigo 5º, LXXI, CF) e da ação coletiva (artigo 81, Lei nº 8.078/90).

### Referências bibliográficas

BENATTI, José Heder. Aspectos legais e institucionais do zoneamento ecológico econômico. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 29, jan./mar. 2003.

BESSA ANTUNES, Paulo de. **Federalismo e competências ambientais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BRASIL. Código Tributário Nacional. In: MEDAUAR, Odete. **Código comercial, código tributário nacional e constituição federal**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. In: MEDAUAR, Odete. **Coletânea de legislação ambiental e constituição federal**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002. In: MEDAUAR, Odete. **Coletânea de legislação ambiental e constituição federal**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. In: MEDAUAR, Odete. **Coletânea de legislação ambiental e constituição federal**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

\_\_\_\_\_. Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986. In: MEDAUAR, Odete. **Coletânea de legislação ambiental e constituição federal**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

\_\_\_\_\_. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. In: MEDAUAR, Odete. **Coletânea de legislação ambiental e constituição federal**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito Ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CASTRO, Ricardo Manuel; SILVEIRA, Patrícia Fochesato Cintra. **Responsabilidade Civil do Poder Público sob o enfoque da omissão na tutela ambiental**. Artigo apresentado no 10º Congresso de Meio Ambiente e 4º Congresso de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo – Campos do Jordão/SP, 19 a 22 de outubro de 2006. Disponível em: <[http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao\\_urbanismo\\_e\\_meio\\_ambiente/biblioteca\\_virtual/bv\\_teses\\_congressos](http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/biblioteca_virtual/bv_teses_congressos)> Acesso em: 26 abr. 2008.

DALLA PRIA PEREIRA, Grace N. O desenvolvimento planejado no centro das responsabilidades do estado: em destaque o zoneamento ecológico econômico (ZEE). In: BENJAMIM, Antônio Herman V. (org.). **Congresso Internacional de Direito Ambiental**, 9, 2005, São Paulo (International Conference on Environment Law). Paisagem, natureza e direito (Landscape, nature and law). São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2v., v. 1.

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

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. rev., ampl. e atual. até a EC 52/2006. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. Discriminação constitucional das competências ambientais. Aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 35, jul./set. 2004.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1991.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003.

MARCONDES MARTINS, Ricardo. Regime jurídico da licença ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 40, out./dez. 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MILANI DE LIMA, Maíra Luísa. As limitações do licenciamento ambiental como instrumento de gestão de riscos: considerações à luz da teoria social de Ulrich Beck. In: BENJAMIM, Antônio Herman V. (org.). **Congresso Internacional de Direito Ambiental**, 9, 2005, São Paulo (International Conference on Environment Law). Paisagem, natureza e direito (Landscape, nature and law). São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2v., v. 2.

MILARÉ. Edis. Princípios fundamentais do direito do ambiente. **Revista Justitia**, v. 181-184, jan./dez. 1998. Disponível em: <[http://www.italolopes.com/ucb/auxiliar/aux\\_princ\\_dir\\_amb.pdf](http://www.italolopes.com/ucb/auxiliar/aux_princ_dir_amb.pdf)> Acesso em: 01 maio 2008.

PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. Responsabilidade do Estado em face do dano ambiental. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 88. In: CASTRO, Ricardo Manuel; SILVEIRA, Patrícia Fochesato Cintra. **Responsabilidade Civil do Poder Público sob o enfoque da omissão na tutela ambiental**. Artigo apresentado no 10º Congresso de Meio Ambiente e 4º Congresso de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo – Campos do Jordão/SP, 19 a 22 de outubro de 2006. Disponível em <[http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao\\_urbanismo\\_e\\_meio\\_ambiente/biblioteca\\_virtual/bv\\_teses\\_congressos](http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/biblioteca_virtual/bv_teses_congressos)> Acesso em: 26 abr. 2008.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. A necessidade de compatibilização das licenças ambiental e urbanística no processo de municipalização do licenciamento ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 34, abr./jun. 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SÉGUIN, Elida. **O Direito Ambiental: nossa casa planetária**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Solange Teles da. Zoneamento ambiental, instrumento de gestão integrada do meio ambiente. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreira; CAZETTA, Ubiratan (org.). **Política nacional do meio ambiente: 25 anos da Lei n. 9.938/81**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

VANONI DE GODOY, André. **A eficácia do licenciamento ambiental como um instrumento público de gestão do meio ambiente**. Brasília: OAB, 2005.

