



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROGRAMA
REGIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E
MEIO AMBIENTE - PRODEMA**



**O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO E A EFETIVIDADE DO
LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ÂMBITO DO
MUNICÍPIO DE TIBAU DO SUL – RIO GRANDE DO NORTE,
BRASIL.**

PRISCILA FREIRE DA SILVA

2024
Natal – RN
Brasil

Priscila Freire da Silva

**O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO E A EFETIVIDADE DO
LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO
DE TIBAU DO SUL - RIO GRANDE DO NORTE, BRASIL.**

Dissertação apresentada ao Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PRODEMA/UFRN), como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

Orientador: **Prof. Dr. Daniel Durante Pereira Alves**

2024

Natal – RN

Brasil

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI
Catalogação de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial Prof. Leopoldo Nelson - -Centro de
Biociências - CB

Silva, Priscila Freire da.

O silêncio administrativo e a efetividade do licenciamento ambiental no âmbito do município de Tibau do Sul - Rio Grande do Norte, Brasil / Priscila Freire da Silva. - 2024.

122 f.: il.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Biociências, Programa Regional de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente - PRODEMA. Natal, RN, 2024.

Orientação: Prof. Dr. Daniel Durante Pereira Alves.

1. Licenciamento ambiental - Dissertação. 2. Silêncio administrativo - Dissertação. 3. Efetividade - Dissertação. I. Alves, Daniel Durante Pereira. II. Título.

RN/UF/BSCB

CDU 349.6

PRISCILA FREIRE DA SILVA

Dissertação submetida ao Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PRODEMA/UFRN), como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr Daniel Durante Pereira Alves
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PRODEMA/UFRN)

Prof. Dr Carlos Sérgio Gurgel da Silva
Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN)

Prof(a). Dr.(a) Rebecca Lunna Lucena
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PRODEMA/UFRN)

AGRADECIMENTOS

A minha gratidão ao autor da minha vida, Jesus Cristo, que me possibilitou a aprovação no PRODEMA-UFRN, e me concedeu sabedoria para escrever essa dissertação. Sem Ele jamais eu conseguiria. Agradeço também a minha família pela compreensão e a minha filha Ester que desde o ventre colaborou com esse processo, emanando amor e força. Grata sou pelos verdadeiros anjos que me auxiliaram nessa jornada, a saber: meu orientador: Dr Daniel Durante Pereira Alves, que exerce o sacerdócio do ensino com excelência, empatia e leveza. Obrigada por conseguir dialogar com outras vertentes disciplinares e contribuir de maneira tão efetiva para meu crescimento pessoal e profissional. Além da Dr(a). Helena Stela Sampaio que tanto contribuiu por meio dos seus comentários e sugestões que abrilhantaram essa obra. Obrigada Dra. por compartilhar seu saber e me ensinar a prosseguir, mediante o seu exemplo de força, coragem e militância em prol da defesa do meio ambiente. Por fim, externo meus agradecimentos ao Dr. Carlos Sérgio Gurgel da Silva que em meio a tantos afazeres, ainda conseguiu despender tempo e tecer sugestões tão valiosas para essa pesquisa. Me fazendo refletir sobre o que essa obra poderia trazer de benefício para a sociedade e me ensinado que sempre devo me esforçar para entregar o meu melhor.

RESUMO

O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO E A EFETIVIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE TIBAU DO SUL - RIO GRANDE DO NORTE, BRASIL.

Esta pesquisa examina a efetividade do licenciamento socioambiental, um instrumento central da Política Nacional de Meio Ambiente (Art. 9º, IV), no contexto do silêncio administrativo em Tibau do Sul, RN. O estudo foca nas consequências jurídicas desse silêncio, evidenciadas nas ações do Ministério Público Estadual (MPE-RN) e do Ministério Público Federal (MPF-RN) entre 2016 e 2020. Três questões principais orientam a investigação: (1) Como o MPF-RN e MPE-RN constatarem o silêncio administrativo nos seus procedimentos extrajudiciais e processos judiciais que versem sobre o licenciamento ambiental, de empreendimentos turísticos de Tibau do Sul, durante o período de 2016 a 2020? (2) Quais são os desdobramentos normativos socioambientais que possibilitam essa identificação? (3) Quais são as implicações ocasionadas à efetividade do licenciamento ambiental dos empreendimentos turísticos em Tibau do Sul, mediante a identificação de casos de silêncio administrativo nos procedimentos e processos judiciais do MPE-RN e MPF-RN? A metodologia adotada é interdisciplinar, combinando análise teórica, normativa e jurisprudencial para abordar essas questões. A dissertação se estrutura em três capítulos principais: o primeiro, de cunho mais teórico e abrangente, aborda o Estado de Direito Ambiental, sustentabilidade e políticas públicas, interligando licenciamento ambiental e silêncio administrativo. Constata-se uma crise institucional e normativa que afeta a gestão ambiental pretendida pelo licenciamento. O segundo capítulo investiga como o MPF-RN aborda o silêncio administrativo, identificando os desdobramentos normativos relevantes. Por fim, o terceiro capítulo avalia as implicações desse silêncio na efetividade do licenciamento ambiental em Tibau do Sul. Nas considerações finais, a partir de uma reflexão cruzada dos três capítulos são sugeridas diretrizes para uma atuação estatal e social mais eficaz na proteção ambiental. Recomenda-se que tanto o governo quanto a sociedade civil intensifiquem o monitoramento e a fiscalização do licenciamento ambiental, com o apoio de instituições como o MPF, para garantir a defesa dos direitos coletivos e a sustentabilidade ambiental.

PALAVRAS-CHAVE: licenciamento ambiental, silêncio administrativo, efetividade, Tibau do Sul, Ministério Público Estadual do Rio Grande do Norte e Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte.

ABSTRACT

ADMINISTRATIVE SILENCE AND THE EFFECTIVENESS OF THE ENVIRONMENTAL LICENSING WITHIN THE MUNICIPALITY OF TIBAU DO SUL - RIO GRANDE DO NORTE, BRAZIL.

This research examines the effectiveness of socio-environmental licensing, a central instrument of the National Environmental Policy (Art. 9, IV), in the context of administrative silence in Tibau do Sul, RN. The study focuses on the legal consequences of this silence, evidenced in the actions of the State Public Ministry (MPE-RN) and the Federal Public Ministry (MPF-RN) between 2016 and 2020. Three main questions guide the investigation: (1) How do the MPF-RN and MPE-RN observe the administrative silence in their extrajudicial procedures and legal proceedings that deal with environmental licensing of tourist developments in Tibau do Sul, during the period from 2016 to 2020? (2) What are the socio-environmental normative developments that make this identification possible? (3) What are the implications for the effectiveness of environmental licensing of tourist developments in Tibau do Sul, through the identification of cases of administrative silence in the procedures and legal processes of MPE-RN and MPF-RN? The methodology adopted is interdisciplinary, combining theoretical, normative and jurisprudential analysis to address these issues. The dissertation is structured into three main chapters: the first, of a more theoretical and comprehensive nature, addresses the Environmental Rule of Law, sustainability and public policies, interconnecting environmental licensing and administrative silence. There is an institutional and regulatory crisis that affects the environmental management intended by licensing. The second chapter investigates how the MPF-RN addresses administrative silence, identifying the relevant normative developments. Finally, the third chapter evaluates the implications of this silence on the effectiveness of environmental licensing in Tibau do Sul. In the final considerations, based on a cross-reflection of the three chapters, guidelines are suggested for more effective state and social action in environmental protection. It is recommended that both the government and civil society intensify monitoring and inspection of environmental licensing, with the support of institutions such as the MPF, to guarantee the defense of collective rights and environmental sustainability.

KEYWORDS: environmental licensing, administrative silence, effectiveness, Tibau do Sul, State Public Ministry of Rio Grande do Norte and Federal Public Ministry in Rio Grande do Norte.

LISTA DE FIGURAS

CARACTERIZAÇÃO GERAL DA ÁREA DE ESTUDO – FIGURA 1. Área de Proteção Ambiental Bonfim/Guaráira.....	24
CARACTERIZAÇÃO GERAL DA ÁREA DE ESTUDO – FIGURA 2. Localização e perímetro do Parque Estadual Mata da Pipa (PEMP), município de Tibau do Sul, RN, Brasil.....	25
TRAJETÓRIA DA PESQUISA – FIGURA 3.....	29

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO GERAL E REVISÃO DA LITERATURA/FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	10
CARACTERIZAÇÃO GERAL DA ÁREA DE ESTUDO.....	21
METODOLOGIA GERAL	25
CAPÍTULO 1 – Reflexões socioambientais sobre o silêncio administrativo e o licenciamento ambiental.....	32
CAPÍTULO 2 – O Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte e sua ótica socioambiental sobre o silêncio administrativo no licenciamento ambiental.....	62
CAPÍTULO 3 – Repercussões do silêncio administrativo na efetividade do licenciamento ambiental: uma análise do Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte.....	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	118
REFERÊNCIAS GERAIS.....	120

INTRODUÇÃO GERAL E REVISÃO DA LITERATURA/FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) foi promulgada em 1981, época em que o Brasil se encontrava submetido a um rigoroso regime político-administrativo autoritário, ou seja, ainda na vigência da Constituição de 1967. Outrossim, esclarece-se que foi através da PNMA que se declarou no ordenamento jurídico pátrio a importância do meio ambiente, o qual é um bem de uso comum do povo, e essencial à sadia qualidade de vida. Essa importância fora registrada mediante a demarcação de objetivos, princípios, conceitos e os instrumentos de proteção ambiental. (SILVA; BRAGA JÚNIOR, 2021, p.465).

Contudo, esclarece-se que os mencionados instrumentos da PNMA, inclusive o licenciamento ambiental, não constam expressamente na Constituição Federal de 1988, representativa do Estado de Direito Socioambiental brasileiro. Apesar de aquela consagrar o meio ambiente, como direito humano fundamental, o qual é inerente ao piso mínimo de dignidade humana e que não pode “sofre[r] relativização, pois é indispensável à manutenção de todas as formas de vida”. (SILVA; BRAGA JÚNIOR, 2021, p.458).

Todavia, ao exposto destaca-se que o texto constitucional serve de guia para a compreensão da PNMA. Dessa forma, compete ao órgão ambiental conduzir o licenciamento norteado pelo paradigma constitucional da sustentabilidade. Essa é compreendida como uma meta global, a ser atingida, mediante a integração equilibrada das dimensões que a compõe, a saber: ecológica, social, ética, cultural, econômica, espacial e política, buscando uma maior participação social na proteção, recuperação e melhoria das condições ambientais e de qualidade de vida. (FILHO; GUIMARÃES, p.15, 2020).

Esse conceito interrelaciona, principalmente as questões socioeconômicas com as de ordem ambiental no enfrentamento dos riscos socioambientais. Estes são compreendidos a partir da distribuição dos custos e benefícios ambientais entre diferentes grupos sociais. Esses custos recaem majoritariamente na população com menos recursos financeiros, políticos e informativos. (ACSELRAD et al., 2009; MARTÍNEZ-ALIER, 2002) apud ALIER; BENE; NEYRA; SAES; WAGNER, p. 2, 2021).

Logo, é a justiça ambiental que atuará no enfrentamento dessa realidade. Esse instituto, vincula problemas ambientais às questões socioeconômicas, por meio de movimentos sociais. Sendo esses promovidos por acadêmicos, ativistas, bem como, pela população mais afetada pelos riscos socioambientais, de forma a implementar estratégias de ação que busquem assegurar a efetividade (conceituada por Santos (2019, p.77) como a plena produção dos efeitos das normas no campo fático) dos direitos fundamentais, dentre esses o direito a um meio ambiente seguro e sadio e para todos. (ZHOURI, 2008, p. 205)

Diante disso, depreende-se que a justiça ambiental se interrelaciona intrinsecamente com o da sustentabilidade, pois “ambas têm seus preceitos pautados na equidade e na interação de valores sociais, proteção ambiental e um desenvolvimento econômico justo, trazendo para todos, sem exclusão social, oportunidades de viver com qualidade de vida”. Como também, com o princípio do desenvolvimento sustentável, uma vez que todos vislumbram a implementação de um desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto. (CORREIA, 2017, p. 215).

A justiça ambiental tem suas diretrizes basilares no art. 3º, inciso I da Constituição Federal de 1988, e no caput do art. 225 da CF/1988 e é um parâmetro norteador para os estudos técnicos, pareceres e decisões judiciais que abordem a temática do meio ambiente, inclusive para o procedimento do licenciamento ambiental adotado no Brasil. Neste último caso, acaba por incentivar e promover a participação pública nas fases iniciais deste procedimento, dispostas no Art. 10 da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente nº 237/1997. (CORREIA, 2017, p. 215).

Dessa maneira, advogando em favor de que todos tenham direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Além de assegurar “um tratamento igualitário para todas as pessoas, independentemente de raça, cor, nacionalidade e renda”, ou seja, atuando no enfrentamento às externalidades negativas, como por exemplo, as ingerências políticas e econômicas, que possam advir no licenciamento de um determinado empreendimento. (BULLARD, 2005, P. 4, apud CORREIA, 2017, p. 218). Assim, evitando transtornos que repercutem na efetividade do licenciamento ambiental.

Por conseguinte, esclarece-se que um desses transtornos é a ocorrência do silêncio administrativo, o qual é compreendido, de acordo com Garnica (1990, p.76) apud Saddy e Teixeira (2016, p.130), como a inatividade formal da Administração Pública e do administrado, mediante qualquer ato que impeça ou não a continuação do trâmite e, por conseguinte, paralise o procedimento administrativo.

Esse conceito remete a ideia mais abrangente, ou seja, o sentido amplo do fenômeno em deslinde. Ao passo que o sentido estrito, o que será aplicado na análise dos estudos de casos dessa pesquisa é a inatividade da Administração, restando-lhe atribuídos determinados efeitos legais.

Exemplificando o exposto, cita-se que o silêncio em sentido estrito é “toda e qualquer situação de ausência de linguagem escrita, após transcorrido certo prazo máximo, afigurada em decisões, concessões ou respostas frente a procedimento administrativo iniciado de ofício ou pelo interessado, que produza determinados efeitos”. (SADDY E TEIXEIRA, 2016, p.130).

Ademais, no tocante a normatização do silêncio administrativo, de acordo com Saddy(2008, p.7) o Direito brasileiro não possui, a nível federal, uma regra geral, sobre os efeitos (positivos ou negativos) desse silêncio e como o administrado deve proceder, mediante a ocorrência do citado silêncio.

Sendo assim, para o autor o que existe, no Brasil, são apenas alguns casos esporádicos de determinadas leis as quais ora concedem, ou ora denegam o pedido requerido à Administração Pública silente. Exemplo disso no âmbito estadual, em específico no Rio Grande do Norte, é a Lei de Complementar Estadual nº 303/ 2005, em seu o Art. 67, a citar:

Art. 67. Concluída a instrução, e observado o disposto no art. 62 desta Lei Complementar, a Administração Pública tem o prazo de até 60 (sessenta) dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada pelo agente e aprovada pelo Titular do órgão ou entidade da Administração Pública.

§ 1º Ultrapassado o prazo sem decisão, o interessado poderá solicitar que a Administração Pública se manifeste sobre o seu pedido em 10 (dez) dias.

§ 2º Na hipótese de persistir **o silêncio administrativo, após observado o prazo a que se refere o § 1º, deste artigo, o pedido formulado pelo interessado será considerando denegado.** (grifos nossos).

Esse dispositivo legal é contrário a lógica da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica elucidada no inciso IX, do caput do art. 3º Lei Federal nº 13.874, de 2019, uma vez que, o silêncio da autoridade competente não importará na aprovação tácita do pleito requerido. Mas, na sua denegação.

Outrossim, ressalta-se que nesses dois instrumentos normativos não constam o conceito e os critérios identificadores do silêncio administrativo. Mas, tão somente a normatização de que apenas quando transcorrido o prazo sem decisão da Administração Pública é que será conferida resposta ao pedido do requerente, quer seja concedendo ou indeferindo o pedido formulado. Demonstrando um desrespeito ao princípio da eficiência, disposto no Art. 37 da Constituição Federal de 1988 e o no Art. 26 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. Diante disso, resta ao requerente recorrer a via judicial.

