

LICENÇA AMBIENTAL: INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO A SERVIÇO DO JARDIM E DA PRAÇA

ENVIRONMENTAL PERMITS: PREVENTIVE SERVICES IN SUPPORT OF GARDENS AND PUBLIC SQUARES

Clarissa Marques¹

FADIC

Margarida de Oliveira Cantarelli²

FADIC

Resumo

O presente trabalho busca compreender de que modo a licença ambiental tem por função atuar como instrumento jurídico de prevenção de danos ambientais. Para tanto, serão utilizadas as terminologias “jardim” e “praça” em alusão à obra de Nelson Saldanha na qual as relações entre público e privado são destacadas por meio de tais expressões. Nesse sentido, o artigo apresenta como objetivo principal analisar a licença ambiental como instrumento administrativo capaz de efetuar o diálogo entre os direitos fundamentais à liberdade de iniciativa e do meio ambiente. Como objetivos específicos propõe examinar os contornos constitucionais presentes na relação entre os referidos direitos, bem como identificar na proposta de Nelson Saldanha uma referência para a

¹ Pós-doutorado realizado na The New School of Social Research - NY, Doutora em Direito pela UFPE, Estágio Doutoral realizado na Universidade de Paris (PDEE/Capes), Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Damas - PPGD/FADIC, Professora da Universidade de Pernambuco - UPE, Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas Transdisciplinares sobre Meio Ambiente, Diversidade e Sociedade - GEPT/CNPq (@somosgept), Coordenadora do Programa de Extensão Direitos em Movimento - UPE, Coordenadora do Programa TransVERgente - UPE/FIOCRUZ, Pesquisadora em parceria da Universidade Autônoma do México - Estado de Morelos (UAEM).

² Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Desembargadora Emerita do Tribunal Regional Federal 5ª Região. Membro do Instituto Histórico e Geográfico do Estado de Pernambuco. Ex-Presidenta da Academia Pernambucana de Letras. Professora Titular (licenciada) e membro do Conselho Superior da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Membro do Conselho Econômico da Arquidiocese de Olinda e Recife. Professora da Faculdade Damas da Instituição Cristã-FADIC.

promoção do diálogo entre público e privado no âmbito do licenciamento ambiental. A metodologia utilizada tem abordagem qualitativa, com viés exploratório e descritivo.

Palavras-chave

Licença ambiental. Prevenção. Público. Privado.

Abstract

This paper aims at understanding how environmental permits function as legal instruments to prevent environmental damage. In order to do so, the lexical items "garden" and "square" will be used to allude to Nelson Saldanha's work, as these terms highlight the relationship between what is public and private. In this sense, this article's main objective is to analyze environmental permits as administrative instruments that foster the dialogue between the fundamental rights to freedom of initiative and the environment. The specific goals are to examine the constitutional outlines that exist within the referred rights, as well as to identify in Nelson Saldanha's proposition a reference to promote the dialogue between public and private entities within the scope of environmental permits. An exploratory and descriptive qualitative approach was used.

Keywords

Environmental Permits. Prevention. Public. Private

INTRODUÇÃO

Utilizando a denominação criada pelo Professor Nelson Saldanha às ordens privada e pública como *jardim* e *praça*³, respectivamente, destacamos a necessária conjunção entre interesses públicos e privados, no intuito de se estabelecer a licença ambiental como instrumento administrativo de prevenção ambiental à serviço, portanto, da *praça* e do *jardim*. Assim, o *jardim* representa a ordem privada, tendo em vista que sempre foi visto como um refúgio, espaço privilegiado, responsável por transmitir uma sensação de segurança, um paraíso. Enquanto isso, a *praça* tem como atributo o ar aberto, representando uma ordem menos pessoal, implicando na liberdade não como “uma descomprometida e anômica permissão total de agir, mas uma condição social situada”⁴.

3 SALADANHA, Nelson. **O jardim e a praça. O privado e o público na vida social e histórica**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1993.

4 SALADANHA, Nelson. **O jardim e a praça. O privado e o público na vida social e histórica**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1993, p. 38.

Nesse sentido, percebe-se que a *praça* como vida institucionalizada só possui sentido na medida em que é frequentada por aqueles que possuem seus próprios *jardins*, mas que, contudo, precisam, em certa medida, da convivência pública fornecida pelo ambiente daquela. Entretanto, circular entre as belezas da praça requer um exercício de liberdade situada, como bem disse Nelson Saldanha, o que implica dizer que a liberdade quando exercida fora do âmbito do *jardim* adquire outra estrutura, tendo em vista que o espaço não é mais de refúgio e sim de abertura.

Sendo assim, a atuação da Administração Pública no que diz respeito à licença ambiental representa uma postura de análise da liberdade privada, cujo exercício não acarreta consequências apenas para o âmbito do *jardim*, mas termina por impactar também o cenário da *praça*. Portanto, perceber que o direito à liberdade de iniciativa possui um contorno ambiental e que este precisa ser ressaltado pela Administração é o reconhecimento de que *praça* e *jardim* juntos formam uma bela paisagem, eis o convite à reflexão proposto no presente trabalho.

Nesse sentido, o artigo apresenta como objetivo principal analisar a licença ambiental como instrumento administrativo capaz de efetuar o diálogo entre os direitos fundamentais à liberdade de iniciativa e do meio ambiente. Como objetivos específicos propõe examinar os contornos constitucionais presentes na relação entre os referidos direitos, bem como identificar na proposta de Nelson Saldanha sobre o *jardim* e a *praça* a inspiração para a defesa do diálogo entre público e privado na esfera do licenciamento ambiental. A metodologia utilizada tem abordagem qualitativa, com viés exploratório e descritivo.