## Notas

1. No texto, sempre que se falar em **Administração**, ela é Pública.
2. Entropia: a **entropia** (do grego *εντροπία*, *entropía*) é uma grandeza termodinâmica geralmente associada ao grau de desordem. Ela mede a parte da energia que não pode ser transformada em trabalho. É uma função de estado cujo valor cresce durante um processo natural em um sistema fechado. No sentido que se pretende dar no texto, a entropia equivale à perda de energia do sistema associada ao conceito subjetivo de desordem.
3. BECK *apud* MILANI DE LIMA, Maíra Luísa. As limitações do licenciamento ambiental como instrumento de gestão de riscos: considerações à luz da teoria social de Ulrich Beck. In: BENJAMIM, Antônio Herman V. (org.). **Congresso Internacional de Direito Ambiental**, 9, 2005, São Paulo (International Conference on Environment Law). Paisagem, natureza e direito (Landscape, nature and law). São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2v., v. 2. p. 251-264.
4. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Rio de Janeiro, 1992.
5. Art. 9º, II, Lei 6.938/81. Regulamentado pelo Dec. 4.297/2002.
6. Um sistema é um conjunto de elementos inter-relacionados. Qualquer transformação ocorrida numa das partes influenciará todas as outras.



Numa visão holística, o funcionamento de um sistema como um todo constitui um fenômeno único, isso é, irreduzível em suas partes. Na prática, diz-se que talvez o único sistema fechado concebido como tal é o Universo.

7. São eles: o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; a avaliação de impactos ambientais; os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental; as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; e o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

8. DALLA PRIA PEREIRA, Grace N. O desenvolvimento planejado no centro das responsabilidades do estado: em destaque o zoneamento ecológico econômico (ZEE). In: BENJAMIM, Antônio Herman V. (org.). **Congresso Internacional de Direito Ambiental**, 9, 2005, São Paulo (International Conference on Environment Law). Paisagem, natureza e direito (Landscape, nature and law). São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2v., v. 1. p. 287-297.

9. No contexto deste estudo, sempre que mencionarmos o licenciamento ambiental, damos por implícita a existência do prévio estudo de impacto ambiental – EIA, nos termos do inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

10. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Discriminação constitucional das competências ambientais. Aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 35, jul./set. 2004, p. 51.

11. Aqui a Professora Lúcia Valle Figueiredo destaca que tais princípios constitucionais mitigam a autonomia do direito individual contrabalançado que deve ser ao direito coletivo.

12. *Op. cit.*, p. 52-53.

13. CARNEIRO, Ricardo. **Direito Ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 113-114.

14. *Op. cit.*, p. 114.

15. MARCONDES MARTINS, Ricardo. Regime jurídico da licença ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 40, out./dez. 2005, p. 196.

16. Nesse sentido, importante o magistério de Celso A. Bandeira de Mello: “a licença é ato que remove obstáculo ao exercício de um poder jurídico preexistente e que descende diretamente da lei, mas cuja atuação está condicionada a uma conferência administrativa. Ante um pedido de licença, ao Executivo nada mais cabe além de conferir se existe ou não o direito alegado e, se existente, proclamar tal fato, liberando o administrado para exercitá-lo”. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Ato administrativo e direito dos administrados. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, Cap. VI, item 3, p. 173. In: Marcondes Martins, *op. cit.*, p. 204.

17. MARTINS, Marcondes. *Op. cit.*, p. 200-201.

18. *Op. cit.*, p. 202.

19. MILARÉ *apud* MARCONDES MARTINS, *op. cit.*, p. 203.
20. PRESTES, Vanêsa Buzelato. A necessidade de compatibilização das licenças ambiental e urbanística no processo de municipalização do licenciamento ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 34, abr./jun. 2004, p. 89.
21. *Idem*.
22. PRESTES, Vanêsa Buzelato. A necessidade de compatibilização das licenças ambiental e urbanística no processo de municipalização do licenciamento ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 34, abr./jun. 2004, p. 89.
23. MILARÉ *apud* PRESTES, Vanêsa Buzelato. A necessidade de compatibilização das licenças ambiental e urbanística no processo de municipalização do licenciamento ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 34, abr./jun. 2004, p. 89.
24. SÉGUIN, Elida. **O Direito Ambiental: nossa casa planetária**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 279.
25. LEME MACHADO, Paulo Affonso. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 258.
26. TJSP, 7a C., AR de Ação Civil Pública 178.554-1-6, rel. Des. Leite Cintra, j. 12.5.1993. In: **Revista de Direito Ambiental** 1/200-203, jan./mar. 1996.
27. LEME MACHADO, Paulo Affonso. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 261.
28. São eles: a) o prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos; b) o prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos; c) o prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.
29. São elas: I - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;  
II - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; e  
III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.
30. BESSA ANTUNES *apud* LEME MACHADO. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 266.
31. SILVA *apud* LEME MACHADO. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 185-186.
32. SILVA, Solange Teles da. Zoneamento ambiental, instrumento de gestão integrada do meio ambiente. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreira; CAZETTA, Ubiratan (org.). **Política nacional do meio ambiente: 25 anos da Lei n. 9.938/81**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 151-173.
33. Art. 30, Decreto Federal nº 4.297, de 10.07.2002.
34. BENATTI, José Heder. Aspectos legais e institucionais do zoneamento ecológico econômico. In: **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 29, jan./mar. 2003, p. 103-114.