Entrementes, é no campo doutrinário, que esta pesquisa se debruçará, pois no âmbito municipal, em específico no escopo espacial desse estudo: Tibau do Sul, também não consta regulação ao silêncio administrativo, conforme consulta a legislação municipal no site: <https://www.tibaudosul.rn.leg.br/leis>. Logo, considerando a ínfima doutrina que discute o silêncio administrativo, detém-se ao detalhamento mais preciso de como identificar o silêncio administrativo e quais os requisitos para tanto elencados por Saddy e Teixeira(2016).

Não sendo este rol de identificação taxativo, mas exemplificativo, pois demanda a análise de cada caso concreto. Essa identificação na ótica dos autores dar-se-á primeiramente,

através da existência de procedimento administrativo, quer tenha sido iniciado de ofício ou pelo administrado. Este último caso, ocorre mediante a apresentação de petição, solicitação, reclamação ou recurso dirigido à Administração acompanhado de toda a documentação necessária, cujo pedido deve estar em conformidade ao ordenamento jurídico.

Ademais, Sandy e Teixeira (2016. p.114) exemplificam que o procedimento será iniciado de ofício, tal como nos casos de implantação e prestação de um serviço público; atuações administrativas, as quais possam limitar e privar os interesses dos particulares, e em caso de descumprimento ocasionar consequências jurídicas. Como exemplo disso, cita-se o Art. 17 da Lei Complementar (LC) nº 140/2011, no qual o órgão responsável pelo licenciamento para apurar as infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada lavra auto de infração ambiental e instaura processo administrativo.

Nesse diapasão, ressaltam-se que não só nos procedimentos de ofício, mas também nos postulados pelo particular, ambos devem estar devidamente instruídos, ou seja, em conformidade com as determinações do ordenamento jurídico vigente, munidos dos elementos necessários à sua resolução pela Administração Pública. O ente deve ser competente, ou seja, possuir o dever legal de decidir a questão, mediante a feitura expressa de um ato administrativo.

Outro requisito para a supracitada identificação do silêncio administrativo, de acordo com os Saddy e Teixeira (2016. p.115) é o vencimento do prazo máximo com inatividade formal administrativa ou omissão específica. Essa é conceituada como a omissão administrativa ou falta expressa de decisão, concessão ou resposta que declare a vontade da Administração Pública, durante um período predeterminado pela norma jurídica; ou por instrumento bilateral de manifestação da autonomia de vontade; ou decisão judicial.

Nesses instrumentos normativos também é possível constar a prorrogação de prazos para a Administração prolatar decisões, mediante justificativa e notificação aos interessados. Desse modo, possibilitando a contagem do prazo para a formação dos efeitos do silêncio. Destaca-se, que se no caso em análise não houver previsão legal específica de prazo para a oferta de resposta da Administração, aplica-se, subsidiariamente, o Art. 49 da Lei Federal nº 9.784, de 1999.

Ademais, o último requisito é o efeito do silêncio administrativo. Ressalta-se que a sua existência se perfectibiliza com os dois primeiros fatores de identificação do citado silêncio. Sendo assim, há a necessidade de uma disposição expressa (quer seja mediante dispositivo legal, decisão judicial ou instrumento contratual) que preveja os seus efeitos (concessórios ou denegatórios do pleito requerido pelo administrado). (SADDY; TEIXEIRA, 2016. p.115). Como exemplo dessa disposição expressa em uma norma jurídica cita-se o inciso IX, do caput

do art. 3º Lei Federal nº 13.874, de 2019(Declaração de Direitos de Liberdade Econômica), a saber:

nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Lei, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei.

Todavia, no âmbito do licenciamento ambiental, conforme expressamente preconiza o §3º do artigo 14 da Lei Complementar nº 140/2011, o silêncio da autoridade competente não importará na sua aprovação tácita, tendo em vista, o decurso dos prazos. Estando estes dispostos nos Arts. 14,15, 16 e 18 da Resolução CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) nº 237/19997) para a expedição das licenças ambientais, (preconizadas no Art.8º da Resolução CONAMA nº 237/97) por ora requeridas. Nessa ótica Niebuhr (2020, p.268) explica que:

(...) Em matéria ambiental, a previsão específica veiculada no §3º do artigo 14 da **Lei de Competências Ambientais (Lei Complementar nº 140/11) — qual seja, de que o decurso do prazo para processamento da licença não autoriza a prática de ato que dela dependa — permanece válida e não foi derogada pela Declaração de Direitos de Liberdade Econômica**. O silêncio negativo em licenciamentos ambientais (previsto na Lei Complementar nº 140/11) **é uma das “hipóteses expressamente vedadas em lei”, como refere expressamente a parte final do inciso IX do artigo 3º da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que excetua e afasta a aplicação da aprovação tácita. Ainda que não se entendesse dessa forma, a previsão da Lei de Competências Ambientais é específica e veiculada em norma hierarquicamente superior à Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, razão pela qual, de acordo com o ensinamento de Norberto Bobbio, prevalece sobre esta**. E, em qualquer caso, entende-se como antijurídica a aplicação do regime de aprovação tácita à pretensão de desenvolvimento de atividades econômicas potencialmente impactantes quando a exigência de controle prévio para mapeamento e estabelecimento de condicionantes, medidas mitigadoras e compensatórias decorrer de regulamentação específica nas esferas ambientais e urbanísticas, sob pena de se inviabilizar a finalidade da tutela preventiva nessas searas. Essa é, contudo, uma interpretação, dentre tantas outras possíveis. (grifos nossos).

Corroborando o exposto ressalta-se que a Lei de Competências Ambientais nº 140/2011, específica e veiculada, afasta a aplicação da aprovação tácita face o silêncio da autoridade competente, conforme disposto em seu § 3º do Art. 14.

Logo, apesar de existirem outras interpretações, esta pesquisa segue o posicionamento do autor¹, visto que, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, expressamente

¹ Sendo este o mesmo entendimento exarado no REsp 1245149 / MS. Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN. Órgão Julgador: segunda turma do Superior Tribunal de Justiça. Data do Julgamento 09/10/2012. Data da Publicação/Fonte: DJe 13/06/2013, anterior a Lei Federal nº 13.874, de 2019, a citar:.. “Em respeito ao princípio

preconiza hipóteses de vedação legal à aplicabilidade da mencionada aprovação tácita, consoante o seu inciso IX do artigo 3º, e dentre aquelas exceções compreendemos que estar o licenciamento ambiental, disposto na PNMA, LC nº 140/2011 e Resolução CONAMA nº 237/1997.

Além disso, outro fator que justifica a compreensão acima é de que, com fulcro no Art.4º, I, da Lei nº 6.938/81, a PNMA e, por conseguinte, seus instrumentos, no caso o licenciamento ambiental, objetivam à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Desse modo, assegurando a garantia constitucional da ordem econômica e a defesa do meio ambiente, preconizada no Art. 170, inciso VI, da CF/1988. Logo, qualquer proposição, tal como as interpretações que conferem a aprovação tácita ao licenciamento face ao silêncio do órgão ambiental competente, violam o princípio da proteção ambiental e estão em desacordo a mencionada garantia e implicarão em decisões calcadas em informações científicas superficiais e insuficientes.

Desta feita, compete a Administração Pública a importante tarefa de concretizar o desenvolvimento sustentável sob as diretrizes da ordem econômica constitucional. Sendo esse o objetivo do licenciamento ambiental. Esse feito é demonstrado pelo Supremo Tribunal Federal-STF no julgamento do Agravo Regimental na Ação Civil Originária -n. 876/BA, ao ser contra a concessão da licença prévia (disposta no Art. 8, I, da Resolução CONAMA nº 237/1997) nº 200/2005.45, dada pelo IBAMA, no tocante ao Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, visto que, não fora identificado o equilíbrio entre as esferas econômico-social com a ambiental.

Portanto, ainda sobre a aprovação tácita face o silêncio do órgão licenciador competente, assevera-se que no campo infralegal, consoante consulta ao site do CONAMA:

da legalidade, é proibido ao órgão ambiental criar direitos de exploração onde a lei previu deveres de preservação. Pela mesma razão, mostra-se descabido, qualquer que seja o pretexto ou circunstância, falar em licença ou autorização ambiental tácita, mormente por quem nunca a solicitou ou fê-lo somente após haver iniciado, às vezes até concluído, a atividade ou o empreendimento em questão. **Se, diante de pleito do particular, o Administrador permanece silente, é intolerável que a partir da omissão estatal e do nada jurídico se entreveja salvo-conduto para usar e até abusar dos recursos naturais, sem prejuízo, claro, de medidas administrativas e judiciais destinadas a obrigá-lo a se manifestar e decidir.** Embora o licenciamento ambiental possa, conforme a natureza do empreendimento, obra ou atividade, ser realizado, conjunta ou isoladamente, pela União, Distrito Federal e Municípios, não compete a nenhum deles - de modo direto ou indireto, muito menos com subterfúgios ou sob pretexto de medidas mitigatórias ou compensatórias vazias ou inúteis - dispensar exigências legais regulamentares ou de pura sabedoria ecológica, sob pena de, ao assim proceder, fulminar de nulidade absoluta e insanável o ato administrativo praticado, bem como de fazer incidir, pessoalmente, sobre os servidores envolvidos, as sanções da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente (arts. 66, 67 e 69-A) e da Lei da Improbidade Administrativa, às quais se agrega sua responsabilização civil em regime de solidariedade com os autores diretos de eventual dano causado.(grifos nossos).

<http://conama.mma.gov.br/atos-normativos-sistema>, não constam registros sobre a literalidade da vedação a mencionada aprovação.

Mas, pontua-se que com fulcro na Resolução CONAMA nº 237/1997, no seu Art. 16, o não cumprimento dos prazos estipulados nos artigos 14 e 15, concernente ao lapso temporal para análise das licenças ambientais, sujeitará o licenciamento à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente.

Sendo assim, de acordo com a legislação infralegal e o § 3º do Art. 14 da LC nº 140/2011, para enfrentar o silêncio da autoridade competente instaura-se a competência supletiva. Fato esse exemplificado quando o órgão licenciador estadual é silente e o federal passa a ser responsável pelo licenciamento do empreendimento.

Porém, não há disposição legal expressa nos citados dispositivos normativos de como ocorrerá essa competência supletiva. Apesar da competência de os órgãos licenciadores estar preconizada no Art. 6º da PNMA, assim como, nos Arts. 1º, 2º, 7º, 8º e 9º e 14 da LC nº 140/2011 e nos Arts. 4º, 5º, 6º e 7º da Resolução CONAMA nº 237/97. Além disso, não constam quais serão os fatores limitantes e qual o início da contagem dos prazos para o órgão ambiental atuar supletivamente, citados no Art. 14 da mencionada Resolução.

Desse modo, impossibilitando a realização da contagem do prazo para a identificação das seguintes hipóteses que caracterizam o silêncio administrativo, a citar: “vencimento do prazo máximo sinalizado pela norma jurídica, decisão judicial ou documento contratual”, sem a contestação expressa da Administração e o efeito silêncio administrativo. (SADDY; TEIXEIRA, 2016. p.113).

Ademais, no tocante aos efeitos do silêncio administrativo, esclarece-se que caso não haja expressa disposição normativa, decisão judicial ou instrumento contratual sobre os efeitos concessórios ou denegatórios ao pleito requerido, incorre-se no silêncio neutro. Para tanto, compete a doutrina e a jurisprudência fixarem as consequências do silêncio administrativo neutro. Todavia, se nada dispuserem, restará ao particular a faculdade de “postular um recurso administrativo ou socorrer-se ao Judiciário, depois que decorrer o prazo sem a devida manifestação da Administração, ou no caso de inexistência de prazo, depois de decorrido um tempo razoável”. (SADDY; TEIXEIRA, 2016. p.116).

Logo, só resta ao judiciário determinar que houve a violação a direito líquido e certo, bem como, que o Administrador decida, assinalando-lhe um prazo genérico, tal como o de 5(cinco) dias disposto no Art. 24, L. 9.784/99. Além de a depender do caso, fixar multa diária pelo descumprimento da ordem judicial, tendo em vista, que não pode o órgão jurisdicional substituir a vontade do órgão administrativo. Mas, poderá obrigá-lo a emití-la, se a lei o impuser.

Por fim, com base em todo o exposto, destaca-se que dada a constatação do mencionado silêncio administrativo no licenciamento ambiental, consoante os escritos de Saddy e Teixeira (2016, p.116), o citado silêncio, além de implicar no desrespeito ao princípio constitucional da eficiência e o abuso de poder. Aquele também obstaculiza à efetividade do próprio licenciamento, pois é provável que muitas atividades sujeitas a este, que são potencial e efetivamente poluidoras, se instalem e operem sem a devida licença.

Outra probabilidade, a depender da análise do caso concreto é que no caso de empreendimentos licenciados, a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas por aqueles não seja realizada. Dessa forma, causando riscos de danos socioambientais irreversíveis ao meio ambiente.

Cenário este antagônico ao objetivo para o qual o licenciamento fora criado, ou seja, dirimir futuros danos ao meio ambiente. Desse modo, para enfrentar esta realidade, se faz necessária a atuação do poder público e da coletividade, de acordo com Machado (2010, pg.7). Sendo uma das formas de participação indireta da sociedade, no processo de licenciamento, de acordo com Cavalcanti (2010, p.142), é a atuação do Ministério Público (MP), em conformidade aos Arts. 127 a 130 da Constituição Federal.

Essa atuação é pautada na defesa da ordem jurídica, e dos interesses sociais, face as ações do Poder Público que ofendam compromisso constitucional de proteger juridicamente o meio ambiente, disposto no Art.225 da CF/88. Assim, assegurando a “efetividade” do citado compromisso. Dessa forma, garantindo também o disposto no Art. 13, § 1º da PNMA, e no Art. 127 e seguintes da CF/88. (SILVA, 2014, p.50-51).

Em resumo, acrescenta-se que a atuação Ministerial no âmbito do licenciamento acaba por subsidiar a implementação da governança ambiental no Brasil. Sendo essa conceituada como processo de intervenção, no controle e uso dos recursos ecossistêmicos, a qual norteia as políticas públicas, por ser fundamentada nos seguintes elementos típicos: descentralização, democracia, transparência, equidade, prestação de contas, no processo de gestão. Além de ser necessária a propiciação do desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade ambiental. Isso, por meio da ação conjunta, em defesa do meio ambiente, ecologicamente equilibrado, dos seguintes atores políticos: movimentos sociais, cientistas, pesquisadores, instituições governamentais e não governamentais, conselhos, lideranças, organizações ambientais, entre outros cidadãos. (ZHOURI, p.206)

Desta feita, no tocante a atuação do Parquet, envolvendo as atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, a nível federal, a regulamentação dar-se-á através da Lei Complementar nº 75/1993 e na seção I, do Art. 127 e seguintes da CF/1988, ou seja, o Ministério Público Federal atua quando o ecossistema atingido pertence a área do patrimônio

da União. Ou, quando a proteção desse ecossistema for de competência comum, elucidada no Art. 23 da CF/1988, aos entes federativos. Ao passo que, no âmbito estadual, no caso o Estado do Rio Grande do Norte, a atuação do Ministério Público Estadual, é fundamentada através da Lei complementar estadual nº 141, de 09 de fevereiro de 1996.

Neste sentido, ainda sobre a citada prática do MP nos âmbitos estadual e federal, no que concerne a responsabilização dos causadores de danos ao meio ambiente, disposta na PNMA, aquela será demandada ao judiciário, por meio da Ação Civil Pública (ACP), preconizada por meio da Lei Federal nº 7347, de 24 de julho de 1985. A ACP é um instrumento processual utilizado pelo Parquet para o ressarcimento de danos causados, com destaque aos danos ao meio ambiente. Sendo esse instrumento um veículo propulsor para uma atuação mais relevante do MP, no que diz respeito ao enfrentamento da questão ambiental, atualmente.

Um outro instrumento valioso de proteção ao meio ambiente existente no sistema jurídico pátrio, como destaca Cavalcanti (2010, p.38), é o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrado entre os mesmos órgãos e entes públicos competentes que podem demandar judicialmente como parte autora de uma ACP (dispostos no Art. 5º da Lei Federal nº 7347/85). O TAC objetiva a proteção ambiental ante o cumprimento das obrigações pactuadas. Para tanto, delimitando os prazos (termo inicial e final) e multas. Podendo também, em caso de descumprimento do Termo, ser requerida a conversão da obrigação disposta em perdas e danos, nos termos do art. 815 e 816 da Lei Federal nº 13.105/2015(Código de Processo Civil), ou até mesmo no ajuizamento da ACP.