1. LIBERDADE DE INICIATIVA E O NECESSÁRIO CONTORNO AMBIENTAL

A teoria dos limites imanentes parece ser a mais adequada para abordar a definição dos contornos constitucionais quanto aos direitos à liberdade de iniciativa e meio ambiente. Isto porque a referida proposta teórica apresenta as fronteiras entre direitos fundamentais como produto

da interpretação constitucional⁵ acerca do âmbito de proteção dos direitos, não sendo necessária a identificação de colisão entre direitos, nem tampouco a interferência legislativa em todas as hipóteses de limitação. Quanto a esta última, a ausência de sua previsão constitucional em relação a alguns direitos fundamentais não implica dizer que tais direitos são ilimitados, pois seus limites podem ser imanentes⁶ e já previstos pela própria Constituição, como ocorreu com o art. 170 da Constituição Federal brasileira de 1988.

Apesar de alguns autores identificarem claramente uma hipótese de colisão entre a liberdade de iniciativa e o meio ambiente o presente trabalho não se propõe a utilizar a referida teoria.

A razão reside no fato de que a *defesa* do meio ambiente integra a estrutura do direito à liberdade de iniciativa, em decorrência da previsão constitucional acerca da Ordem Econômica. Ou seja, a Constituição de 1988 prevê a defesa ambiental como requisito para o exercício da liberdade de iniciativa, inclusive, para que esta cumpra sua função de fundamentar aquela Ordem. E, tendo em vista que para a consecução da *defesa* ambiental, no âmbito da liberdade de iniciativa, é preciso o reconhecimento do dever imposto pelo *direito* ao meio ambiente, é preciso perceber que a teoria da colisão parece não comportar a referida relação entre o direito à livre iniciativa e o direito ao meio ambiente.

Sendo assim, não faria sentido identificar tais direitos como colidentes diante das circunstâncias fáticas, pois como ocorre com a função social da propriedade, a defesa do meio ambiente constitui uma exigência do direito à liberdade de iniciativa. Portanto, da mesma forma

5 ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. Coimbra: Almedina, 1998, p. 215.

6 BACIGALUPO, Mariano. La aplicación de la doctrina de los 'límites inmanentes' a los derechos fundamentales sometidos a reserva de limitación legal. **Revista española de derecho constitucional**, año 13, num. 38, may./ago, p. 305.

que a propriedade privada sofreu uma alteração estrutural⁷, pois exige, a partir da Constituição de 1988, o cumprimento de sua função social, o direito de empreender sem sofrer interferências diretas por parte do Estado também passou por alterações estruturais, em virtude da exigência constitucional de preservação ambiental.

A razão que impede vislumbrar a imagem da propriedade privada e da função social desta como aptas a sofrerem um procedimento de ponderação, é o simples fato de que propriedade privada e função social da propriedade representam a união de duas normas constitucionais - ou representam um princípio constitucional que seria a propriedade voltada para a sua função social – em busca da consecução de uma finalidade⁸.

A proposta constitucional parece condicionar o exercício da liberdade de iniciativa a uma série de princípios; entre eles, a defesa do meio ambiente. Estabelecendo tal relação entre livre iniciativa e meio ambiente, a Constituição provocou uma alteração no âmbito de proteção daquele direito, na medida em que o exercício da liberdade de iniciativa representa o direito de empreender livremente sem, contudo, provocar prejuízos ambientais dentre outros também previstos constitucionalmente.

7 “A exigência de se proteger certos bens e interesses da coletividade, contudo, exigia uma interferência mais profunda na própria maneira de se conceber a propriedade. Ao conferir-lhe uma função social, a Constituição não apenas limitou o exercício do direito, preservando valores sociais ou coletivos, mas modificou sua estrutura, imprimindo-lhe um conteúdo distinto daquele que possuía anteriormente. Operou assim, uma mudança qualitativa no âmbito normativo do direito de propriedade”. GALIZA, Andréa. A proteção ao patrimônio cultural e o direito de propriedade na Constituição de 1988 – uma análise da possibilidade de colisão. **Revista da secretaria de assuntos jurídicos**, ano VII, nº. 7, p. 94.

⁸ MARQUES, Clarissa. Propriedade e função social: uma hipótese de não-colisão? **Revista Duc in Altum**, vol. 3, n. 04, jul.-dez. 2011, p. 183.

Nesse sentido, o princípio da defesa do meio ambiente representa um limite imanente à livre iniciativa.

A razão de se defender que a liberdade de iniciativa sofre uma limitação imanente por parte de alguns princípios constitucionais, dentre os quais a defesa do meio ambiente, consiste no fato de que a teoria dos limites imanentes parece consagrar os direitos e interesses em longo prazo, e não apenas de forma imediatista, em busca de uma solução prática. Ou seja, ao se afirmar que a liberdade de iniciativa encontra-se limitada pelo princípio ambiental, está se consagrando o direito ao meio ambiente a uma qualidade de vida do próprio titular da livre iniciativa, assim como de todas as outras pessoas, pois o meio ambiente é um direito de titularidade indefinida, e além do mais, transgeracional⁹. Portanto, ao contrário do que ocorreria na proposta de ponderação de direitos em caso de colisão, pois a opção seria ponderar entre um direito individual e um direito difuso, a proposta de limites imanentes parece conseguir unir em diálogo direitos individuais e difusos.

Outra razão é que, assim como ocorre com o direito à propriedade e sua função social, a admissão de um limite ambiental imanente à liberdade de iniciativa favorece uma postura de prevenção. Ou seja, perceber que o exercício da livre iniciativa, conseqüentemente seu âmbito de proteção, exige a observação do direito ao meio ambiente, propõe a eficácia do mais importante instrumento de defesa ambiental: a prevenção de novos danos.

Perceba que caso a solução se dê mediante a harmonização de interesses colidentes, e caso o direito à livre iniciativa seja relativizado, o *discurso* é de perda direta para o titular deste direito, tendo em vista que sua meta de empreender não será cumprida como desejada. Por outro lado, se a solução é dada em razão de se considerar o meio ambiente como limite imanente à liberdade de iniciativa, em razão, principalmente, de uma preocupação de sustentabilidade, o discurso é de perda parcial. Isto porque, apesar do titular do direito individual envolvido não lograr êxito em sua proposta de desenvolvimento, seu ganho em termos ambientais,

9 Canotilho afirma que o sujeito do meio ambiente é a geração. V. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra, 2004, p. 177.

por também fazer parte do sujeito indeterminado titular do direito ao meio ambiente, estará sendo declarado expressamente.