35. As outras duas seriam, segundo o autor, o zoneamento normativista e o zoneamento como instrumento de construção da democracia.
36. BENATTI, José Heder. Aspectos legais e institucionais do zoneamento ecológico econômico. In: **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 29, jan./mar. 2003, p. 109.
37. VANONI DE GODOY, André. **A eficácia do licenciamento ambiental como um instrumento público de gestão do meio ambiente**. Brasília: OAB, 2005. p. 61-62.
38. CARNEIRO, Ricardo. **Direito Ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 77.
39. BENATTI, José Heder. Aspectos legais e institucionais do zoneamento ecológico econômico. In: **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 29, jan./mar. 2003, p. 111.
40. AB'SABER *apud* SILVA, Solange Teles da. Zoneamento ambiental, instrumento de gestão integrada do meio ambiente. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreira; CAZETTA, Ubiratan (org.). **Política nacional do meio ambiente: 25 anos da Lei n. 9.938/81**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 151-173.
41. AB'SABER *apud* SILVA, Solange Teles da. Zoneamento ambiental, instrumento de gestão integrada do meio ambiente. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreira; CAZETTA, Ubiratan (org.). **Política nacional do meio ambiente: 25 anos da Lei n. 9.938/81**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 151-173.
42. SILVA, Solange Teles da. Zoneamento ambiental, instrumento de gestão integrada do meio ambiente. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreira; CAZETTA, Ubiratan (org.). **Política nacional do meio ambiente: 25 anos da Lei n. 9.938/81**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 151-173.
43. BENATTI, José Heder. Aspectos legais e institucionais do zoneamento ecológico econômico. In: **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 29, jan./mar. 2003. p. 104.
44. SILVA, Solange Teles da. Zoneamento ambiental, instrumento de gestão integrada do meio ambiente. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreira; CAZETTA, Ubiratan (org.). **Política nacional do meio ambiente: 25 anos da Lei n. 9.938/81**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 151-173.
45. SILVA, Solange Teles da. Zoneamento ambiental, instrumento de gestão integrada do meio ambiente. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreira; CAZETTA, Ubiratan (org.). **Política nacional do meio ambiente: 25 anos da Lei n. 9.938/81**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 151-173.
46. SILVA *apud* LEME MACHADO. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 186.
47. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. rev., ampl. e atual. até a EC 52/2006. São Paulo: Malheiros, 2006. p.68.
48. PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. Responsabilidade do Estado em face do dano ambiental. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 88. In: CASTRO, Ricardo Manuel; SILVEIRA, Patrícia Fochesato Cintra. **Responsabilidade Civil do Poder Público sob o enfoque da omissão na tutela ambiental**. Artigo apresentado no 10º Congresso de Meio Ambiente e 4º Congresso de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo – Campos do Jordão/SP, 19 a 22 de outubro de 2006. Disponível em: <[http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao\\_urbanismo\\_e\\_meio\\_ambiente/biblioteca\\_virtual/bv\\_teses\\_congressos](http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/biblioteca_virtual/bv_teses_congressos)> Acesso em: 26 abr. 2008.

49. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 90.
50. Inserido no ordenamento jurídico pátrio pela Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, localizado no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.
51. MEIRELLES *apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 83.
52. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 83.
53. Artigo 225, *caput*, Constituição Federal de 1988.
54. SARLET, Ingo Wolfgang. **Aeficáciados direitos fundamentais**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 119-120.
55. BESSA ANTUNES, Paulo de. **Federalismo e competências ambientais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 99.
56. MILARÉ, Edis. Princípios fundamentais do direito do ambiente. **Revista Justitia**, vs. 181-184, jan./dez. 1998. Disponível em: <[http://www.italolopes.com/ucb/auxiliar/aux\\_princ\\_dir\\_amb.pdf](http://www.italolopes.com/ucb/auxiliar/aux_princ_dir_amb.pdf)> Acesso em: 01 maio 2008.
57. CASTRO, Ricardo Manuel; SILVEIRA, Patrícia Fochesato Cintra. **Responsabilidade Civil do Poder Público sob o enfoque da omissão na tutela ambiental**. Artigo apresentado no 10º Congresso de Meio Ambiente e 4º Congresso de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo – Campos do Jordão/SP, 19 a 22 de outubro de 2006. Disponível em: <[http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao\\_urbanismo\\_e\\_meio\\_ambiente/biblioteca\\_virtual/bv\\_teses\\_congressos](http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/biblioteca_virtual/bv_teses_congressos)> Acesso em: 26 abr. 2008.
58. *Idem*.
59. MILARÉ, Edis. Princípios fundamentais do direito do ambiente. **Revista Justitia**, v. 181-184, jan./dez. 1998. Disponível em: <[http://www.italolopes.com/ucb/auxiliar/aux\\_princ\\_dir\\_amb.pdf](http://www.italolopes.com/ucb/auxiliar/aux_princ_dir_amb.pdf)> Acesso em: 01 maio 2008.
60. BESSA ANTUNES, Paulo de. **Federalismo e competências ambientais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 103.
61. MILARÉ, Edis. Princípios fundamentais do direito do ambiente. **Revista Justitia**, v. 181-184, jan./dez. 1998. Disponível em: <[http://www.italolopes.com/ucb/auxiliar/aux\\_princ\\_dir\\_amb.pdf](http://www.italolopes.com/ucb/auxiliar/aux_princ_dir_amb.pdf)> Acesso em: 01 maio 2008.
62. DALLA PRIA PEREIRA, Grace N. O desenvolvimento planejado no centro das responsabilidades do estado: em destaque o zoneamento ecológico econômico (ZEE). In: BENJAMIM, Antônio Herman V. (org.). **Congresso Internacional de Direito Ambiental**, 9, 2005, São Paulo (International Conference on Environment Law). Paisagem, natureza e direito (Landscape, nature and law). São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2v., v. 1. p. 287-297.
63. Artigos 23 e 225, CF/88; artigos 2º, 5º e 9º, Lei 6.938/81; artigo 6º, Decreto 4.298/2002.
64. VANONI DE GODOY, André. **A eficácia do licenciamento ambiental como um instrumento público de gestão do meio ambiente**. Brasília: OAB, 2005. p. 33.
65. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 80.

66. CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000. p. 1.377.

67. HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1991. p. 17.

68. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 125-126.

69. Regulamento dado pela Lei nº 9.985/2000 – Lei do SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza).

70. Repetimos o que já escrevemos: nossa argumentação está toda calcada na visão de **sistema** de gestão ambiental, cujo funcionamento, ainda que idealmente, não admite a separação das partes. Não ignoramos, contudo, ser possível, como sói acontecer, o manejo isolado dos instrumentos da política ambiental. O exemplo mais contundente disso é a concessão de licença ambiental sem que a tenha precedido o respectivo zoneamento. Mas é exatamente essa distorção da atuação da Administração que se está aqui a combater. Por isso dizemos que é inviável a expedição de uma licença sem que haja o anterior mapeamento do território para regular o uso da propriedade do solo e dos recursos naturais. O zoneamento, como queremos demonstrar, é condição *sine qua non* da concessão da licença.

71. Resolução CONAMA 0001, de 23 de janeiro de 1986.

72. ATTANASIO JÚNIOR, Mário Roberto; ATTANASIO, Gabriela Müller Carioba. O dever de elaboração e implementação do zoneamento ecológico-econômico e a efetividade do licenciamento ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 43, jul./set. 2006, p. 210.

73. MEIRELLES *apud* ATTANASIO JÚNIOR, Mário Roberto; ATTANASIO, Gabriela Müller Carioba. O dever de elaboração e implementação do zoneamento ecológico-econômico e a efetividade do licenciamento ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 43, jul./set. 2006, p. 210.

74. MILARÉ *apud* ATTANASIO JÚNIOR, Mário Roberto; ATTANASIO, Gabriela Müller Carioba. O dever de elaboração e implementação do zoneamento ecológico-econômico e a efetividade do licenciamento ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 43, jul./set. 2006, p. 211.

75. ATTANASIO JÚNIOR, Mário Roberto; ATTANASIO, Gabriela Müller Carioba. O dever de elaboração e implementação do zoneamento ecológico-econômico e a efetividade do licenciamento ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 43, jul./set. 2006, p. 211.

76. *Idem*, p. 212.

77. ATTANASIO JÚNIOR, Mário Roberto; ATTANASIO, Gabriela Müller Carioba. O dever de elaboração e implementação do zoneamento ecológico-econômico e a efetividade do licenciamento ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 43, jul./set. 2006, p. 218.

**Referência bibliográfica** (de acordo com a NBR 6023: 2002/ABNT):

**GODOY, André Vanoni de.** *Licenciamento Ambiental e Zoneamento Ecológico-Econômico: uma Aliança Necessária*. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 32, outubro. 2009. Disponível em:

< [http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao032/andre\\_godoy.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao032/andre_godoy.html) >  
Acesso em: 04 ago. 2010.