Entrementes, destaca-se que na atualidade os métodos alternativos de resolução de conflitos, dentre estes o TAC, transformaram-se em institutos jurídicos de grande relevância internacional, haja vista, o seu enfoque conciliador (negociar uma solução alternativamente aos meios formais e judiciais). Assim, é por meio desse Termo que se objetiva promover a efetividade do meio ambiente sustentável, a fim de assegurar o disposto no parágrafo primeiro, do Art. 225 da CF/1988. Isso, mediante a busca pelo equilíbrio na interação homem x ambiente ou ambiente x economia. Essa interação deve estar sempre aberta a um diálogo cooperativo, que é a essência do próprio federalismo brasileiro. (SILVA, 2022, p. 1)

Logo, quando não se consegue estabelecer efetivamente esse equilíbrio interativo entre sociedade, meio ambiente e economia, ocorrem “fatalidades” que muitas vezes ceifam vidas, tais como o soterramento, de uma família, em virtude, do desabamento de uma das falésias, em PIPA-RN, ocorrida 17.11.2020. Sendo esse o fato, de aliado de ampla exposição midiática, que foi justificante para a implementação desta pesquisa, por meio da qual se buscou estudar a

principal ferramenta para uma hábil gestão ao meio ambiente, o licenciamento ambiental, e um dos maiores óbices a sua efetiva consecução o silêncio administrativo.

Por conseguinte, ainda sobre esta pesquisa acrescenta-se que esta objetiva analisar, no plano normativo socioambiental, a efetividade do instrumento da PNMA, previsto em seu Art. 9º, IV, mediante a identificação dos desdobramentos jurídicos do silêncio administrativo, constatados pelo Ministério Público Estadual (MPE) do Rio Grande do Norte (RN) e Ministério Público Federal (MPF) no RN. A partir dos seus procedimentos judiciais e extrajudiciais, referentes ao licenciamento ambiental, dos empreendimentos turísticos de Tibau do Sul-Rio Grande do Norte, durante o período de 2016 a 2020.

Ademais, no que diz respeito aos objetivos específicos, elencam-se: (1) sistematizar as abordagens teóricas e normativas concernentes ao silêncio administrativo e ao licenciamento ambiental; (2) registrar entendimentos jurisprudenciais brasileiros sobre o silêncio administrativo e o licenciamento ambiental; (3) Analisar como o MPF-RN e MPE-RN identificam o silêncio administrativo nos seus procedimentos extrajudiciais e processos judiciais, concernentes ao licenciamento ambiental de empreendimentos turísticos de Tibau do Sul, durante o período de 2016 a 2020, que resultaram na celebração de TACs e ajuizamento de ACPs; (4) Verificar como o silêncio administrativo, identificado nesses procedimentos e processos, pode repercutir na efetividade do licenciamento ambiental dos empreendimentos turísticos em Tibau do Sul.

Por fim, no tocante aos problemas dessa pesquisa citam-se: (1) Como o MPF-RN e MPE-RN constata o silêncio administrativo nos seus procedimentos extrajudiciais e processos judiciais que versem sobre o licenciamento ambiental, de empreendimentos turísticos de Tibau do Sul, durante o período de 2016 a 2020? (2) Quais são os desdobramentos normativos socioambientais que possibilitam essa identificação? (3) Quais são as implicações ocasionadas à efetividade do licenciamento ambiental dos empreendimentos turísticos em Tibau do Sul, mediante a identificação de casos de silêncio administrativo nos procedimentos e processos judiciais do MPE-RN e MPF-RN?

Portanto, considerando o problema desta pesquisa, pretende-se testar se são ou não aceitáveis, os seguintes itens: a) a constatação do silêncio administrativo como inatividade formal da Administração Pública, restando-lhe atribuídos determinados efeitos legais; b) Dentre os desdobramentos normativos socioambientais citam-se os dispostos no Art. 129, III da Constituição Federal de 1988. Sendo estes, a celebração do Termo de Ajuste de Conduta (TAC), o qual segundo Hasemann (2010) é “um instrumento jurídico que, no âmbito ambiental, busca realizar o verdadeiro sentido da expressão desenvolvimento sustentável, na medida em que

promove o ajuste entre o órgão legitimado e o agente degradador”. Além do ajuizamento da Ação Civil Pública, prelecionada na Lei n°. 7.347/1985.

Destarte, o último item é o (c), atinente às implicações ocasionadas à efetividade do licenciamento ambiental dos empreendimentos turísticos em Tibau do Sul, obtidas através da identificação de casos de silêncio administrativo nos procedimentos e processos judiciais do MPE-RN e MPF-RN, a saber: o desvirtuamento da finalidade do licenciamento ambiental, enquanto instrumento de controle e gestão a proteção ao meio ambiente, para a sua transformação em uma prática burocrática e cartorial.

Por conseguinte, outra implicação à efetividade do licenciamento é a limitação da função de poder polícia do licenciamento ambiental. Assim, para melhor compreender o exposto esclarece-se que poder de polícia é conceituado por Silva (2017, pg.72) como a “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 defesa do meio ambiente a ser praticado pelo Estado e órgãos ambientais”.

Logo, no tocante a função de poder de polícia do licenciamento, compreende-se como a atividade do órgão licenciador competente que limita ou disciplina o interesse do empreendedor em instalar e operar suas atividades potencialmente e efetivamente poluidoras, mediante a concessão ou não de licenças ambientais. Essas licenças objetivam regular “as atividades antrópicas, para que haja um meio ambiente ecologicamente equilibrado, com a preservação da qualidade de vida da população”.(LIMA, OLIVEIRA, 2021, pg. 530).

Portanto, a última hipótese a ser testada, ou seja, a limitação da função de poder polícia do licenciamento ambiental, considerando os procedimentos e processos do MPF-RN e MPE-RN, nos quais haja a identificação do silêncio administrativo, tendo em vista, o escopo espacial e temporal dessa pesquisa, é exemplificada da seguinte forma: Se é ou não aceitável o fato do silêncio administrativo praticado pelo órgão licenciador competente dificultar ou inviabilizar a concessão das licenças ambientais e, por conseguinte, das condicionantes estabelecidas naquelas. Desse modo, limitando a função poder de polícia do licenciamento ambiental, o que reverbera na (in)efetividade do controle fiscalizatório pelo órgão licenciador competente na concessão das licenças ambientais e no cumprimento das condicionantes estabelecidas nas mencionadas licenças.

Em atendimento aos objetivos e conforme padronização estabelecida pelo Programa, esta Dissertação se encontra composta por esta Introdução geral, uma Caracterização geral da Área de estudo, Metodologia geral empregada para o conjunto da obra (dissertação) e por três capítulos que correspondem a artigos científicos a serem submetidos à publicação.

O Cap. 1, intitulado “Reflexões socioambientais sobre o silêncio administrativo e o licenciamento ambiental”, que está submetido ao periódico Revista de Direito Econômico e Socioambiental, e, portanto, está formatado conforme este periódico (Normas no site do referido periódico <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/issue/view/2081>).

O Cap. 2, intitulado “O Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte e sua ótica socioambiental sobre o silêncio administrativo no licenciamento ambiental”, será submetido ao periódico Revista NUPEM, e, portanto, está formatado conforme este periódico (Normas no site <https://periodicos.unespar.edu.br/index.php/nupem/about>).

O Cap. 3, nominado de “Repercussões do silêncio administrativo na efetividade do licenciamento ambiental: uma análise do Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte”, será submetido ao periódico Revista Direito Ambiental e Sociedade, e, portanto, está formatado conforme este periódico (Normas no site <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/about/submissions#onlineSubmissions>).

CARACTERIZAÇÃO GERAL DA ÁREA DE ESTUDO

A área de estudo delimitada para esta pesquisa é a Municipalidade de Tibau do Sul. As características desta região são as descritas no endereço eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rn/tibau-do-sul.html>), a citar: população estimada (2021) em 14.694 pessoas; área da unidade territorial: 102,680 km²; localizada na Mesorregião: Leste Potiguar, e Microrregião: Litoral Sul; bioma predominante é a Mata Atlântica.

Destaca-se também que, especificamente a praia de pipa, localidade do estudo de caso analisada no capítulo 2, apresenta erosão costeira, ou seja, movimentos gravitacionais de massa. Fato esse justificado por se tratarem de “ambientes costeiros de falésias ativas com praias arenosas defrontantes e submetidos a elevadas energias das forçantes meteoceanográficas”. (DA SILVA et al., 2023, p.17). Essas falésias também ficam vulneráveis aos citados movimentos gravitacionais, predominante de forma circular e com grande movimentação de terra, em virtude da ausência de vegetação, a ocorrência de incisões basais e fendas de tração e o aumento da umidade e saturação dos solos. (PACHECO et al, 2023, p.99-100)

Além disso, outro fator contributivo para a ocorrência dos movimentos gravitacionais são a:

urbanização desordenada na orla marítima, permissiva ao desmatamento de ecossistemas costeiros frágeis como dunas vegetadas e Mata Atlântica, instalação de edificações nas proximidades das bordas de falésias, infraestrutura e equipamentos de sistemas de drenagens que promovem o lançamento inadequado de águas pluviais

e/ou esgotos diretamente nas faces expostas dos taludes e praias arenosas, tem potencializado a ocorrência de movimentos gravitacionais de massa na praia de Pipa/RN.

(...)eventos extremos de precipitação e da incidência direta do regime de ondas na base das falésias, devido ao abatimento contínuo no volume de areia na praia arenosa defrontante. A instalação de estruturas de contenção, executadas de forma inadequada e sem regramento por parte da gestão pública, tem intensificado a atuação dos processos erosivos, sobretudo da erosão marinha. Logo, a praia de Pipa foi predominantemente classificada como de probabilidade de risco alto (R3) e muito alto (R4), com trechos onde a conjunção das variáveis alerta para a ocorrência de desastres iminentes, devido à associação de diversas variáveis. (PACHECO et al, 2023, p.100)

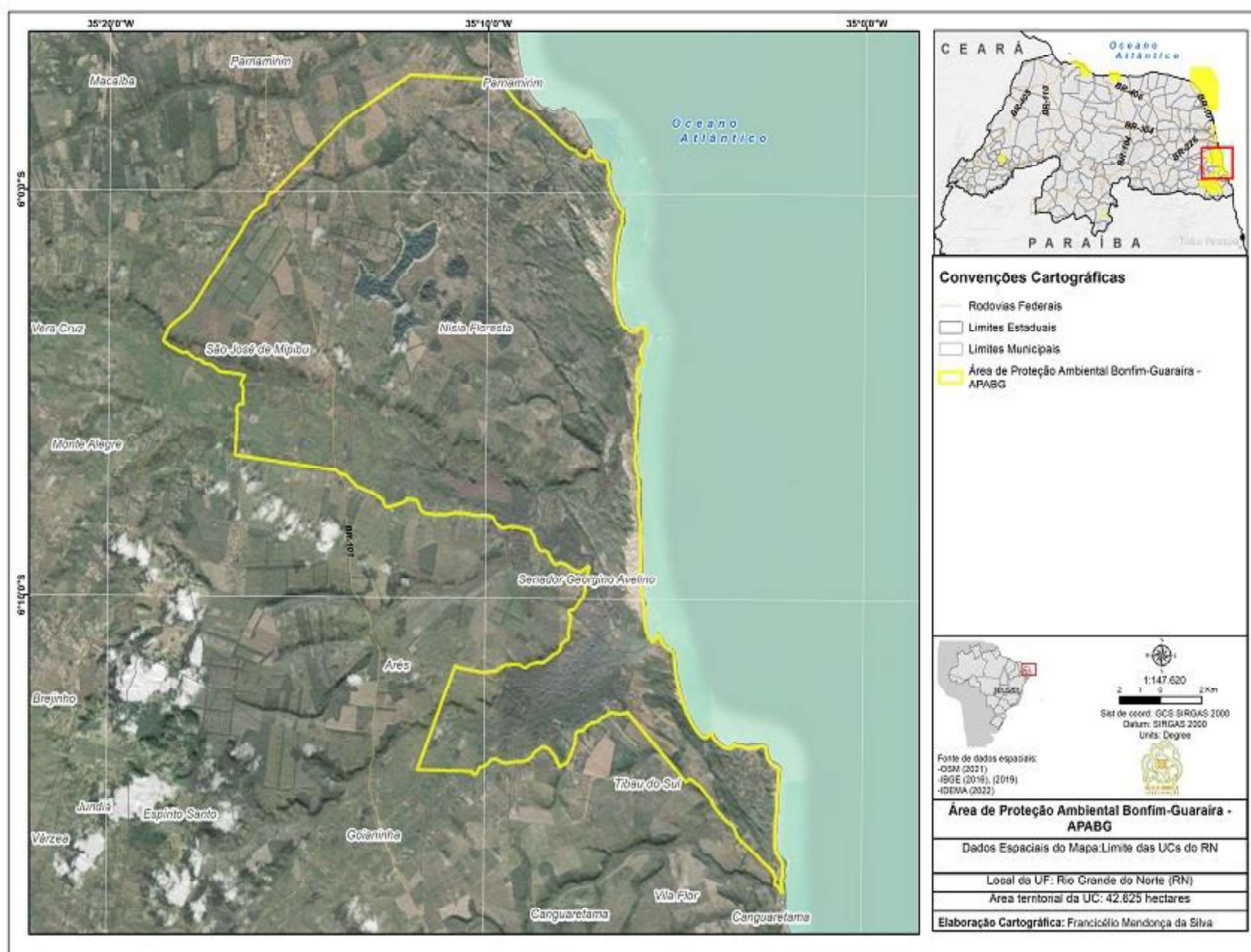
Complementando o exposto, acrescenta-se que no tocante a presença de Unidades de Conservação (UC) dos recursos naturais, no município de Tibau do Sul, em consulta ao endereço eletrônico: <http://www.idema.rn.gov.br>, o Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA) registra três UCs, a citar: a Área de Proteção Ambiental Bonfim-Guaraíra e o Parque Estadual Mata da Pipa – PEMP, de esfera estadual; e a Reserva Faunística Costeira de Tibau do Sul – REFAUTS, de âmbito municipal. Além disso, Tibau do Sul também conta com um posto avançado da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, representado pelo Santuário Ecológico de Pipa.

Por conseguinte, de acordo com Santos (2022, p.20) e em consulta ao endereço eletrônico: <https://uc.socioambiental.org>) da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público: o Instituto Socio ambiental, no tocante as áreas de conservação ressaltam-se alguns aspectos da APA Bonfim/Guaraíra. Como exemplo tem-se o fato que fora criada por meio do Decreto Estadual nº 14.369, de 22 de março de 1999, com o objetivo de ordenar o uso, proteger e preservar os ecossistemas dunar, Mata Atlântica e Manguezal; lagoas, rios e demais recursos hídricos; espécies vegetais e animais.