Mais uma vez, torna-se necessário considerar a dificuldade de harmonizar uma colisão entre direitos fundamentais, na qual o titular de um direito envolvido é também titular do outro direito envolvido. A situação parece ficar ainda mais grave, na medida em que não é possível se conhecer todos os titulares do último direito. Portanto, seus interesses passam estar pressupostos em razão dos valores consagrados pela Constituição. Sendo assim, o direito ambiental parece não conseguir operar por meio de estratégias de intersubjetividade, típicas das relações jurídicas.

É preciso ressaltar que o princípio da defesa ambiental, previsto pelo art. 170, deve ser interpretado em conjunto com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, art. 225, pois, apoiando-se nas palavras de Eros Grau “não se interpreta o direito em tiras”¹⁰. Neste último artigo, a Constituição mostra-se impositiva ao declarar que é dever do Poder Público e da coletividade, a defesa e preservação do meio ambiente para as futuras gerações, e demonstra a importância deste para uma boa qualidade de vida.

No que diz respeito ao art. 225 da Constituição, é válido ressaltar a importante tarefa de complementação. Tendo em vista que a liberdade de iniciativa apresenta-se condicionada por princípios expressos, dentre os quais a *defesa* do meio ambiente, é preciso recorrer ao art. 225 para que se esclareça o conteúdo do princípio disposto no inciso IV do art. 170.

Assim, na medida em que o presente trabalho ressalta a possibilidade de se adotar a postura na qual o *direito* ao meio ambiente ecologicamente foi previsto por meio de uma regra jurídica, a relação entre livre iniciativa e meio ambiente, mesmo que entendida como uma colisão, resolve-se mediante a complementação dada pela regra citada. Entretanto, convém ressaltar mais uma vez que a relação de condicionamento existente entre algumas normas constitucionais independe da classificação dada às mesmas.

10 **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 40.

Entretanto, não se deve falar em colisão uma vez que a regra condicionante (art. 225) opera em um plano de conformação e harmonia, servindo de fundamento hermenêutico para a relação de imanência entre livre iniciativa e direito ao meio ambiente. Entretanto, destacamos que:

(...) até mesmo a mais simples das regras constitucionais necessita de uma interpretação no intuito de construir-se a norma referente àquele dispositivo. Ou seja, a aparente simplicidade ou, utilizando as palavras de Robert Alexy, a baixa generalidade inerente às regras não afasta a necessária interpretação normativa destes dispositivos¹¹.

E no que diz respeito ao dever de proteção ambiental, Canotilho mostra-se bastante enfático ao afirmar que o problema não constitui apenas diretos, mas principalmente deveres, pois é preciso reconhecer a “necessidade de se ultrapassar a euforia do individualismo de direitos fundamentais e de se radicar uma comunidade de responsabilidade de cidadãos e entes públicos perante os problemas ecológicos e ambientais”¹².

O autor foi feliz ao ressaltar a euforia de direitos fundamentais individuais, pois este parece ser um problema que impede a recepção da ideia de limites imanentes à liberdade de iniciativa.

A possibilidade de direitos individuais sofrerem restrições por parte da Constituição, em razão de interesses metaindividuais, parece, ainda, ser encarada como uma postura de absolutismo, pois costuma ser identificada como uma opção rígida. O que não deixa de causar espanto, pois a consagração de direitos individuais sem uma preocupação comunitária de fato representa uma postura absoluta e egoísta. Assim, pretende-se, sim, fazer ver que os direitos fundamentais não podem ser pensados apenas do

11 MARQUES, Clarissa. Propriedade e função social: uma hipótese de não-colisão? *Revista Duc in Altum*, vol. 3, n. 04, jul.-dez. 2011, p. 175.

12 *Estudos sobre direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra, 2004, p. 178.

ponto de vista dos indivíduos, enquanto faculdades ou poderes de que estes são titulares, antes valem juridicamente também do ponto de vista da comunidade, como valores ou fins que esta se propõe prosseguir¹³.

Canotilho também propõe deveres como a outra face dos direitos fundamentais e, no que diz respeito ao meio ambiente, impõe a cooperação entre grupos e cidadãos como dever para com o meio ambiente. Ressalta ainda que a própria defesa dos interesses ambientais das futuras gerações não constitui um dever apenas do Estado e de suas entidades, mas também da comunidade, o que deu origem, segundo ele, a um comunitarismo ambiental¹⁴.

A exigência de um comportamento ambientalmente aceito - o que para alguns autores consiste em uma obrigação/dever - baseia-se na necessidade de uma postura sustentável, o que implica dizer que desenvolvimento econômico e meio ambiente devem ser conciliados¹⁵ representando um fundamento razoável para a limitação ora proposta.

O objetivo seria desfrutar dos recursos sem exauri-los, conservando, assim, o direito de todos de também utilizá-los¹⁶. Portanto, a capacidade econômica passa a ser limitada em nome da prevenção e da precaução ambiental.

13 ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976**. Coimbra: Almedina, 1998, p. 145.

14 CANOTILHO, J.J. Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 501.

15 SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 26.

16 GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o controle da omissão administrativa. O controle da omissão estatal no direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2003, p. 195.

Nesse contexto de sustentabilidade encontra-se a preocupação de reconhecer os limites¹⁷ imanentes ao direito à liberdade de iniciativa impostos pela Constituição, o que permite ser observado a partir da interpretação dos artigos 170 e 225, como já fora assinalado. Portanto, o intuito de equilibrar o desenvolvimento e o meio ambiente impõe a percepção do direito à livre iniciativa dotado de um contorno ambiental, ou seja, seu âmbito de aplicação conduz ao cumprimento da preservação ambiental. Assim, o intuito não é conter ou evitar o crescimento, e sim torná-lo sustentável¹⁸.