Outrossim, destaca-se que sua categoria é de uso sustentável, conforme o inciso I, do Art. 14 e Art. 15 da Lei Federal nº 9.985 de 18 de julho de 2000. Além de possuir área de abrangência que excede a Tibau do Sul, tais como, Arês, Goianinha, Nísia Floresta, São José de Mipibu, Senador Georgino Avelino. Assim sendo, essa APA cobre

mais de 42 mil hectares e seis municípios da região do litoral leste do estado, essa APA se trata da maior unidade de conservação potiguar em ambiente terrestre. Seus recursos hídricos garantem água potável para mais de 30(trinta) municípios da região semiárida do estado através do seu sistema de lagoas e do aquífero subterrâneo. Além do abastecimento, essas lagoas, juntamente com as praias, dunas e matas que existem nessa área protegida, atraem milhares de turistas todos os anos. (MARINHO, 2021, p.1)

Figura 1 - Área de Proteção Ambiental Bonfim/Guaraira

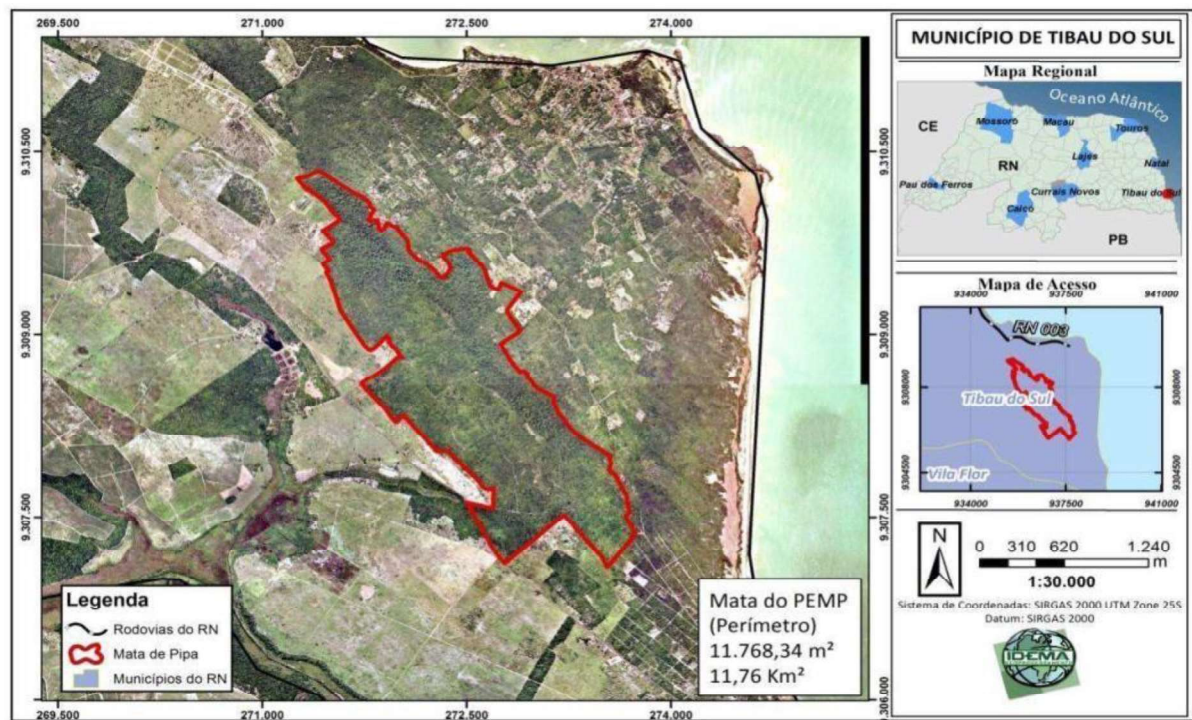


Fonte: Imagem retirada do site <http://www.idema.rn.gov.br/Conteudo>.

Ressalta-se que com base no citado Decreto Estadual nº 14.369, em 22 de março de 1999, em seu o Art. 4º, o órgão ambiental autorizado a executar ou contratar serviços para a elaboração do macrozoneamento e do plano de manejo da APA Bonfim/Guarairas, em parceria com a Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos é o IDEMA.

Aliado a isso, no tocante ao PEMP pontua-se que este fora instituído através do Decreto Estadual nº 19.341, de 12 de setembro de 2006, conforme a redação do seu Art. 1º, a partir da transformação de parcela da Unidade de Conservação da Área de Proteção Ambiental – APA Bonfim/Guarairas. Os objetivos do PEMP, encontram-se preconizados no Art. 2º do Decreto Estadual nº 14.369/1999.

Figura 2: Localização e perímetro do Parque Estadual Mata da Pipa (PEMP), município de Tibau do Sul, RN, Brasil.



Fonte: (FREIRE, RODRIGUES, MOREIRA, 2018, p.112).

Diante disso, esclarece-se que de acordo com o Art. 11, §§ 1º a 4º da Lei Federal nº 9985/ 2000 o PEMP é uma UC de proteção integral e domínio público que “tem como escopo preservar ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e atividades educativas, desde que autorizadas, bem como turismo ecológico”. (FREIRE et al, 2018, p.111). Além disso, possui área de 291(duzentos e noventa e um) hectare(ha); constitui um dos maiores remanescentes da Mata Atlântica do Rio Grande do Norte – RN, e a instância responsável pela utilização da área da PEMP é o IDEMA.

Dessarte, esclarece-se que a REFAUTS está inserida no grupo de UC de uso sustentável, ocupando a categoria de Reserva de fauna. A regulamentação dessa UC está disposta no Decreto Municipal de Tibau do Sul nº 14, de 17 de março de 2006, o qual fora revogado pela lei ordinária municipal nº 616 de 25 de setembro de 2018, que dispõe sobre a criação da REFAUTS e dá outras providências. Segundo essa Lei a Reserva fora instituída visando resguardar a fauna marinha e costeira e organizar o uso do território no município de Tibau do Sul e abrange uma área de 53,9 Km', compreendida pelo ambiente marinho e faixa terrestre, adjacentes às enseadas da Praia do Curral, da Praia do Madeiro e da Praia de Cacimbinha.

Hodiernamente a REFAUTS é composta por três zonas: zona de uso restrito, zona de uso controlado e zona de amortecimento ou zona tampão. Sendo que a primeira abarca áreas que sofrem restrições na sua utilização e que requerem proteção especial, uma vez que, que abrigam espécies animais, tal como, tartarugas marinhas e o boto-cinza. Em áreas de uso

restrito, algumas atividades de baixo impacto ambiental podem ser exercidas, desde que sejam cumpridas determinadas condições impostas pelos órgãos ambientais de licenciamento (NASCIMENTO, 2016, p.35).

Dessarte, a segunda zona, de acordo com a autora, permite, desde de que em obediência a legislação vigente e que os impactos ambientais sejam reduzidos, a realização de novas obras, isto é, a construção de empreendimentos e atividades, como também a ampliação daquelas já existentes. Finalmente, a terceira zona, localiza-se no entorno da UC, auxiliando-a como uma barreira protetora às atividades humanas e objetiva reduzir os impactos ambientais negativos.

Por fim, no tocante a Reserva da Biosfera da Mata Atlântica esta é compreendida, de acordo com o Art. 41 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000(a qual regulamenta o Art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências) como um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais. Os seus objetivos são a preservação da diversidade biológica; o desenvolvimento de atividades de pesquisa; o monitoramento ambiental; a educação ambiental; o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações.

Entrementes, o Art. 56 do Código do Meio Ambiente de Tibau do Sul preconiza que o Santuário Ecológico é um tipo de área especial de interesse ambiental de uso direto, ou seja, é uma área que, em função de seus atributos naturais, justifica o uso direto de seus recursos naturais de forma sustentável. O Santuário, conforme o mencionado dispositivo legal, é uma área de uso sustentável II, por ser reconhecidamente preservada, dotada de floresta típica de mata atlântica primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração e de rara beleza florestal, a qual por seus atributos naturais constitui-se em patrimônio ambiental do município.

Em síntese, acrescenta-se que de acordo com o parágrafo único do mencionado Artigo 56 fica vedado o licenciamento de quaisquer atividades de uso direto dos recursos naturais existentes na área referida no caput deste artigo, bem como qualquer tipo de supressão florestal até regulamentação em lei específica deste artigo.

METODOLOGIA GERAL

O método de pesquisa empregado, nos três capítulos dessa dissertação, é o teórico-descritivo de cunho interdisciplinar. Segundo Leff (2009, p. 35) as abordagens interdisciplinares intensificaram-se na década de 70 do século passado, e representa a busca de um verdadeiro diálogo de saberes das ciências jurídicas às ambientais.

Inicialmente foi realizada no primeiro capítulo uma revisão bibliográfica envolvendo o silêncio administrativo e o licenciamento ambiental. Sendo esta revisão guiada por um projeto pedagógico, o qual objetiva treinar inteligências capazes de apreender a realidade. Isso, mediante a aplicabilidade de uma linguagem comum, clara e universal, por meio da qual é possível unificar saberes de várias disciplinas, tal como: Política Pública, Direito, História, entre outras.

Considerando o mencionado método e a metodologia interdisciplinar, foi realizado no segundo capítulo um estudo de caso, a fim de analisar como o MPF-RN constata o silêncio administrativo nos seus procedimentos extrajudiciais ou processos judiciais que versem sobre o licenciamento ambiental, de empreendimentos turísticos de Tibau do Sul, durante o período de 2016 a 2020. Apontando os desdobramentos normativos socioambientais que possibilitam essa identificação.

Esclarece-se que a análise se limitou ao MPF-RN, uma vez que, a Promotoria de Justiça da Comarca de Goianinha/RN (MPE-RN) cuja área de atuação abarca a municipalidade de Tibau do Sul, asseverou que não haveria equipe disponível para realizar o levantamento dos procedimentos judiciais e extrajudiciais que versassem sobre a omissão do órgão licenciador na concessão ou revisibilidade do licenciamento, e que por conseguinte tivessem ensejado o ajuizamento de ACPs ou celebração de TACs. Em contrapartida, a Procuradoria da República do Rio Grande do Norte (MPF-RN) encaminhou os dados, concernentes a uma busca em seus sistemas incluindo diversas municipalidades do Estado do Rio Grande do Norte, no lapso temporal estudado. Senda essas com os parâmetros "licen* and amb* and munic*".

Diante disso, muito embora a Procuradoria em deslinde tenha encaminhado as ementas concernentes aos procedimentos e processos dos supracitados Ofícios. Apenas, o 10º Ofício, exarou uma certidão na qual informa que não identificou ACPs ou TACs decorrentes de omissão do órgão ambiental competente, quer seja na concessão ou revisibilidade do licenciamento ambiental. Alegando que consoante a retromencionada ementa dos procedimentos/processos, estes foram, majoritariamente, iniciados a partir da comunicação de órgãos ambientais que identificaram a ausência de licença ou autorização para funcionamento de atividades que necessitariam de licença/autorização.

Identificou-se, com base na própria ementa dos procedimentos/processos listados, que das 134(cento e trinta e quatro) ocorrências mencionadas, somente em 50(cinquenta) constam no campo “das partes” o órgão ambiental, no caso o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA/RN) e/ou IDEMA, como o ente originador do processo/procedimento. Somado a isso ainda constam no próprio ementário cinco ACPs, nas quais, o IDEMA integra o polo passivo da lide.

Além disso, ainda com base na supracitada ementa dos procedimentos/processos listados foram constatados, os seguintes fatos: a) no processo n° JF-RN-0812856-11.2017.4.05.8400, concernente ao cumprimento de sentença referente a ACP n° 081285611.2017.4.05.8400.

O presente apuratório iniciou-se a partir de desmembramento do Inquérito Civil Público n° 06.2013.00005995-3 do Ministério Público Estadual, cujo objeto era a notícia de diversas irregularidades ambientais apontadas em empreendimentos no município de Tibau do Sul, passando este caso, especificamente, a ser investigado pelo Ministério Público Federal, após declínio de atribuição, por se tratar de área de União, com fulcro no Art.20 e inciso III do Art. 129, ambos da CF/1988 e no Art.37 da LC n° 75/93.

Por conseguinte, ainda no pórtico da mencionada ementa citam-se os itens: b) O procedimento extrajudicial n° 1.28.000.000545/2016-55 – cível que fora instaurado pelo MPF objetivando o acompanhamento específico para fins de averiguação do licenciamento ambiental por órgãos ambientais municipais, inclusive no que atine a violação as resoluções do Conselho Estadual de Meio Ambiente, que lhes atribui a competência para licenciamento dos empreendimentos com impacto local. Além do item (c) neste destaca-se o procedimento n° 1.28.000.000999/2012-01, originado pelo IBAMA, o qual não trouxe muitas informações.

Dessa forma, objetivando conhecer mais os fatos que o ensejaram, e as suas consequências, fora realizada consulta aos processos eletrônicos da justiça federal no Rio Grande do Norte(<https://www.jfrn.jus.br/busca-processual/processo-eletronico>), uma vez que o MPF, com fulcro no Art. 109, inciso I, da CF/1988 é, órgão da União, e também nos termos da LC n.º 75/1993, ao ajuizar a ACP, atua em regime de substituição processual. Logo, a sua legitimidade ativa (integrar a lide como autor) deve ser confirmada à luz do ente político interessado na proteção do bem jurídico, o qual deve pertencer a União.

Sendo assim, mediante a realização da mencionada consulta processual, utilizando para tanto às informações fornecidas pelo Parquet, em específico ao procedimento extrajudicial, IC - 1.28.000.000999/2012-01, identificou-se a sentença prolatada na ACP n° 0804575-37.2015.4.05.8400, de autoria do MPF.

Essa sentença transitou em julgado em 27/08/2015, em virtude do cumprimento da referida decisão. Efetuando-se o arquivamento dos presentes autos na 4ª vara federal. Naquela o Magistrado asseverou que“(...)o alvará de licença para construção concedido pelo município de Tibau do Sul/RN ao demandado ignorou os parâmetros legais fixados para supressão da vegetação de Mata Atlântica, tendo em vista que a liberação da obra ocorreu sob a vigência da Lei Federal n° 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica) e o fato de a área objeto do dano ambiental pertencer à zona urbana municipal (Lei Municipal n.º 239/2001).”

Ademais, na supracitada ementa dos procedimentos/processos listados ainda sob análise do MPF, constam os seguintes itens: d) No procedimento extrajudicial IC - 1.28.000.001752/2015-46 originado por um autor que pediu sigilo, a Procuradoria registra que fora concedida licença ambiental emitida pela Prefeitura do município de Tibau do Sul/RN para o empreendimento Vila do Pipa, shopping da empresa MCL investimentos imobiliários LTDA. Sendo o referido empreendimento construído sobre uma falésia na praia de Pipa. e) No Inquérito Civil nº 1.28.000.001441/2013-15, apesar de originado pelo IBAMA, o MPF noticia a construção em APP, localizada em borda de tabuleiro (falésia), no município de Tibau do Sul, especificamente no distrito de pipa, com licença ambiental expedida pelo IDEMA. f) Na notícia de fato nº 1.28.000.001319/2021-59 o MPF pontua a ausência de licenciamento ambiental para o empreendimento Pousada das Tartarugas, estabelecido na praia de Pipa.

Diante do exposto, conforme enunciado na retromencionada ementa dos procedimentos/processos listados pelo MPF e na consulta às sentenças prolatadas, nas ACPs, ajuizadas pelo MPF, verificou-se que há uma verdadeira listagem de irregularidades ambientais apontadas em empreendimentos no município de Tibau do Sul. Além de, no texto sentencial das ACPs supracitadas, os Magistrados asseverarem que os órgãos licenciadores expediram licenças ambientais, nas quais os parâmetros legais foram silenciados. Reverberando, assim, na anulação das mencionadas licenças.

Assim, fora solicitado ao MPF os seis procedimentos/processos listados acima, seguindo as orientações do Parquet, ou seja, através de requisição eletrônica, sendo esta de ordem: PR-RN-00031629/2021. Ato contínuo, foram encaminhados pelo 10º Ofício da PR-RN as cópias integrais dos Inquéritos Civis nº 1.28.000.001319.2021-59; 1.28.000.001441/2013-35; 1.28.000.001752/2015-46, o qual fora apensado ao IC nº 1.28.000.001170/2014-89. Além da ACP encaminhada pelo 4º Ofício (concernente aos autos nº 1.28.000.000416/2015-86); procedimento nº 1.28.000.000999/2012-01 (remetida pelo 1º Ofício da PR-RN).

Esclarece-se que o procedimento extrajudicial nº 1.28.000.000545/2016-55 não fora enviado pelo 12º Ofício PR-RN. Dessarte, o Procurador do 12º Ofício PR-RN alegou o seguinte: “informo que, após realização de pesquisa pela Coordenadoria Jurídica da PR/RN e pela Secretaria deste 12º Ofício, não foram identificados procedimentos judiciais ou extrajudiciais que tramitem ou tenham tramitado neste Ofício e que tenham ensejado Ação Civil Pública ou Termo de Ajustamento de Conduta contra órgão licenciador, seja municipal ou estadual, conforme levantamento solicitado”.

Portanto, com base na revisão bibliográfica elucidada no primeiro capítulo optou-se por realizar no capítulo seguinte um estudo de caso do IC nº 1.28.000.001170/2014-89 (e apenso: IC - 1.28.000.001752/2015-46), a fim de averiguar os seguintes pontos: a) ausência de

linguagem escrita, afigurada em decisões, concessões ou respostas que o órgão licenciador competente deveria ter proferido, por exemplo, ao denunciante das supostas irregularidades no licenciamento ambiental do empreendimento, “Vila da Pipa”, construído sobre uma falésia na praia de Pipa.

Sendo essa denúncia a que ensejou o IC. Além de, constatar se a mencionada ausência também é apontada pelo MPF no licenciamento da edificação em deslinde, ou seja, averiguando se foram apuradas devidamente as infrações cometidas pelo empreendimento. Verificando também a existência e a tramitação do pedido de renovação da licença ambiental, por ora concedida pelo IDEMA ao empreendimento.

Além disso, ainda segundo os critérios de Saddy e Teixeira (2016, p. 130), buscou-se também: b) verificar se a ausência ocorrera após o prazo máximo determinado pela norma jurídica, específica que pormenoriza administrativamente o licenciamento ambiental, como exemplo, os Arts.14, 15 e 16 PNMA. c) Atentar para os casos em que a norma não preveja prazo.

Logo, aplicam-se, subsidiariamente, os Arts. 48 e 49 da Lei Federal nº 9.784, de 1999 na análise do item (b). Por conseguinte, cita-se o item (d) Identificar se houve a constatação da inatividade formal, mediante a análise realizada nos itens (a, b e c), se nesses também há produção de efeitos no ordenamento jurídico pátrio. e) Descrever quais foram os desdobramentos normativos socioambientais atinentes a constatação do silêncio administrativo, considerando o escopo espacial e temporal desta pesquisa.

Por fim, no terceiro capítulo serão verificadas as implicações do silêncio administrativo, na efetividade do licenciamento ambiental dos empreendimentos turísticos em Tibau do Sul. Para tanto, escolheu-se o IC nº 1.28.000.001441/2013-15, uma vez, o MPF registrou expressamente no citado IC a inatividade formal ou falta expressa de resposta do IDEMA às requisições postuladas pelo Parquet, assim como, o vencimento do prazo máximo sinalizado na norma jurídica e os seus efeitos legais. Destarte, configurando assim a prática do silêncio administrativo.

Essas requisições dizem respeito, por exemplo, ao descumprimento de condicionantes da licença por ora concedida pela Autarquia ao Condomínio Pipa Privilege. Além de disporem também sobre a existência e o andamento das medidas de controle ambiental adotadas pelo IDEMA, ou seja, medidas que viabilizam o exercício da função de poder de polícia do licenciamento ambiental dessa Autarquia ambiental.

Por conseguinte, buscou-se averiguar as implicações do silêncio administrativo, na efetividade do licenciamento ambiental do Condomínio Pipa Privilege através dos seguintes itens: a) Analisar se houve a satisfação da obrigação imposta nos TACs firmados ou aquela fora

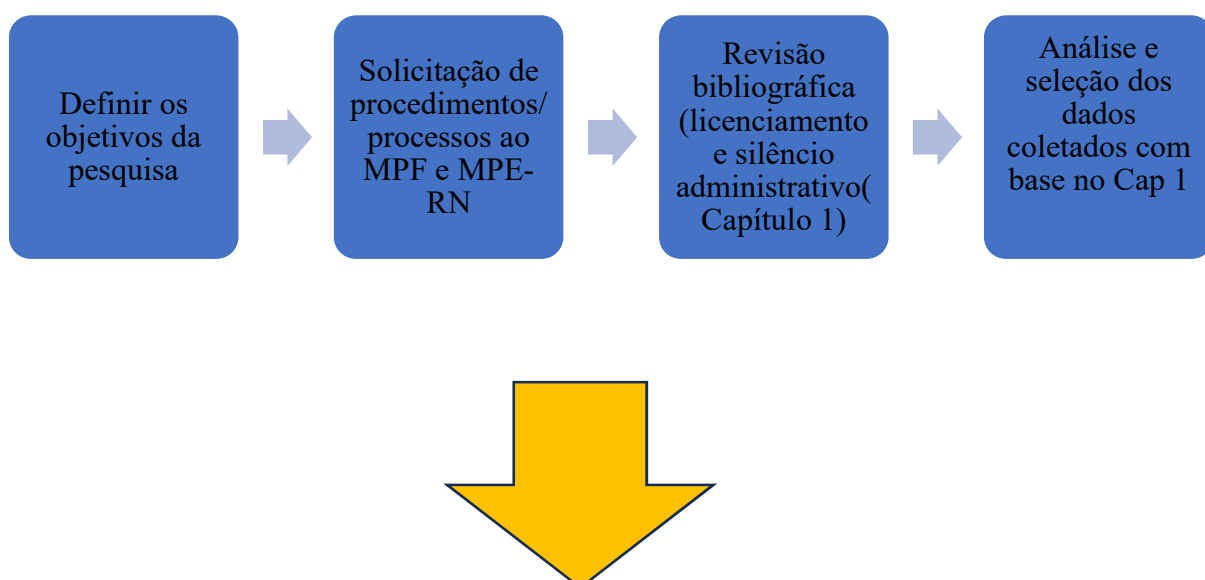
convertida em indenização (perdas e danos), nos termos do art. 815 e 816 da Lei Federal nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil). b) Se, em virtude do descumprimento das obrigações impostas nos TACs foram ajuizadas as ACPs.

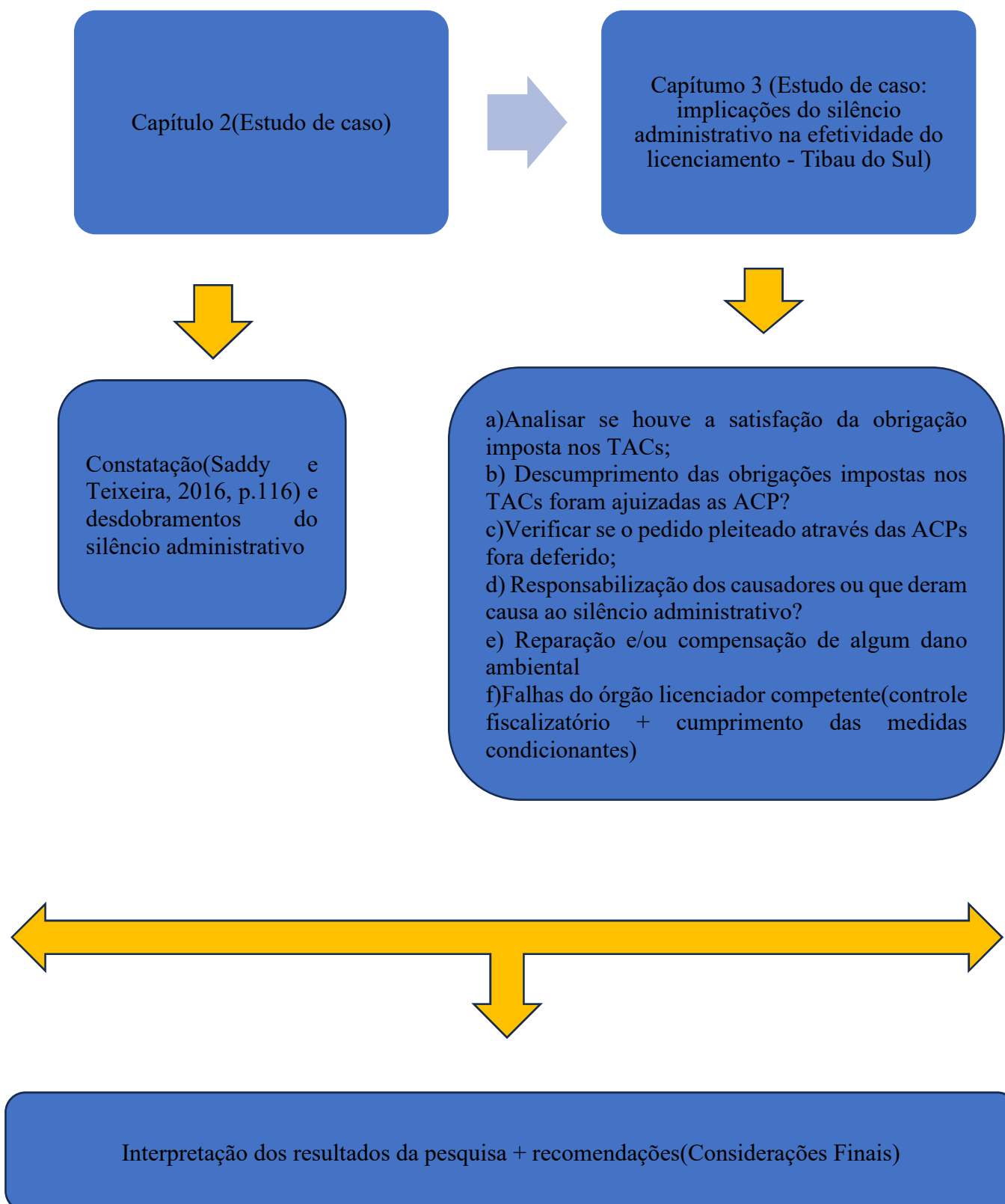
Ainda nesse contexto citam-se os itens: c) Verificar se o pedido pleiteado através das ACPs fora deferido em sua integralidade pelo juízo competente que prolatou a sentença, mediante consulta pública processual realizada no site do citado juízo.

Desse modo, concluindo com os seguintes apontamentos: d) Averiguar com base nos resultados obtidos dos itens (a), (b) e (c), se os causadores ou os que deram causa ao silêncio administrativo, foram responsabilizados, com fulcro no Art.225, §3º, da CF/88 e no Art. 4º e 14 da PNMA. e) Se houve a reparação e/ou compensação de algum dano ambiental, o qual porventura tivesse sido causado, com fulcro no art. 14, §1º, da PNMA. f) Ou, até mesmo se nos citados procedimentos e processos, disponibilizados pelo MPF-RN em que haja o silêncio administrativo, foram apontadas pelo Parquet, falhas do órgão licenciador competente, no controle fiscalizatório das licenças ambientais e/ou no acompanhamento do cumprimento das medidas condicionantes ou mitigadoras estabelecidas no licenciamento ambiental, tal como as dispostas no Art. 19 da Resolução CONAMA nº 237/1997.

Por conseguinte, é com base nos resultados dos estudos de caso apontados na conclusão do segundo e terceiro capítulo, a luz da revisão bibliográfica do primeiro, que serão elucidadas considerações finais com recomendações sobre a presente pesquisa. Logo, para fins didáticos segue o percurso adotado neste estudo:

Figura 3 – Trajetória da Pesquisa.





Reflexões socioambientais sobre o silêncio administrativo e o licenciamento ambiental

Socio-environmental reflections on administrative silence and environmental licensing

PRISCILA FREIRE DA SILVA *

Mestranda - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

priscila.freireunp@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0008-2122-9628>

DANIEL DURANTE PEREIRA ALVES ***

Professor-Universidade Federal do Rio Grande do Norte

durante10@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-9637-5944>

Resumo

Este artigo objetiva analisar as diretrizes normativas socioambientais da Política Nacional do Meio Ambiente, com ênfase no licenciamento ambiental, à luz da sustentabilidade ambiental. Além de apreender aspectos teóricos e normativos do silêncio administrativo e sua interrelação com o licenciamento ambiental, inclusive, com o Projeto de Lei Federal nº 2159, de 2021, o qual versa sobre os aspectos gerais do licenciamento. Assim, também busca identificar os mecanismos normativos de enfrentamento ao silêncio administrativo no âmbito do licenciamento ambiental das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, do Anexo I da Resolução CONAMA nº 237/1997. Desse modo, mediante análise crítica dos aportes teóricos, normativos socioambientais e jurisprudenciais da temática em deslinde, pretende-se responder a seguinte pergunta: o que preconizam, sob a ótica da sustentabilidade ambiental, as diretrizes teóricas e normativas socioambientais do licenciamento ambiental sobre o silêncio administrativo? Diante disso, conclui-se que aquele instrumento se encontra imerso em uma crise institucional e normativa, ainda mais evidenciada, em virtude do PL nº 2159, de 2021 ser alvo de inúmeras controvérsias e omissões. Fatores esses que contribuem, a depender da análise do caso em concreto, para ocorrência do silêncio administrativo, principalmente no exercício do controle e fiscalização das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental.

Palavras-chave: Estado socioambiental; sustentabilidade; direito ambiental; Política Nacional do Meio ambiente; silêncio administrativo.

Abstract

This article aims to analyze the socio-environmental normative guidelines of the National Environmental Policy, with emphasis on environmental licensing, in the light of environmental sustainability. In addition to apprehending theoretical and normative aspects of administrative silence and its interrelation with environmental licensing, including the Federal Law Project nº 2159, de 2021, which deals with general aspects of licensing. Thus, it also seeks to identify the normative mechanisms to face administrative silence in the scope of environmental licensing of effective and potentially polluting activities, of Annex I of CONAMA Resolution No. 237/1997. In this way, through a critical analysis of the theoretical, socio-environmental and jurisprudential contributions of the theme in question, it is intended to answer the following question: what do the theoretical and normative socioenvironmental guidelines of environmental licensing on silence advocate, from the perspective of environmental sustainability? administrative? In view of this, it is concluded that that instrument is immersed in an institutional and normative crisis, even more evident, due to PL nº2159, de 2021 being the target of numerous controversies and omissions. These factors

contribute, depending on the analysis of the specific case, to the occurrence of administrative silence, mainly in the exercise of control and inspection of activities subject to environmental licensing.

Key words: environmental licensing; sustainability; administrative silence; effectiveness; environment.

*mestranda do Programa de Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Natal-RN, Brasil). E-mail: priscila.freireunp@gmail.com

** professora da Universidade Federal do Ceará. Doutora em Sociedade, Território e Meio Ambiente pela Universidade das Ilhas Baleares Espanha (2014) -sobresaliente Cum Laude. E-mail: helenastelasampaio@ufc.br.

*** professor associado do Departamento de Filosofia/ Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Natal-RN, Brasil). Doutor em Lógica e Filosofia da Ciência pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: durante10@gmail.com.

Key words:

Sumário: 1. Introdução; 2. Estado socioambiental e a Sustentabilidade; 3. Debates atuais sobre a Política pública ambiental; 4. Aspectos normativos, conceituais sobre o licenciamento ambiental; 5. Reflexões jurídicas e ambientais sobre o silêncio administrativo e licenciamento ambiental; 6. Conclusão 7. Referências bibliográficas

1. Introdução

A crise ambiental, datada a partir da segunda metade do século XX, é compreendida na ótica de Benjamin (2008, p.60) como crise multifacetária e global, proveniente da industrialização do sistema capitalista. Foi nessa crise que se identificaram os riscos ambientais de toda ordem e natureza, a exemplo da perda crescente da biodiversidade planetária. Esses riscos, de acordo com Leff (2009, p. 300) permitem “compreender a multicausalidade dos problemas ambientais e articular os diferentes processos que intervêm no manejo integrado e sustentado dos recursos”.

Vivemos, segundo Beck (2011, 365) em uma “sociedade de risco”, os valores modernos de nossa civilização tecnológica levaram “a manutenção da vida no planeta a padrões graves de incerteza” política, jurídica, social e ambiental. Essas incertezas podem inclusive ser distribuídas para locais divergentes ao da sua origem e produção.

Contudo, apesar dos riscos advirem de decisões humanas, é por meio delas também que será possível calcular e controlar as inseguranças. Isto é, compete ao Estado Socioambiental e a sociedade civil a “tarefa de apresentar soluções adequadas para o conflito entre o desenvolvimento tecnológico e a obrigação de estabelecer limites à própria capacidade de intervenção sobre o meio ambiente.” (TRENNEPOHL, 2020, p. 28).

Logo, a ciência, inclusive a jurídica, passa a considerar a imprevisibilidade e a incerteza, como características dos riscos ambientais. Dessa forma para geri-los o Direito

Ambiental, tem papel fundamental ao prescrever diretrizes teóricas para fundamentar os instrumentos normativos que prelecionam sobre o meio ambiente.

Assim sendo, esses instrumentos buscam promover o crescimento da economia e assegurar a sustentabilidade ambiental, mediante a implementação de medidas inadiáveis de proteção ao meio ambiente. Sendo uma dessas medidas o licenciamento ambiental, previsto como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) em seu Art. 9º, IV, detalhado nos nuances de vanguarda por seu Art. 10, que foi alterado pela Lei Complementar (LC) nº 140/2011 para harmonia do exercício da competência administrativa ambiental por todos os entes federativos, e pormenorizado administrativamente pela Resolução CONAMA nº 237/1997.

Diante do exposto, este artigo objetiva analisar as diretrizes normativas socioambientais da Política Nacional do Meio Ambiente, com ênfase no licenciamento ambiental, à luz da sustentabilidade ambiental. Além de apreender aspectos teóricos e normativos do silêncio administrativo e sua interrelação com o licenciamento ambiental, assim como, identificar mecanismos normativos de enfrentamento do silêncio administrativo no âmbito do licenciamento ambiental das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, do Anexo I da Resolução CONAMA nº 237/1997.

A pergunta que se busca responder é: o que preconizam, a luz da sustentabilidade, as diretrizes teóricas e normativas socioambientais do licenciamento ambiental sobre o silêncio administrativo?