Seguindo a linha do desenvolvimento sustentável, Canotilho propõe um Estado Ambiental cuja exigência de ser um Estado de Direito não foi ignorada, que teria como propósito, entre outros, conformar as políticas e estruturas organizatórias dos Estados e comunidades a uma forma ecologicamente sustentada. O autor confirma o “dever de adoção (*sic*) de comportamentos públicos e privados amigos do ambiente de forma a dar expressão concreta à Assumpção (*sic*) da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras”¹⁹.

O compromisso público e privado com relação ao patrimônio ambiental deve ser seguido pela estrutura do Estado Social e Democrático de Direito, não sendo necessário para tanto, a adoção de um Estado Ambiental. Este parece representar uma das faces daquele, mais especificamente quanto à exigência de solidariedade presente no art. 3º da Constituição Federal de 1988.

No que diz respeito ao referido dispositivo constitucional, seria ele um norte para a construção de um Estado Social, uma das condições para a efetivação do referido Estado ao lado da garantia dos direitos sociais, da

17 Paul Hawken parece não temer ser radical ao afirmar não haver forma educada de dizer que os negócios (business) estão destruindo o planeta. **The ecology of commerce**. Nova York: Harper business, 1993, p. 03.

18 Fala-se em incentivos para a promoção dos valores ambientais, em razão de que sucesso econômico e qualidade ambiental não são incompatíveis quando somados à democracia. FIORINO, Daniel. **Making environmental policy**. Berkeley: University of California, 1995, p. 205.

19 CANOTILHO, J. J. Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, 1999, p. 44.

intervenção do Estado na economia e da função social da propriedade²⁰. A dimensão Social do Estado de Direito parece justificar uma atuação em nome da preservação ambiental, mesmo que para isso seja preciso estabelecer alguns limites e contornos aos direitos.

Convém destacar que a normatização ambiental tem como um de seus maiores objetivos evitar a ocorrência de danos ao meio ambiente. Opera naturalmente com o horizonte futuro. Ou seja, apesar da incontestável importância das medidas de urgência capazes em muitos dos casos de mitigar os efeitos danosos e presentes provenientes de acidentes ou posturas de negligência, o estado ideal seria a adoção de medidas eficazes de prevenção e precaução, as quais teriam a condição de evitar a produção de parte dos danos.

Por outro lado, reparação é uma espécie de alternativa possível diante da constatação do dano, mas deve ser tida como uma saída provisória, e não como um comportamento permanente, caso contrário tal comportamento representará um obstáculo à precaução e à prevenção enquanto vetores da responsabilidade ambiental. Destacamos, portanto, a necessidade de projeção do futuro como um dos deveres presentes na concepção da ética da responsabilidade que envolve o dever público e privado de proteção ambiental²¹.

A ideia seria uma reação ética por meio de uma nova concepção de responsabilidade: “responsabilidade projeto”²², comprometida com a permanência e não apenas com o imediato, voltada a inscrever uma ordem futura razoável na qual instrumentos jurídicos como a licença ambiental exercem papel imprescindível.

Nesse sentido, a limitação da vontade atual dos agentes em relação ao poder e usufruto da natureza apresentar-se-ia como condição de possibilidade para preservação do vínculo com as gerações anteriores e, principalmente, com as futuras. A licença ambiental apresenta-se como um

20 STRECK, Lênio. **Jurisdição constitucional e hermenêutica. Uma nova crítica do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 75.

21 JONAS, Hans. **Le principe responsabilité**. Une éthique pour la civilisation technologique. Paris: Flammarion, 1990, p. 88.

22 OST, François. **A natureza à margem da lei**. A ecologia à prova do Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 19.

caminho possível para a referida limitação, principalmente, porque atua como instância de diálogo entre o público e o privado, aproxima, portanto, o *jardim* e a *praça*.

Analisar os direitos de gerações futuras requer necessariamente voltar-se para a ideia de responsabilidade intergeracional, o que por sua vez implica em enfrentar a nossa capacidade de prever, ou não o futuro, bem como a postura ética que iremos assumir, tendo em vista tais previsões²³. Enfrentar tais obstáculos nos coloca diante da possibilidade de estender a responsabilidade para além do tempo presente em razão de um ato passado. Ou seja, nos coloca perante o dever presente de proteção futura do meio ambiente e para tanto o diálogo entre o *jardim* e a *praça* torna-se uma etapa necessária.

2. LICENÇA AMBIENTAL: INSTÂNCIA PARA O DIÁLOGO ENTRE LIBERDADE DE INICIATIVA E PROTEÇÃO AMBIENTAL

A análise da relação em torno da liberdade de iniciativa e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado remete a outra discussão: a interferência do Poder Público na efetivação de direitos, cujos propósitos, à primeira vista, aparentam ser meramente privados, como é o caso da liberdade ora em análise. Porém, quando exercidos, provocam efeitos que ultrapassam a esfera privada²⁴, atingindo o que muitos chamam de interesse público.

Este dito interesse público envolve sensivelmente o direito ao meio ambiente e seu respectivo licenciamento. Assim, fala-se em

²³ FERRER, Luis Gabriel, FERRER, Jesús Guillermo. El problema de la fundamentación filosófica de los derechos de las generaciones futuras. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, vol. VIII, 2008, p. 501.