Além desta introdução, o artigo é estruturado em seis seções principais, cada uma explorando dimensões distintas do tema central. A primeira seção, 'Estado socioambiental, Estado de Direito Ambiental e a sustentabilidade', discute aspectos conceituais dessa temática e relaciona a sustentabilidade dentro do contexto do Estado. Segue-se a segunda seção, 'Debates atuais sobre a política pública ambiental', que analisa as discussões contemporâneas e os desafios enfrentados pela política ambiental.

Na terceira seção, 'Aspectos normativos e conceituais sobre o licenciamento ambiental', são examinados os fundamentos legais e teóricos que sustentam o processo de licenciamento ambiental. A quarta seção, 'Reflexões jurídicas e ambientais sobre o silêncio administrativo e licenciamento ambiental', avalia as implicações do silêncio administrativo no contexto do licenciamento ambiental e suas consequências jurídicas.

A penúltima seção apresenta as 'Conclusões', onde são sintetizados os principais achados e reflexões do estudo. Por fim, as 'Referências Bibliográficas' listam as fontes consultadas e citadas ao longo do trabalho, fornecendo o suporte acadêmico necessário para a pesquisa.

Em resumo, tendo em vista, a escassez de estudos semelhantes registra-se o ineditismo e a especificidade dessa pesquisa ao abordar o silêncio administrativo no âmbito do licenciamento ambiental. Portanto, espera-se contribuir para o aperfeiçoamento na consecução dos importantes objetivos da PNMA.

2. Estado socioambiental, Estado de Direito Ambiental e a Sustentabilidade

A discussão acerca do Estado socioambiental e sua correlação com a sustentabilidade, é evidenciada durante os séculos XX, quando em meados de junho de 1972 a Organização das Nações Unidas realizou em Estocolmo, na Suécia, a 1ª Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente. Aprovando, ao final, a Declaração Universal do Meio Ambiente, a qual legitimou que os recursos naturais devem ser conservados em benefício das gerações presentes e futuras. Nessa declaração, o direito fundamental ao meio ambiente foi definitivamente reconhecido como uma questão crucial para todos os povos do planeta” (BRAGANÇA; MOURA, 2019, p.15).

Segundo Canotilho (2004, p.262) o direito ao meio ambiente é um dos direitos do homem jurídico que devem ser institucionalmente garantidos. Foi também no século XX, que a Grécia, Portugal, Espanha, Colômbia, Suíça, Bolívia, França e Alemanha passaram a albergar em seus diplomas constitucionais, fundamentos jurídicos específicos para a proteção ambiental. Essa proteção tornou-se um imperativo fundamental de sobrevivência e de solidariedade, uma vez que, é necessária a manutenção de todas as formas de vida, no planeta Terra, tendo em vista, o agravamento de questões socioambientais, como a redução da biodiversidade e a crise no abastecimento hídrico.

Essas questões, que afetam a vida e a qualidade de vida dos presentes e futuras gerações, demonstram a intensificação da crise ambiental, “a qual é fruto, portanto, dos modelos econômicos experimentados no passado, não tendo além disso, cumprido a promessa de bem-estar para todos como decorrência da revolução industrial, mas sim, instalado um contexto de devastação ambiental planetária e indiscriminada”. (LIMA; MARITINI, 2014, p. 174).

Dessa maneira, para o enfrentamento dessa crise, se fez necessária a consecução de um novo paradigma estatal, qual seja, o Estado de Direito Ambiental ou Socioambiental, que de acordo com Sarlet e Fensterseifer (2011, p.20) é compreendido como um “Estado regulador da atividade econômica, capaz de dirigi-la e ajustá-la aos valores e princípios constitucionais, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma ambientalmente sustentável”.

O mencionado Estado fora alicerçado na representação popular, principalmente nos procedimentos de tomada de decisão das questões ambientais relevantes. Nesse contexto, observa-se que suas diretrizes fundamentadoras se encontram prelecionadas na Carta Política

de 1988, conforme disposto nos Arts. 170, VI e 225 da CF/1988, com vistas a promover a proteção e conservação do meio ambiente. Essas diretrizes demonstram que o citado Estado se orienta sobre um pilar da sustentabilidade que baliza e legitima a sua ação e a implementação de políticas públicas, inclusive das políticas ambientais. (WOLKMER; PAULITSCH, p.261, 2013).

Diante disso, ao conceituar a sustentabilidade esclarece-se que inicialmente essa fora compreendida pelos estudiosos como um sinônimo de desenvolvimento sustentável, o qual de acordo com Relatório Brundtland, de 1987 ou Nosso futuro comum, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento¹, é o “[...]que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades.”

Assim, constata-se que a partir desse conceito o desenvolvimento, meio ambiente e sociedade estão indissolúvelmente vinculados. Além disso, o mencionado desenvolvimento sustentável é compreendido como sinônimo do termo ecodesenvolvimento², pois, de acordo com o economista polonês Ignacy Sachs, é um estilo de desenvolvimento por meio do qual se buscam soluções para os problemas específicos de cada região. Para tanto, consideram-se aspectos ecológicos e culturais, necessidades imediatas e de longo prazo, operacionalizadas com critérios de progresso relativizados a cada caso específico (REIS, 2023, p.7)

Outrossim, Oliveira(2018, p.8) acrescenta que o desenvolvimento em deslinde é um instrumento para a consecução da sustentabilidade, a qual é um fim ou uma meta global. Sendo essa “um dever moral que as presentes gerações têm para com as gerações do futuro”. (SILVA, 2021, pg.1). Desse modo, ainda em conformidade aos ensinamentos de Sachs, a sustentabilidade encontra-se apoiada em oito dimensões, são elas: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política de âmbito nacional e política de âmbito internacional.

Essas dimensões foram abordadas gradativamente nos documentos oficiais internacionais, como por exemplo na Conferência de Rio de Janeiro em 1992: Agenda 21, por meio da qual a sustentabilidade é abordada inicialmente nessa perspectiva global. Estando “conexa a modelos de consumo e de produção sustentáveis e uma maior eficácia no uso de energia para amortizar, ao ínfimo, as pressões ambientais, o colapso dos recursos naturais e a poluição”. Essa amortização dar-se-á mediante atuação dos governos, em conjunto com o setor

¹ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, Nosso Futuro Comum, 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991, p. 460.

² Termo empregado originalmente por Maurice Strong, à época comissário da ONU, e ampliado por Ignacy Sachs, o conceito de ecodesenvolvimento, posteriormente renomeado de desenvolvimento sustentável, emergiu da conferência ambiental da ONU de 1972 (Sachs, 1993, p. 7) apud (Reis, 2023, p.7).

privado e a sociedade, como por exemplo nos processos industriais e na entrada e consumo de novos produtos ambientalmente benéficos à saúde. (GRIEBELER; MOREIRA; 2012, p. 135),

Por conseguinte as 189 nações participantes, do evento denominado Rio+10, realizado em Johannesburgo, no ano de 2002, reafirmam o seu compromisso com o exposto na Agenda 21, por meio da Declaração de Joanesburgo. Nessa Declaração já se assegura a sustentabilidade um olhar multidimensional, ao incorporar as perspectivas ecológica, social e econômica a dimensão global, conferida a sustentabilidade na Agenda 21. (ARMANDA; SOUZA, 2017, p.37),

Destaca-se que a dimensão ecológica ou ambiental a qual é considerada a partir das “inúmeras intervenções da sociedade na construção do espaço em que a prudência na utilização dos recursos naturais, sinaliza a importância de precaver as formas de ocupação em determinadas áreas suscetíveis a modificações provocando riscos diversos ao ambiente e à vida em um sentido amplo”. (SILVA; SOUZA; LEAL, 2012, p. 31) apud (IAQUINTO, 2018, p.160).

Assim, no tocante a perspectiva social essa “atua na proteção da diversidade cultural, garantia do exercício pleno dos direitos humanos e combate à exclusão social”. (PÓVOAS, 2015, p. 49) apud (IAQUINTO, 2018, p.167). Por fim, acrescenta-se que a dimensão econômica “sustenta a ideia de que miséria e a pobreza extrema não são sustentáveis e se tornam problemas ambientais complicadíssimos (FERRER; CRUZ, 2017, p. 25), por isso, a necessidade de redistribuição das riquezas de cada local do mundo e de cada setor da economia”. (FERRER; CRUZ, 2017, p. 25) apud (IAQUINTO, 2018, p.167).

Entretanto, o mencionado autor acrescenta que a compreensão da sustentabilidade não se limita as essas perspectivas de ordem ambiental, econômica e social, uma vez que, em virtude da hodierna crise ambiental e objetivando incorporar a sustentabilidade de forma efetiva na sociedade, precisou-se acrescentar ao conceito dessa meta global as seguintes dimensões: espacial ou territorial, diz respeito as áreas ocupadas pelos seres humanos, a fim de que o meio ambiente seja preservado.

Aliada as dimensões: cultural (garantia de acesso à cultura por todos); política nacional e internacional prevê a participação dos indivíduos na política para o alcance na sustentabilidade. Iaquinto (2018, p.176) acrescenta as dimensões apontadas por Sachs (2002, p. 53) apud Oliveira(2018, p.8) as de ordem jurídico-política que considera a proteção ao meio ambiente uma garantia constitucional. Além da dimensão ética trata a sustentabilidade sob a óptica do ser humano e a psicológica, a qual estuda a relação do ser humano com as demais dimensões. E, por fim, a tecnológica, a qual utiliza a tecnologia na disseminação da sustentabilidade.

Nesse contexto, a sustentabilidade fora expressamente mencionada na Agenda 2030, declaração ou acordo político, realizada entre todos os países membros da ONU, inclusive o Brasil, em setembro de 2015. Nessa declaração constam 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 Metas de ação global a serem alcançados, majoritariamente, até 2030. Dentre esses objetivos, a abordagem expressa à sustentabilidade encontra-se disposta no Objetivo 11, qual seja, tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Todavia, apesar da sustentabilidade se fazer presente em documentos oficiais, como a Agenda 2030, de acordo com Armanda e Souza (2017, p.30) aquela precisa ultrapassar o campo da idealidade, descrito nos mencionados documentos, pois ainda é utilizada pelo Poder Público de maneira diversificada, como por exemplo sendo conceituada como sinônimo de desenvolvimento sustentável. Essa diversificação ocorre em virtude da disputa de interesses e projetos políticos que a sustentabilidade abarca, ou seja, da realidade dos diferentes contextos discursivos, sociais e epistemológicos onde ela é aplicada.

Diante disso, a sustentabilidade acaba por englobar uma grande variedade “de sentidos, podendo ser pensada mais como um conceito em disputa, do que uma categoria descritiva e estável no campo de interlocução ambiental”. Assim sendo, não é incorporada de maneira efetiva, se quer nos âmbitos: econômico, social e ambiental. Apesar da questão ambiental se interrelacionar com outras dimensões, como por exemplo a espacial ou territorial; cultural; jurídica-política; psicológica e a tecnológica. (CARVALHO, 2017, p. 50) apud (ARMANDA E SOUZA, 2017, p.26)

Portanto, com base em todo o exposto, conclui-se que a incorporação efetiva da sustentabilidade está atrelada ao engajamento da sociedade na consecução do modelo de Estado de Direito Socioambiental, pois esse modelo encontra-se alicerçado sobre o pilar da própria sustentabilidade, bem como, tem como uma das suas funções primordiais a proteção ambiental. (NAVARRO, 2015, p.55).

Sendo assim, para que essa consecução ocorra efetivamente se faz necessário a implementação de políticas públicas ambientais sob a égide da sustentabilidade e de suas dimensões, conforme demonstrado na seção seguinte. Além disso, que os cidadãos, ao participarem da implementação e fiscalização das mencionadas políticas, se conscientizem que a crise ambiental, resultará no esgotamento irreversível dos recursos ambientais. Sendo esse um dos cenários da sociedade hodierna, ou seja, da sociedade de risco.

3. Debates atuais sobre a Política pública ambiental

Considerando a discussão realizada, na seção anterior, sobre o Estado de Direito Socioambiental, e que não faz sentido falar de Estado fora do contexto das políticas públicas, tendo em vista que essas conferem plausibilidade ao Estado, enquanto ente garantidor da preservação e progresso societário. Essa seção detém-se a pormenorizar a temática da política pública, inclusive a ambiental.

Desse modo, ressaltando que a implementação das políticas públicas ocorreu majoritariamente somente sob o ponto de vista governamental. Porém, é a integração dos atores governamentais com os não governamentais, desde a concepção racional até a aplicação das políticas públicas na sociedade, que promove a sua efetividade na tessitura social.(SOUZA,PIMENTEL,SAMPAIO, 2017, p.32-37).

Desta feita, para detalhamento dessa problemática, se faz necessário, a priori, conceituar o que de fato seria a política pública. Esta diz respeito a um conjunto de “ações regulares, institucionalizadas, de governos, visando a objetivos e fins determinados”. Logo, ordenadas para servir ao interesse coletivo, essas políticas devem assegurar as demandas sociais vigentes, competindo ao modelo de governo em questão o planejamento e posterior implementação destas, a partir de um equilíbrio de interesses. (SILVA, 2018, p.47).

Esse equilíbrio de interesses não é apenas de ordem política, mas também abarcam os âmbitos econômicos, sociais e ambientais. Esse último apesar de se interrelacionar aos demais interesses, ganha uma conotação mais relevante quando o assunto é política pública ambiental. Esta é compreendida a partir de um “conjunto de atividades e procedimentos executados pelos diferentes níveis de competências e organizações do Estado além de incluir empresas e organizações não-governamentais que intentam alcançar fins específicos de proteção e conservação do meio ambiente, buscando o bem estar social e a conservação dos recursos para as gerações futuras”. Silva (2018, p.58)

Consequentemente, ao abordar a temática das políticas públicas internacionais de gestão ambiental, é essencial reconhecer que estas são fundamentadas em documentos oficiais. Estes documentos, muitas vezes resultantes de conferências globais e acordos multilaterais, estabelecem os princípios e diretrizes que orientam a ação coletiva internacional em prol do meio ambiente.

Exemplos notáveis incluem a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 e a Agenda 21, (CASTELO; MARQUESAM; SILVA, p. 185, 2021) que delineiam a necessidade de uma abordagem integrada e sustentável para o desenvolvimento econômico e social. A relevância desses fundamentos para o tema do artigo reside na sua influência direta sobre as políticas nacionais de gestão ambiental, as quais devem alinhar-se aos

compromissos e objetivos internacionais para garantir uma ação efetiva e coordenada na proteção ambiental global.

Além disso, quanto a evolução dessas políticas internacionais registra-se que além de terem sido fundamentadas pelos mencionados documentos oficiais, também foram pautadas em medidas descentralizadoras, desestatizantes, bem como, na participação social e na reorganização da legislação ambiental. Assim, buscando enfrentar com mais propriedade as imposições da globalização no meio ambiente e propiciando um cenário que permitisse o ingresso dos atores não governamentais na busca da efetividade das políticas públicas. (CÂMARA, 2013, p.126).

Contudo, esse cenário diverge ao âmbito da formulação da política ambiental brasileira, a qual foi marcada pela “prevalência da vertente econômica, em contraposição as demandas sociais”, ou seja, por um viés autoritário, burocrático de descaso às especificidades socioambientais e culturais de cada região/local. (SILVA, 2018, p.58). Um exemplo disso foi a implementação dos principais programas de desenvolvimento econômico para o Cerrado, nominados o Polocentro e o Prodecer, devido a completa negação da interrelação das dinâmicas locais, “regionais e, principalmente, dos aspectos físicos ambientais.

Dessa maneira, essa negação ocasionou o efeito contrário pretendido através dos mencionados programas, ou seja, a degradação ambiental se intensificou consideravelmente, além de fomentar as disparidades econômicas e sociais das regiões do cerrado brasileiro. (BERBERT; DOS SANTOS LUCIANO, 2021, p.14).

Cenário este que, na ótica das autoras supracitadas, é antagônico às práticas exitosas de planejamento e desenvolvimento regional/local socioeconômico e ambiental. Essas práticas são exemplificadas por meio das cidades verdes ou ecológicas, ou seja, cidades sustentáveis as quais apresentam a elaboração de uma estrutura urbana e planejamento de uso do solo e de seus sistemas de abastecimento pautados na sustentabilidade. Sendo as mencionadas cidades localizadas, por exemplo no Egito e em Nova Iorque

Dessa forma, as mencionadas cidades acabam por demonstrar a devida interrelação entre as esferas social, econômica, ambiental e demográfica. Feito esse de relevância ímpar, pois a negligência aos aspectos sociais e ambientais em escalas locais e regionais é sinônimo de injustiça social e degradação ambiental.