²⁴ Helena Passos ressalta que os impactos ambientais gerados pela degradação e poluição geram prejuízos sociais, que afetam mais intensamente as camadas mais carentes da população e os benefícios econômicos resultantes das referidas atividades são usufruídos mais intensamente pelos mais ricos. Discricionariedade administrativa e justiça ambiental. In: MILARÉ, Edis. **Ação civil pública. Lei nº. 7347/89. Quinze anos**. São Paulo: Revista dos tribunais, 2002, p. 471.

prevenção no âmbito do licenciamento ambiental porque este representa uma das formas de controle prévio²⁵, tendo em vista que a atuação da Administração ocorre antes do início das atividades controladas, permitindo, dessa forma, que a proteção ambiental prevista como princípio da Ordem Econômica da Constituição seja assegurada. Nesse sentido, destacamos:

Quando os problemas ambientais passam a ser vistos não apenas na qualidade de resultado inevitável do crescimento técnico e científico e a natureza tem a sua condição de fragilidade reconhecida, a proposta de uma política de proteção ambiental ganha espaço. Mais que um estudo científico da situação, a referida política precisaria apelar para ética e para o Direito, ou seja, para uma teoria geral de normas morais e jurídicas capaz de conduzir nossas ações por meio de um modelo reflexivo que reconheça os vínculos entre o risco e o futuro. Uma proposta diacrônica²⁶.

Nesse sentido, a licença ambiental apresenta-se como o instrumento administrativo dotado de um poder-dever essencial: estabelecer o diálogo entre o direito de empreender e o dever de proteção ambiental. Portanto, muito mais que o reconhecimento de um direito

25 É válido ressaltar que a licença pode apresentar-se na forma de três modalidades, não excludentes entre si: licença prévia, licença de instalação e licença de operação. V. ROHDE, Geraldo Mário. Licença prévia – LP e prática de licenciamento ambiental no Brasil. **Revista de direito ambiental**, ano V, nº. 18, abril/jun. 2000, pp. 213-229.

26 MARQUES, Clarissa. Meio ambiente, solidariedade e precaução. **Revista Duc in Altum**, vol. 4, n. 05, jan.-jun. 2012, p. 167.

subjetivo²⁷, a concessão da licença representa uma autorização²⁸ por parte do Poder Público para o desenvolvimento de determinada atividade, cuja execução não deve acarretar prejuízos ambientais. Daí a importância em enxergar o licenciamento como um instrumento de prevenção, na medida em que a Administração possui legitimidade para impor determinadas condições quando da consecução da licença, momento em que livre iniciativa e meio ambiente necessariamente precisam se comunicar.

Assim, o licenciamento ambiental, exigido por meio do poder de polícia da Administração²⁹, visando ressaltar o interesse ambiental no que diz respeito ao direito particular de empreender, surge como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, lei nº. 6938/81, art. 9º, IV, e passa a ser conceituado pelo art. 1º, I, da resolução nº. 237/97 do CONAMA, que dispõe:

licenciamento ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

27 Nesse sentido, percebe-se também que “na formulação da noção dogmática de direito subjetivo surge a ideia de um campo de ação livre atribuído ou reconhecido ao indivíduo pela ordem jurídica, no qual os demais não podem intervir”. GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida. A limitação da autonomia privada nos direitos reais e pessoais. **Revista de direito privado**, vol. 14, abril/jun. 2003, p. 281.

28 O termo *autorização* foi aqui utilizado não no sentido de ato administrativo, mas como execução do verbo autorizar.

29 Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua *poder de polícia* como “atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-se aos interesses coletivos” e ressalta que sua denominação tem origem no Estado de Polícia, portanto, anterior ao Estado de Direito, razão pela qual deve ser substituída por *limitações administrativas à liberdade e à propriedade*. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2018, pp. 716-717.

Em termos positivos, a licença representa uma espécie de ato administrativo, tendo sido conceituada como “ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade”³⁰. É diferenciada de outra espécie de ato que é a autorização, cujo conceito apresentado é: “ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração faculta ao particular o uso privativo de bem público, ou desempenho de atividade material, ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos”³¹.

Os respectivos conceitos fazem surgir, para alguns autores, a dúvida acerca do licenciamento, pois, para estes, o ato administrativo que melhor representa a análise desenvolvida pela Administração é a autorização³², e não a licença, na medida em que a Constituição utilizou o termo *autorização* quando tratou da livre iniciativa no art. 170, parágrafo único³³.

Entretanto, o ponto principal acerca da distinção entre as duas espécies acima referidas, é o fato de que a licença representa um ato declaratório, tendo em vista que, segundo a doutrina, o sujeito possui o

30 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2020, p. 219.

31 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2020, p. 218. Celso Antônio Bandeira de Mello ressalta que a autorização tanto pode facultar a prática de determinado ato jurídico, como também pode manifestar sua concordância em relação a um ato já praticado, no intuito de conceder eficácia. V. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 402.

32 Dois argumentos são utilizados com frequência para assegurar a natureza de autorização da licença: o ato autorizador de instalação e operação de atividade potencialmente poluidora possui um caráter preventivo, o que seria uma característica da autorização, e trata-se de ato administrativo sujeito à revisão, o que não é permitido no âmbito da licença. DAWALIBI, Marcelo. Licença ou autorização ambiental. **Revista de direito ambiental**, ano V, nº. 17, jan./mar. 2000, p. 182.

33 Nesse sentido, v. MACHADO, Paulo Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2020.

direito subjetivo de desenvolver uma atividade³⁴. Daí decorre seu caráter vinculatório. Por outro lado, a autorização não declara, mas constitui direito ao ser concedida, pois representa uma faculdade da Administração, na medida em que esta não está vinculada à sua concessão³⁵. “É de se perceber, então, que o ato administrativo da licença ambiental, não estando vinculado a qualquer norma em concreto, tampouco ao próprio resultado do procedimento de licenciamento ambiental, apresenta todas as características de um ato administrativo discricionário”³⁶.

Andreas Krell ressalta que a vinculação administrativa é gradual, na medida em que oscila da absoluta vinculação à absoluta discricionariedade, sem representar, contudo, uma diferença qualitativa, mas apenas quantitativa. Nesse sentido, afirma que “esses extremos, no entanto, quase não existem na prática; a intensidade vinculatória depende da densidade mandamental dos diferentes tipos de termos linguísticos utilizados pela respectiva lei”³⁷. Porém, a polêmica acerca do ato administrativo que melhor comporta a defesa ambiental, apesar de extremamente relevante, não representa objeto de análise do presente artigo.

Diante disso, cabe ressaltar que independente de tratar-se de licença ou autorização ambiental, o ato administrativo sujeita à Administração aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do art. 37 da Constituição Federal.

Para o presente trabalho, algumas dessas diretrizes merecem ser analisadas especificamente, além de outras igualmente importantes, como o princípio da participação popular na preservação ambiental, tendo em

34 “A licença só é pertinente naquelas hipóteses em que preexiste o direito subjetivo ao exercício da atividade”. SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2020.

35 A autorização “não pressupõe um direito anterior a ser exercido. Vale dizer, o direito ao exercício da atividade autorizada nasce com a outorga da autorização”. SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 278.

36 BURGEL, Caroline Ferri, DANIELI, Gabriel da Silva, SOUZA, Leonardo da Rocha. Discricionariedade administrativa e licença ambiental. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, V. 7, N. 2, 2017, p. 272.

37 **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental**. O controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais. Um estudo comparado. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004, p. 23.

vista que o constituinte incumbiu a coletividade, juntamente com o Poder Público, de preservar o meio ambiente. Assim, a participação popular mostra-se altamente relevante no momento de ser estabelecida a comunicação entre livre iniciativa e meio ambiente, sendo necessário para isso, que o dever de publicidade seja cumprido.

Nesse sentido entendeu a lei nº. 6938/81³⁸, quando em seu art. 10, § 1º estabeleceu que “os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação”. Parece que o intuito é convocar a população a tomar parte das discussões que visam analisar os riscos de certas iniciativas, em virtude de esta também ter sido incumbida da preservação ambiental e, sobretudo, pelo fato do meio ambiente ser um patrimônio difuso.

Sendo assim, para que a participação popular de fato ocorra é necessário que se respeite o princípio da publicidade, previsto como um dos princípios norteadores da Administração Pública, permitindo, dessa forma, que as pessoas tenham acesso aos processos administrativos, o que constitui o direito constitucional à informação (art. 5º, XXXIII), dentre os quais os que dizem respeito às licenças ambientais.

Nesse sentido, a publicidade representa uma das faces da cidadania³⁹ ao permitir à população exigir da Administração o exercício de atividades as quais está vinculada, assim como, combater condutas que se mostrem impróprias e contrárias à moralidade pública.

Além do mais, a participação popular é um dos aspectos do Estado Democrático de Direito⁴⁰, possibilitando que os titulares do direito

38 O art.10 da Lei 6938/81 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio ambiente foi regulamentado pela resolução 237/97 do CONAMA. Nesse sentido, v. ACKER, Francisco Thomaz Van. Breves considerações sobre a resolução 237, de 19.12.1997, do CONAMA, que estabelece critérios para o licenciamento ambiental. **Revista de direito ambiental**, ano II, nº. 8, out./dez. 1997, pp. 165-169.

39 FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Invalidação judicial da discricionariedade administrativa no regime jurídico-administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 85.

40 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e discricionariedade. Novas reflexões sobre os limites e controles da discricionariedade**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, pp. 05-09.

ao meio ambiente ecologicamente equilibrado mantenham-se informados quanto à conduta do Estado no que diz respeito ao meio ambiente e participar do controle da atividade estatal.

Entretanto, o princípio da participação popular adquire maior eficácia quando exigido o estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório como condições para análise do pedido de licença ambiental, pois do contrário estará ofendida a própria cidadania⁴¹ ambiental⁴². A exigibilidade do estudo prévio de impacto ambiental é também um dos princípios constitucionais disciplinadores da ação estatal, tendo sido previsto pela Constituição em seu art. 225, § 1º, IV, constituindo assim um pressuposto para a concessão da licença⁴³ em razão desta exigência reforçar o intuito de prevenção.

Ressalta-se ainda que, tendo em vista a vinculação da Administração ao princípio da legalidade, este também rege o licenciamento ambiental. Portanto, agir de acordo com o princípio da legalidade é respeitar a exigência do licenciamento como forma de controlar a utilização dos recursos naturais e a ocorrência de possíveis danos ambientais.

Todavia, no que diz respeito à licença ambiental, o cumprimento da legalidade não representa apenas uma análise fria da lei, pois exige uma atividade discricionária, tendo em vista a indeterminação de termos como *atividades potencialmente poluidoras*, utilizado na definição de licença apresentada pela resolução 237 do CONAMA. Sendo assim, para que a Administração atue no estrito cumprimento da legalidade, ela precisará cumprir a exigência do licenciamento. Para tal, necessitará efetuar uma

41 FINK, Daniel Roberto, ALONSO JR., Hamilton, DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2002.

42 O termo cidadania ambiental foi usado por Helena Passos ao tratar dos fundamentos constitucionais da cidadania ambiental e o problema da discricionariedade administrativa. Discricionariedade administrativa e justiça ambiental. In: MILARÉ, Edis. **Ação civil pública. Lei nº. 7347/89. Quinze anos**. São Paulo: Revista dos tribunais, 2002, p. 468.

43 GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o controle da omissão administrativa. O controle da omissão estatal no direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2003, pp. 198-201.

abordagem discricionária e técnica a respeito dos possíveis danos decorrentes da atividade em análise.

Ressalta-se que “um ato discricionário não é absolutamente livre, pois, apesar de o gestor público poder analisar as razões relativas à oportunidade, à conveniência, à justiça e à equidade, ainda assim, deverá ser subsumido a elementos que o vinculam, quais sejam, a competência, a forma e a finalidade”⁴⁴.

Por outro lado, cumpre aqui lembrar que o fato de ser necessária uma atuação discricionária diante de termos indeterminados não transforma o ato de licença em autorização, pois a discricionariedade não diz respeito à concessão da licença ou autorização. Ou seja, não representa uma análise em torno de uma faculdade administrativa, e sim ao fato de que o termo *atividade potencialmente poluidora*, representa uma indeterminação que precisa ser definida diante das circunstâncias.