Destarte, além dos programas Polocentro e o Prodecer, outra exemplificação, daquela negligência e da sobreposição de interesses econômicos aos ambientais, no âmbito brasileiro, foi a inclusão tardia da política pública ambiental, somente em 2000-2003, no instrumento de planejamento orçamentário do governo federal brasileiro, capaz de implementar as políticas públicas, ou seja, no Plano Plurianual. Sendo assim, foi unicamente em 2000-2003 que a

sustentabilidade ambiental fora transmutada para as ações governamentais. (CÂMARA, 2013, p.126).

A inclusão postergada ocorrera mesmo com o histórico normativo da política ambiental brasileira já estabelecido desde a década de 1930. Nesta época já existiam registros de políticas regulatórias, de âmbito federal, destinadas à proteção da natureza e de seus recursos, como por exemplo o Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934.

É importante destacar que apesar desses registros, também se enfatiza que outro fator negativo relacionado a política ambiental foi que somente após a Conferência de Estocolmo, em 1972, que em 1973 criou-se a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA). Instituição ligada à Presidência da República, a qual objetiva lidar especificamente com as questões ambientais. (WOLKMER; PAULITSCH, p.260, 2013).

Todavia, só foi implantada no Brasil uma política ambiental orgânica em 1981, ou seja, a PNMA. Essa posteriormente foi alterada pela Lei Federal nº10.165/2000. Mas, hodiernamente a PNMA ainda é a iniciativa mais significativa, em se tratando a legislação ambiental brasileira, visto que, buscou viabilizar políticas voltadas às questões ambientais em todos os níveis de governo (União, Estados e Municípios) e buscou implementar estratégias para a proteção, conservação e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida. (CASTELO; MARQUESAM; SILVA, p. 187, 2021)

Por conseguinte, destacam-se outros marcos a democratização da política ambiental brasileira: Constituição Federal de 1988, a qual trouxe um capítulo exclusivo sobre o meio ambiente. Além da promulgação das Leis Federais nºs 9.433/1997; 9.605/1998 e 9.795/1999, bem como, a regulamentação federal do Licenciamento Ambiental, por meio da Resolução CONAMA nº 237/1997, estabelecido pela PNMA. (CIRNE, 2018, p.15).

Entretanto, ao analisar a evolução das políticas públicas ambientais no Brasil, tem-se que mesmo com os mencionados avanços normativos, as políticas “continuam sendo iniciativas que não garantem a sua plena aplicação, nem mesmo o alcance de seus fins”, dentre esses a sustentabilidade ambiental, em virtude dessas políticas terem sido implementadas sob interesses diversos, como os econômicos, os quais muitas vezes são antagônicos aos interesses socioambientais. (SILVA, 2018, p. 60).

Desse modo, “ignorando o valor agregado à manutenção equilíbrio dos ecossistemas, privilegiando, em contrapartida, apenas os valores diretos e imediatos que são passíveis de obtenção a partir da exploração ambiental”. Exemplo disso é o Código Florestal Brasileiro, o qual “anula a aplicabilidade de um relevante conjunto de leis ambientais para ofertar ainda mais espaço para o agronegócio e o setor imobiliário, abrindo possibilidades de lucros cada vez

maiores para os atores sociais ligados ao meio empresarial, podendo ocasionar danos irreparáveis ao meio ambiente”. (CASTELO; MARQUESAM; SILVA, p.192, 2021).

Por fim, outro fator que inviabiliza a plena aplicação das políticas públicas ambientais, de acordo com Bustamante (2017, p.73), é a ausência de articulação e integração entre as políticas de construção da infraestrutura necessária ao desenvolvimento nacional e as políticas públicas ambientais, pois segundo a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, inexistente “no país um foro, em nível nacional, que debata e defina as prioridades de investimento em infraestrutura e de preservação ambiental. Na prática, os ministérios travam embate dentro do governo, no Congresso e na mídia, para fazer valer, em cada caso e pontualmente, suas prioridades”.

Logo, para enfrentar esses óbices a plena aplicação das políticas públicas ambientais brasileiras é preciso formular uma nova maneira de planejar, executar e controlar os resultados das mencionadas políticas, por meio debates, em espaços públicos, ou seja, através de um diálogo de saberes, como Leff (2009, p.35) preconiza, em virtude da complexidade dos problemas e fenômenos socioambientais.

Diálogo esse que deve contar com a participação das organizações governamentais, não governamentais e da sociedade civil, no qual deve ser considerado de maneira harmônica os interesses dos atores envolvidos e o fato das questões sociais, econômicas, e ambientais não se sobreporem umas às outras, visto que, uma problemática reverbera na outra. (DUARTE, 2004, p. 524-525) apud (SILVA, 2018, p.59).

Além disso, destaca-se que não se pode pensar e debater sobre o novo, sem também analisar criticamente as atuais políticas públicas ambientais, assim como, suas formas e instrumentos de participação popular e se a finalidade para a qual essas políticas foram criadas, foi devidamente alcançado.

Em síntese, esses debates também permeiam outras questões polêmicas, como tal: Haveria imposição e limite ao acesso aos recursos naturais? Qual seria, de fato, o papel do Estado na proteção e distribuição dos recursos naturais? A resposta a esta e a outras controvérsias não é algo pronto, pois também precisa ser construído, por meio do diálogo de saberes. Mas, esse também não é o objetivo dessa pesquisa. Podendo ser perquirido por outras.

Nossa intenção com as discussões desta seção e da anterior foi a de apenas apontar para a importância de um entendimento básico sobre o conceito, a origem e os objetivos pretendidos pela legislação e políticas públicas ambientais, de modo a contribuir para a compreensão de algumas das razões principais para a grande dificuldade que há em fazer desta legislação e das políticas, instrumentos efetivo na proteção ao meio ambiente e na promoção da sustentabilidade.

Dessa forma, na medida em que essa compreensão for obtida e esse cenário for modificado, isto é, que as políticas públicas ambientais efetivas forem adotadas para minimizar os efeitos da perversa degradação ambiental, tanto mais se aproximará a consecução de um autêntico Estado de Direito Ambiental, o qual tem a sustentabilidade como base norteadora para suas ações e políticas públicas”. (SANTOS, 2019, p. 150).

Finalmente, conclui-se ressaltando que a busca pela mencionada sustentabilidade, reside no próprio objetivo para o qual um dos seus mais importantes instrumentos (licenciamento ambiental, o qual será abordado na próxima seção) fora criado, qual seja, possibilitar o exercício de atividades humanas, inclusive econômicas, com respeito aos recursos naturais. Para tanto, buscando maximizar os ganhos sociais, ao passo que minimiza os impactos ambientais. (FERREIRA, 1996, p. 254-255) apud (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 95-96).

4. Aspectos normativos, conceituais sobre o licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental é o mais importante instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente dado que objetiva contribuir para o alcance da sustentabilidade ambiental, ao preconizar a necessidade de ser promovida uma proteção mais minuciosa ao meio ambiente. Esse instrumento que se encontra disposto no inciso I, do Art. 2º da LC nº 140/2011 e no inciso I, do Art. 1º da Resolução CONAMA nº 237/1997, é compreendido como um procedimento administrativo, pois trata-se de um encadeamento de atos praticados pelo órgão licenciador competente, que visam a obtenção de uma licença ambiental para os empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. (TRENNEPOHL, 2020, p. 37).

Outrossim, essas atividades encontram-se exemplificadas no Anexo I da Resolução CONAMA nº 237/1997. Porém, no caso de atividades correlatas ou com impactos de magnitude semelhante às listadas no mencionado Anexo, aquelas somente poderão ser licenciadas, mediante consulta ao órgão ambiental competente.

Por conseguinte, no tocante as normas que preconizam as mencionadas licenças ambientais, essas encontram-se conceituadas no inciso II do Art. 1º e tipificadas no Art. 10 da Resolução do CONAMA nº 237/1997. Logo, podem ser concedidas em obediência aos Arts. 11, 12, 13, 14 e 15 da supracitada Resolução e renovadas, com base no Art. 10º, §1º da PNMA; e no parágrafo, terceiro do Art. 18 do mencionado dispositivo infralegal. Sendo essa renovação resultado do deferimento do pedido de nova licença ou prorrogação da primeira, devido a expiração de seu prazo de validade, disposto nos Arts. 13,14, 15 e 18 da citada Resolução.

Ademais, as licenças também poderão ser revogadas, ou seja, retiradas do mundo jurídico, em virtude, ou de um grave risco ambiental, ou da supremacia do interesse público e

proteção ao meio ambiente, como: mudança das circunstâncias, seja por haver desaparecido as que motivaram a outorga da licença ambiental, ou sobrevirem outras que, se existissem antes teriam justificado sua denegação. (BRAGANÇA; MOURA, 2019, p.14).

Destarte, outra possibilidade é a revisão das mencionadas licenças, nos termos do Art. 9º, IV, da PNMA; Art. 19 da supracitada Resolução e pela própria principiologia do Direito Ambiental. A exemplo do princípio da precaução, disposto nos artigos 4º, I e IV da PNMA e 225, § 1º, V, da CF/88, haja vista, as constantes modificações das realidades socioambiental e socioeconômica (COLOMBO; FREITAS, 2015, p. 1.904).

Nesse caso, ao serem revistas pelo órgão licenciador competente, mediante decisão motivada, aquele pode revogar; cassar (em virtude de o destinatário ter descumprido as condições legais que deveriam permanecer para continuar desfrutando da licença). Além de anular, ou seja, desfazer o ato administrativo de concessão das licenças, por razões de ilegalidade. Isso, mediante o descumprimento as normas de proteção ao meio ambiente, ou a despeito do não cumprimento de condicionantes determinadas pelo órgão licenciador competente. (BRAGANÇA; MOURA, 2019, p.14).

Em resumo, depreende-se que todo cenário de possibilidades (conceder, renovar, rever, revogar, cassar e anular) concernentes às licenças ambientais fundamenta-se no cumprimento de uma das finalidades do licenciamento ambiental, a saber: garantir que os desenvolvimentos econômico, social e do meio ambiente sejam compatibilizados. Posto isto, em obediência princípio geral de defesa do meio ambiente preconizado no Artigo 170, VI, da CF/1988, o exercício da atividade econômica precisa respeitar os limites dentro de sua atuação, como os da defesa e proteção ao meio ambiente.

Essa realidade fora demonstrada no seguinte trecho da Decisão exarada no Agravo em Recurso Especial nº 2167134 - MG (2022/0210617-5), de relatoria Ministro do Superior Tribunal de Justiça: Ricardo Villas Bôas Cueva, publicada em: 14/04/2023, a saber: “a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais, nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica”, uma vez que se subordina ao princípio geral de defesa do meio ambiente (CF, Art. 170, VI).

Diante disso, apesar do exposto esclarece-se que na CF/1988 não há referência expressa sobre o licenciamento ambiental. Todavia, esse instrumento da PNMA se relaciona não só com o Art. 170, VI. Mas também, com todos os incisos do §1º do Artigo 225, uma vez que, busca assegurar a efetividade (que, de acordo com Silva (2018, pg.319), é a materialização dos preceitos legais no mundo dos fatos) da garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse ínterim, ressalta-se que para promover essa garantia é preciso uma atuação conjunta da sociedade e dos órgãos ambientais, cuja competência para licenciar encontra-se disposta na Resolução CONAMA nº 237/97, em seus Arts.4º, 5º e 6º. Como também na PNMA, ao revogar os parágrafos 2º, 3º e 4º do Art. 10, e por conseguinte, incluir o Art. 17; e pela Lei Complementar nº 140/2011.

É imperioso destacar que a Lei Complementar em análise tem o propósito normativo de promover o federalismo cooperativo, visando reforçar o sistema de controle e fiscalização ambiental objetivando assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. No entanto, a prática demonstra uma cooperação insuficiente entre os entes federativos, especialmente em situações de risco ou dano ambiental iminente. A comunicação entre os órgãos responsáveis, que deveria ser imediata, conforme estipula o Art. 17 da Lei Complementar, muitas vezes não ocorre de forma adequada, comprometendo a resposta às infrações ambientais (SILVA, 2018, p.324).

Para remediar essa situação, sugerimos a formalização de acordos de cooperação técnica e convênios entre os entes federativos, que devem ser acompanhados pela implementação eficaz do sistema nacional de informações ambientais, conforme o inciso VII do artigo 9º da PNMA. A troca ativa de informações sobre infrações e processos administrativos ambientais é fundamental para a concretização de um federalismo cooperativo que funcione não apenas teoricamente, mas que seja operante e efetivo na prática da gestão ambiental.

Desse modo, considerando o exposto e a necessidade precípua de uma intervenção nessa realidade só demonstram que a efetividade (plena produção de seus efeitos no campo fático, de acordo com Santos (2019, p.77) do licenciamento ambiental, ainda está longe de ser garantida. Esse fato é justificado, por Andreas Krellensina apud Silva (2018, p.320), o qual assevera que majoritariamente, as leis de proteção ambiental servem menos para serem executadas (função normativa), em virtude da sua inaplicabilidade no campo fático, e mais para legitimarem o sistema político, o qual ao promulgar as normas ambientais “demonstra” que possui capacidade e interesse em resolver os problemas socioambientais, (função simbólica ou *álibi*).

Posto isto, Bustamante (2017, p.76-82) ainda descreve outros aspectos que também são óbices à efetividade do mais importante instrumento de gestão ambiental, a saber: a discricionariedade conferida aos órgãos ambientais, em virtude, da inexistência de regras claras que disciplinem o licenciamento ambiental, repercutindo na judicialização das decisões prolatadas pelo órgão. Outro obstáculo à efetividade dar-se-á em virtude da participação social no licenciamento ambiental se restringir a um procedimento formal de audiência pública, regulamentada na Resolução do CONAMA nº 9/1987.

Dessa forma, a audiência não atua no propósito para ao qual fora criada, a saber: de acordo com Silva (2020, p.7) é oportunizar o maior controle possível de eventuais danos ambientais, uma vez que, é na audiência pública que todos os riscos do empreendimento proposto (obra ou serviço, público ou particular) devem ser debatidos.

Nesse sentido, Cavalcanti (2002, p.50) esclarece que a audiência pública na sua prática não oportuniza o controle dos danos ambientais, na realidade é um simulacro de participação social, e não um espaço de negociação ambiental, como a legislação ambiental assegura. Isso ocorre em virtude do desaparecimento e despreparo não só da grande maioria dos órgãos licenciadores competentes.

Mas também, das organizações não governamentais e das populações, mais atingidas pelos possíveis danos ambientais, quando comparados aos proprietários dos empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, os quais são, majoritariamente, os detentores dos recursos financeiros, bem como, do conhecimento técnico e informacional sobre a temática alvo das audiências.

Nessa mesma linha, Martins Júnior e Martins (2021, p. 245), acrescentam que o licenciamento ambiental se encontra imerso em uma crise institucional e normativa, pois diante das vicissitudes aqui mencionadas, acaba por cada vez mais se distanciar da sua finalidade de promover a sustentabilidade ambiental e a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para, gradativamente, se tornar uma prática cartorial.

Ainda mais, considerando o cenário vigente, no qual ainda tramita no Senado Federal, conforme pesquisa ao site: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/bicamerais>, o Projeto de Lei (PL) n.º 2159/2021, o qual fora iniciado na Câmara dos Deputados Federais sob o nº 3.729/2004. Aquele dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do Art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988; e dá outras providências.

A repercussão do PL foi bastante negativa entre a sociedade civil organizada, com alegações de retrocessos na gestão ambiental e que o texto afronta a PNMA e a própria Constituição Federal. Isso deve-se ao fato de que nesse PL o meio ambiente é apresentado como um entrave para o desenvolvimento do País.

Logo, não só aquele como também, a própria sociedade passa a ser colocada em risco, em prol de um desenvolvimento que atua de forma predatória, pois privilegiam-se as questões de ordem econômica e política sobrepostas às ambientais, mediante a alegação da ineficiência burocrática do licenciamento ambiental.

Fato esse demonstrado ao promover uma excessiva flexibilização e simplificação do procedimento de licenciamento, preconizada nos Arts. 8º e 9º do mencionado PL, de maneira que diversas atividades de grande impacto ambiental não se sujeitam ao licenciamento ambiental. A exemplo das atividades agrícolas temporárias, perenes e semiperenes, e pecuária extensiva, com grande potencial poluidor, em virtude do crescente uso de agrotóxicos no país e seus danos ao meio ambiente e a saúde humana.