“Parece mais coerente, entretanto, ver o uso de conceitos jurídicos indeterminados, bem como a concessão de discricionariedade, como manifestações comuns da técnica legislativa de abertura das normas jurídicas, carecedoras de complementação”⁴⁵. A necessidade de complementação é plenamente compreensível, tendo em vista a impossibilidade de se criar regras uniformes, definidoras das atividades poluidoras. Assim, as diretivas oficiais ulteriores passam a ser extremamente necessárias, assumindo, dessa forma, a Administração, o papel de interpretar os fatos utilizando recursos, também, técnicos, no intuito de avaliar sua capacidade de degradação. Em poucas palavras: a Administração promove o diálogo entre a liberdade de iniciativa e o meio ambiente, entre o *jardim* e a *praça*.

Sendo assim, a consciência por parte da Administração na figura de seus servidores, em torno da importância da licença como instrumento de prevenção e da análise discricionária como instância para o diálogo,

44 BURGEL, Caroline Ferri, DANIELI, Gabriel da Silva, SOUZA, Leonardo da Rocha. Discricionariedade administrativa e licença ambiental. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, V. 7, N. 2, 2017, p. 273.

45 KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental. O controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais. Um estudo comparado**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004, p. 35.

torna-se ainda mais necessária. Isto porque, a observação quanto ao potencial de degradação das atividades não ficará a cargo do posicionamento pessoal daqueles, pois o exercício de uma valoração técnica diz respeito “não a uma ponderação comparativa de interesses secundários, mas sim uma mera valoração de factos e circunstâncias susceptíveis de apreciação vária”⁴⁶.

Fica assim exposto, portanto, que a análise discricionária da Administração desenvolvida no âmbito do licenciamento ambiental não vislumbra a possibilidade de verificação dos interesses apresentados, e sim a interpretação dos fatos por meio de conhecimentos técnicos aptos a densificar os conceitos jurídicos indeterminados apresentados. Isto porque a análise técnica referida representa um conceito de experiência, ou seja, refere-se “aos dados da experiência sensitiva”⁴⁷, o que não implica dizer que quando aplicado a situações complexas como as ambientais, não confira uma margem de apreciação por parte da Administração.

Convém ressaltar que a apreciação feita pela Administração, em razão de termos que requerem uma atividade discricionária, não constitui um poder, e sim um dever⁴⁸. Ou seja, na medida em que a Administração se encontra vinculada ao princípio da legalidade, sua atuação em nome da determinação diante dos fatos, de termos que se apresentam indeterminados no plano normativo, não lhe concede um poder discricionário, e sim um dever de, por meio de atividades discricionárias, atingir as finalidades previstas. No caso em questão, a finalidade de proteção ambiental.

Identificar na Administração uma finalidade ambiental remete à discussão a uma necessária abordagem sobre o que se convencionou chamar de interesse público, pois a existência da Administração pública sempre esteve direcionada a satisfazer fins que se qualificam como de

46 SOUSA, Antonio Francisco de. **Conceitos indeterminados no direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1994, p. 112.

47 MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. São Paulo: Dialética, 1999, p. 61.

48 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle judicial**. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 15.

interesse geral⁴⁹. Nesse sentido, convém lembrar que o interesse público nem sempre representa a soma dos interesses particulares ou privados, pois a possibilidade de opor-se a estes não é remota⁵⁰. E nesta seara de interesses públicos e privados encontra-se o licenciamento ambiental, como momento responsável por harmonizar tais interesses, cuja expressão se dá por meio dos direitos à liberdade de iniciativa e meio ambiente.

Entretanto, tendo em vista que a Administração moderna surgiu logo após a revolução francesa comportava-se de forma a demonstrar sua abstenção, pois o momento era de garantir liberdades e direitos individuais, inclusive contra abusos do próprio Estado, o século XX marcou uma postura intervencionista por parte da Administração, comumente identificada como Estado Social. Neste, a preocupação não estava voltada apenas para as liberdades e direitos individuais, mas também para a existência de um interesse público, frente ao qual os direitos individuais podem chegar a ceder⁵¹.

Essa marca privada tão forte deixada pelo Estado de Liberal e a marca pública, em oposição, deixada pelo Estado Social parece terem provocado a noção dicotômica entre interesse público e interesse privado até hoje difundida. Assim, o Estado Democrático de Direito teria a incumbência de não assumir nenhuma das duas posturas referidas, mas sim conjugá-las no intuito da promoção do que se chama de *justiça social*, utilizando para isso seu maior instrumento: a democracia.

Percebe-se, assim, que a interpretação dada ao interesse público como em oposição ao interesse privado, ou vice-versa, foi decorrência das experiências liberal e social dos Estados de Direito, sem, porém, terem sido superadas por completo até hoje. Tal dicotomia foi transportada para a atuação administrativa no que diz respeito à sua função de licenciamento. Isto porque a concessão da licença ambiental, mediante

49 Eros Grau atenta para a distinção entre interesse público, cujo titular é o Estado, e interesse social, cujo titular é a sociedade. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 28.

50 GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida. A limitação da autonomia privada nos direitos reais e pessoais. **Revista de direito privado**, vol. 14, abril/jun. 2003, p. 289.

51 ESCOLA, Héctor Jorge. **El interes público como fundamento del derecho administrativo**. Buenos Aires: Depalma, 1989, p. 36.

algumas condições impostas pela Administração, vem sendo frequentemente tratada como um momento em que o Estado precisaria sopesar o interesse privado em empreender e o interesse público de proteção ambiental quando na verdade trata-se de instância para o diálogo entre os interesses presentes no *jardim* e na *praça*.

CONCLUSÃO

Ao longo da história constitucional brasileira, o direito à liberdade de iniciativa foi previsto, expressamente, em situação de limitação com outros valores, também consagradores de direitos fundamentais, a partir da Constituição Federal de 1988. E, apesar de não ter sido previsto dentre os direitos e garantias individuais da Constituição, é um direito fundamental tendo em vista que a concepção material acerca dos direitos fundamentais consagra direitos dessa natureza, mesmo quando não previstos no rol formal, desde que portadores da natureza fundamental. Ou seja, desde que represente um direito de fundamental importância para a sociedade, em decorrência de suas características e substância.

Tendo em vista que o caráter fundamental da livre iniciativa é decorrente da sua natureza de liberdade, o referido direito encontra-se classificado, quanto ao contexto histórico, como direito fundamental de primeira dimensão, o que implica dizer, *a priori*, que exige do Estado uma postura de não intervenção.

Por outro lado, o direito ao meio ambiente, propriamente dito, encontra-se entre os direitos fundamentais de terceira dimensão, também no que diz respeito ao momento histórico de sua reivindicação, na medida em que exige o compromisso de solidariedade, não apenas em relação ao Estado brasileiro como também no que se refere ao apoio e cooperação dos Estados soberanos e, principalmente, em razão de possuir uma titularidade indefinida, comumente chamada de difusa.

A previsão constitucional da *defesa* do meio ambiente como princípio da Ordem Econômica e como requisito para o exercício da livre iniciativa requer a interpretação daquela liberdade em consonância com o art. 225 da Constituição, o que implica dizer que o exercício da liberdade

de iniciativa encontra-se limitado, de forma imanente, pelo direito ao meio ambiente, tendo em vista ser um princípio condicionado.

A interpretação do meio ambiente como regra constitucional viabiliza a consagração da proposta de dever de responsabilidade comunitária no âmbito da livre iniciativa, transformando a dicotomia público/privado em mais uma falácia de categorias, pois a natureza difusa daquele direito implica na superação do modo intersubjetivo de interpretação e aplicação do direito, exigindo o diálogo para com a liberdade referida.

A reestruturação da livre iniciativa proposta pela Constituição Federal impõe a necessidade de se estabelecer o diálogo entre este direito e o direito ao meio ambiente, momento em que a atuação da Administração pública torna-se fundamental. Assim, a licença ambiental passa a ser mais que um direito subjetivo do interessado, pois se torna o instrumento capaz de efetivar a limitação constitucionalmente prevista e estabelecer a comunicação entre o *jardim* e a *praça*, ou seja, instrumento de prevenção.

REFERÊNCIAS

ACKER, Francisco Thomaz Van. Breves considerações sobre a resolução 237, de 19.12.1997, do CONAMA, que estabelece critérios para o licenciamento ambiental. **Revista de direito ambiental**, ano II, nº. 8, out./dez. 1997, pp. 165-169.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. Coimbra: Almedina, 1998.

BACIGALUPO, Mariano. La aplicación de la doctrina de los ‘límites inmanentes’ a los derechos fundamentales sometidos a reserva de limitación legal. **Revista española de derecho constitucional**, año 13, num. 38, may./ago, pp. 297-315.

BURGEL, Caroline Ferri, DANIELI, Gabriel da Silva, SOUZA, Leonardo da Rocha. Discricionarietà administrativa e licença ambiental. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, V. 7, N. 2, 2017, pp. 265-304.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra, 2004.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, pp. 493-508.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, 1999.

DAWALIBI, Marcelo. Licença ou autorização ambiental. **Revista de direito ambiental**, ano V, nº. 17, jan./mar. 2000, pp. 179-187.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2020.

ESCOLA, Héctor Jorge. **El interes público como fundamento del derecho administrativo**. Buenos Aires: Depalma, 1989.

FINK, Daniel Roberto, ALONSO JR., Hamilton, DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2002.

FIORINO, Daniel. **Making environmental policy**. Berkeley: University of California, 1995.

FRANÇA, Vladmir da Rocha. **Invalidação judicial da discricioniedade administrativa no regime jurídico-administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

GALIZA, Andréa. A proteção ao patrimônio cultural e o direito de propriedade na Constituição de 1988 – uma análise da possibilidade de colisão. **Revista da secretaria de assuntos jurídicos**, ano VII, nº. 7, pp. 87-99.

GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o controle da omissão administrativa. O controle da omissão estatal no direito ambiental.** Rio de Janeiro: Forense universitária, 2003.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito.** São Paulo: Malheiros, 2003.

GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida. A limitação da autonomia privada nos direitos reais e pessoais. **Revista de direito privado**, vol. 14, abril/jun. 2003, pp. 281-299.

HAWKEN, Paul. **The ecology of commerce.** Nova York: Harper business, 1993.

JONAS, Hans. **Le principe responsabilité.** Une éthique pour la civilisation technologique. Paris: Flammarion, 1990.

KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental.** O controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais. Um estudo comparado. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004.

MACHADO, Paulo Leme. **Direito ambiental brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2020.

MARQUES, Clarissa. Propriedade e função social: uma hipótese de não-colisão? **Revista Duc in Altum**, vol. 3, n. 04, jul.-dez. 2011, pp. 173-191.

MARQUES, Clarissa. Meio ambiente, solidariedade e precaução. **Revista Duc in Altum**, vol. 4, n. 05, jan.-jun. 2012, pp. 165-174.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle judicial**. São Paulo: Malheiros, 2017.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. São Paulo: Dialética, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e discricionariedade. Novas reflexões sobre os limites e controles da discricionariedade**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

OST, François. **A natureza à margem da lei**. A ecologia à prova do Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PASSOS, Helena. Discricionariedade administrativa e justiça ambiental. In: MILARÉ, Edis. **Ação civil pública. Lei nº. 7347/89. Quinze anos**. São Paulo: Revista dos tribunais, 2002.

ROHDE, Geraldo Mário. Licença prévia – LP e prática de licenciamento ambiental no Brasil. **Revista de direito ambiental**, ano V, nº. 18, abril/jun. 2000, pp. 213-229.

SALADANHA, Nelson. **O jardim e a praça. O privado e o público na vida social e histórica**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1993.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOUSA, Antonio Francisco de. **Conceitos indeterminados no direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1994.

STRECK, Lênio. **Jurisdição constitucional e hermenêutica. Uma nova crítica do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.