Desta feita, também se acrescenta ao exposto, o inciso XXVI do Art. 3º do PL em estudo, o qual conceitua a licença ambiental por adesão e compromisso (LAC). Sendo essa espécie de licença, segundo a nota técnica nº 5 (2017, p. 05) exarada pelo Ministério Público Federal, uma demonstração de que o Poder Público pretende ignorar “as realidades locais diferenciadas, como se os impactos e seus efeitos se manifestassem no meio ambiente da mesma forma, não importando bioma ou a bacia hidrográfica em que se insere”.

Aspecto este inconcebível, pois acreditamos que essa é uma forma de autorregulação ambiental, na qual o Poder Público expedirá uma licença ambiental automaticamente, mediante a declaração do interessado, sem a devida fiscalização e análise do caso. Isso, acaba por repercutir na ocorrência de danos ambientais catastróficos, os quais ocasionam consequências na seara da proteção ambiental, que reverberam no desenvolvimento socioeconômico do país.

A exemplo disso, tem-se que por meio da concessão da LAC, ou, nos casos da supracitada renovação automática, poderão ser instaladas, por exemplo, novas barragens, no Brasil, sem uma avaliação adequada dos impactos ambientais. Dessa forma, causando desastres ao meio ambiente, piores do que os de Mariana e Brumadinho. (ALVES, FERRANTE, PHILIP, RUARU, ONELLA, 2022, p.5).

Desta feita, ainda sobre a desobrigação da realização dos procedimentos de licenciamento, acrescenta-se que outras normas já previram essa dispensa, especialmente em âmbito estadual, como disposto nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 5.312/TO, 6.650/SC, 6.288/CE. Porém, verifica-se que o STF tem consolidado entendimento no sentido de que essa isenção, no caso para as atividades potencial e efetivamente poluidoras, desobedece ao Art. 225, §1º, V da Constituição. Assim, a tendência é de que leis e demais normas que afastem a obrigatoriedade de realização do licenciamento ambiental sejam consideradas inconstitucionais pelo STF. (FARIAS, 2022, p.1).

Diante disso, o Parquet sugere que ao invés de se flexibilizar o licenciamento, deve-se fortalecer os órgãos ambientais, uma vez que, esses vêm sofrendo um gradativo sucateamento, já reiteradamente denunciado pelo MP. Dessa maneira, afirma que “Não se pode confundir rigor com burocracia. Não se pode, a pretexto de reduzir a burocracia, eliminar o rigor”.

Todavia, apesar das críticas, esclarece-se que há "alguns" aspectos positivos relacionados ao mencionado PL, a exemplo de prelecionar sobre a tramitação eletrônica, em todas as fases do licenciamento, consoante o Art. 32. Porém, não serão tramitados eletronicamente as informações referentes ao licenciamento ambiental, conforme o Art. 31, § 3º, nos quais há sigilo garantido por lei. Todavia, não há disposição expressa de que aquelas informações serão disponibilizadas para todos, ou somente aos participantes do processo de licenciamento, obedecida a devida exceção legal.

Logo, espera-se que seja conferida a transparência e a publicidade em todas as fases do licenciamento ambiental, em obediência ao princípio da informação ambiental, conceituado por Silva (2018, p.342) ao citar os ensinamentos de Paulo de Bessa Antunes (1999) como "aquele que assegura aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais". (...) Sendo esse, consubstanciado no dever jurídico de proteção e preservação ao meio ambiente e no direito de opinar sobre as políticas públicas, tal como, através da participação da sociedade civil em audiências públicas, integrando órgãos colegiados.

Outro fator positivo disposto na PL são os incisos V e VI, VIII do Art. 3º, que versam sobre a possibilidade de ocorrência da modalidade remota nas seguintes formas de participação da sociedade: audiência, a consulta pública, a tomada de subsídios técnicos. Desse modo, possibilitando mais de uma forma de participação, além da presencial, facilitando não só a forma. Mas também, a divulgação das informações. Ainda mais, considerando o cenário atual, emergência de saúde pública, em virtude do coronavírus, o qual ainda enseja cuidados, dentre esses evitar qualquer tipo de aglomeração.

Aliada a isso tem-se o fato de que caso o PL seja aprovado, a regulação do conceito de licenciamento disposta no inciso I do Art. 3º do PL em estudo, hodiernamente preconizada no inciso I, do Art. 1º da Resolução CONOMA nº 237/1997 e no inciso II, do Art. 2º da LC nº 140/2011, proporcionará maior segurança jurídica (princípio regulamentado no Artigo 2º, caput, da Lei Federal nº 9.784/99), uma vez que, serão reunidos conceitos, prazos, enfim procedimentos, dispostos, majoritariamente em Resoluções, em uma única lei: a Lei Geral do Licenciamento Ambiental.

Destarte, ainda sobre a segurança jurídica assevera-se que essa possui status de princípio que fundamenta diversos outros, sendo tipificada como princípio geral ou sobre princípio. Ademais, destaca-se que esse princípio geral é compreendido por Canotilho (1999, p. 6) como uma expressão da confiança dos sujeitos sociais em que seus atos e as decisões públicas estejam firmadas em normas jurídicas vigentes e válidas, assim como, que os

mencionados atos, fundamentados nessas normas, produzam os efeitos esperados pelo ordenamento jurídico.

Logo, compete aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário atuarem na persecução desses efeitos, buscando proporcionar para os cidadãos maior confiabilidade sobre as mencionadas normas. Aspecto esse demonstrado através da PL não só em virtude da regulação conceitual do licenciamento, mas também pelo fato de que, caso a PL seja aprovada, será estabelecido um padrão a ser seguido pelos órgãos ambientais dos entes federativos, no tocante ao procedimento para licenciar atividades ou de empreendimentos localizados na mesma área de estudo.

Esse padrão encontra-se preconizado no Art.28 do citado PL, a citar: “pode ocorrer o aproveitamento de outros estudos ambientais na mesma área de influência, podendo ser realizados estudos conjuntos para empreendimentos distintos”. Desse modo, nesse dispositivo contempla-se não só a segurança jurídica, como também o princípio da economia e da celeridade na tramitação do licenciamento ambiental. (RIGON, 2019, p.95).

Por fim, apesar desses apontamentos positivos, no que diz respeito ao PL em análise, o que ocorre é a prevalência dos aspectos negativos sobre àqueles, consoante demonstrado na polêmica, em virtude do Art. 9º do PL. Principalmente, concernente ao inciso II, alínea “a” do citado artigo que desobriga a realização do licenciamento para a grande maioria dos imóveis rurais brasileiros, uma vez que, estes majoritariamente têm pendências de homologação no registro público eletrônico do Cadastro Ambiental Rural (CAR).

O CAR encontra-se conceituado no art. 29 da Lei nº 12.651/2012, como registro autodeclarado obrigatório, o qual foi criado para permitir a “regulamentação ambiental” das propriedades rurais, que deveria ser validado pelos órgãos ambientais estaduais, mas na prática, não o é. Sendo assim, essa realidade acaba por legalizar a grilagem de terras, como por exemplo as localizadas na Amazônia. (ALVES, FERRANTE, PHILIP, RUARU, TONELLA, 2022, p.3).

Outro apontamento negativo ao PL em estudo, segundo a nota técnica (2017, p.5) do Ministério Público Federal (MPF) é o excesso de discricionariedade conferida as autoridades licenciadoras para estabelecer os procedimentos e as modalidades de licenciamento, conforme o § 1º do Art. 17, do citado PL. Isso, fragiliza e se desvirtua da finalidade do licenciamento. Além de possibilitar uma disputa por investimentos entre os entes federados. Em sentido contrário, ao federalismo cooperativo ambiental, previsto no art. 4º da LC nº 140/2011, principalmente, desconsiderando a importância dos instrumentos de cooperação institucional, tais como, o inciso II do citado artigo.

Em resumo, considerando a análise crítica ao PL nº2159/2021 realizada nesta seção, assevera-se que caso aprovada a lei geral do licenciamento ambiental será qualificada como

uma política ambiental às avessas. Assim compreendida pois o texto desse PL não se adequa, majoritariamente, aos ditames tratados no Art.225 da CF/1988 e na PNMA. Além disso, os dispositivos normativos do PL acabam por legitimar óbices à efetividade do licenciamento, transformando-o em uma prática cartorial. Agravando o cenário que Farias (2013, p. 52) relata em seus escritos: “no Brasil, uma grande parte dos empreendimentos e atividades potencial ou efetivamente poluidoras ainda não se sujeitaram ao licenciamento ambiental, por causa da omissão do Poder Público”.

5. Reflexões jurídicas e ambientais sobre o silêncio administrativo e licenciamento ambiental

A omissão da Administração Pública em suas obrigações de resposta, conhecida como silêncio administrativo, é um fenômeno identificado por Brandão (2006, p. 7) que surge de fatores como a crescente complexidade dos pedidos administrativos e a ineficiência burocrática (PACHECO, 2008, p.12).

Embora a legislação esparsa, como a Lei Federal nº 13.874 de 2019, reconheça os efeitos do silêncio administrativo, falta uma definição e um conjunto de critérios claros para sua identificação e tratamento. Bandeira (2007, p. 365) descreve o silêncio administrativo como uma falha da Administração em cumprir seu dever de tomar decisões de forma explícita e fundamentada.

No contexto do licenciamento ambiental, essa omissão pode levar a atrasos significativos na aprovação de projetos, gerando incerteza e potencial prejuízo econômico para os requerentes. Além disso, a falta de resposta pode resultar em uma supervisão ambiental inadequada, comprometendo a proteção ambiental. Portanto, é essencial que se estabeleçam mecanismos eficazes para mitigar o silêncio administrativo, garantindo a agilidade e a transparência necessárias no licenciamento ambiental.

Diante disso, para compreender melhor o silêncio administrativo, no campo conceitual Bandeira (2007, p. 365) afirma que aquele consiste na violação ao dever de decidir explícita e motivadamente, dada a impronúncia da Administração em razão da provocação do administrado que postula interesse próprio, ou por ter que se pronunciar para fins legais (de ofício) ou pelo controle de ato de outro órgão.

Ademais, Saddy e Teixeira (2016. p.130), abordam o silêncio administrativo em seu sentido amplo e restrito. Aquele é compreendido a partir dos escritos de Garnica(1990, p.76) pois engloba a inatividade formal da Administração e do administrado, mediante qualquer ato que impeça ou não a continuação do trâmite e, por conseguinte, paralise o procedimento

administrativo. Ao passo que o sentido estrito, diz respeito somente a inatividade formal da Administração, restando-lhe atribuídos determinados efeitos legais.

Diante disso, no tocante a identificação do mencionado instituto os supracitados autores elucidam o seguinte rol exemplificativo, a saber: existência de procedimento administrativo iniciado pelo particular, através da apresentação de petição, solicitação, reclamação ou recurso dirigido à Administração. Sendo este acompanhado de toda a documentação necessária, cujo pedido deve referir-se a algo possível e real, em conformidade ao ordenamento jurídico.

Outro procedimento seria o iniciado de ofício, nos casos de implantação e prestação pela Administração de um serviço público. Além de atuações administrativas limitativas, privativas ou prejudiciais aos particulares, as quais em caso de descumprimento, tenham consequências jurídicas, tal como o Art. 17 da Lei Complementar (LC) nº 140/2011.

Assim sendo, os supracitados autores ressaltam que em ambos os procedimentos devem estar munidos dos elementos necessários para que o ente público competente possa expressamente decidir o pleito requerido, consoante o Art. 48 da Lei Federal nº 9.784, de 1999. Desse modo, motivando os fatos e os fundamentos jurídicos que levaram à tomada de decisão, a qual deve ocorrer de forma célere, transparente e com linguagem clara, em obediência ao prazo predeterminado pela norma jurídica, decisão judicial ou documento contratual.

Por conseguinte, outro requisito para a supracitada identificação do silêncio administrativo, de acordo com os Saddy e Teixeira (2016. p.113), diz respeito ao retromencionado prazo, isto é, o “vencimento do prazo máximo sinalizado pela norma jurídica, decisão judicial ou documento contratual que estabelece o silêncio, sem que a Administração conteste expressamente”. Demonstrando a inatividade formal administrativa ou omissão específica da Administração Pública, mediante a falta expressa de decisão, concessão ou resposta que declare a sua vontade, durante um período de tempo, predeterminado pelos instrumentos jurídicos supracitados.

Esse período, de acordo com os escritos dos autores, pode ser prorrogado, por meio de justificativa e notificação aos interessados. Desse modo, possibilitando a contagem do prazo para a formação dos efeitos do silêncio. Porém, se no caso em análise, não houver previsão legal específica de prazo para a oferta de resposta da Administração, aplica-se, subsidiariamente, o Art. 49 da Lei Federal nº 9.784, de 1999.

Dessarte, o mencionado efeito do silêncio administrativo é o último quesito de identificação explanado pelos autores cuja existência se perfectibiliza com os dois primeiros requisitos. Logo, para que haja a produção desses efeitos será necessária expressa disposição normativa, decisão judicial ou instrumento contratual.

Nesse sentido, Ferraz Júnior (2003, p.271) ainda explica que o supracitado silêncio é capaz de produzir os mais variados efeitos, pois juridicamente também é classificado, no que diz respeito a sua natureza, como um fato jurídico, ou seja, “evento, interferente no ordenamento jurídico mediante a utilização de linguagem própria competente, qual seja: a linguagem jurídica”.

Decerto, os efeitos, os quais são válidos caso respeitem o ordenamento jurídico vigente, podem mudar justamente, em virtude da solução dada por cada ordenamento, havendo no ordenamento jurídico francês, espanhol e italiano, uma tendência aos efeitos positivos (favoráveis ao pleito requerido ao Poder Público pelo administrado).

Outrossim, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro ressalta-se a possibilidade da ocorrência de casos em que se imputam a aplicabilidade do efeito positivo, conforme o disposto no IX, do Art. 3º, da Lei Federal nº. 13.874, de 2019, nos quais há aprovação tácita, das solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica, face o silêncio administrativo. Excepcionando-se as hipóteses legais, dentre essas o supracitado § 3º do Art. 14 da LC nº 140/2011. (PACHECO, 2008, p. 120).

Além disso, também é possível a ocorrência no ordenamento pátrio do silêncio neutro, quando os instrumentos normativos e contratuais não preconizam os efeitos do silêncio administrativo, competindo a doutrina e a jurisprudência dispor sobre aqueles. Aliado a isso, também se registra a existência de leis que preconizam os efeitos negativos do silêncio administrativo, os quais são desfavoráveis ao particular, mediante disposição em lei, contrato ou decisão judicial que preconizam a impossibilidade de aprovar tacitamente o objeto requerido. (MARTINS; MARTINS JÚNIOR, 2021, p. 239).

Um exemplo dos efeitos negativos encontra-se disposto no § 3º do Art. 14 da LC nº 140/2011, no qual registra-se que o término dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita, bem como, nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra.

Nesse ínterim, destacam-se os entendimentos firmados pelo Superior Tribunal de Justiça, nos Recursos especiais nºs 769753/SC e 636302/DF, em 26/09/2006, anteriores à LC 140/2011, mas que ratificam a impossibilidade de serem concedidas licenças ambientais tácitas. Todavia, caso as licenças fossem concedidas acreditamos que isso seria uma anomalia jurídica, visto que implicaria na delegação ou privatização indireta do monopólio estatal, em exercer o seu papel de defesa e preservação do meio ambiente para as presente e futuras gerações.

Ademais, ao julgar o RE n 1.728.334 - RJ (2017/0307709-1) o Ministro Relator Herman Benjamin em 05 de junho de 2018, antes mesmo da publicação da Lei Federal de nº 13.874 em 20 de setembro de 2019, já asseverava que não seria possível conceder licença ou

autorização tácita, automática ou por protocolo, derivada do silêncio da Administração Pública em deferir ou não o pleito do empreendedor. Logo, não se permite o licenciamento ambiental tácito, com base no ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, com fulcro no § 3º do Art. 14 da LC nº 140/2011.

Sendo assim, o Ministro supracitado assevera que qualquer norma que estabeleça o contrário sofrerá grave e incontornável anomalia constitucional, pois inverte a ordem lógica e temporal da licença, a qual deve ser sempre prévia, sob pena de perder por completo sua legitimidade ética, sentido prático e valor preventivo. Esclarece que a morosidade do administrador se corrige com os instrumentos legalmente previstos, tanto disciplinares como de improbidade administrativa, jamais punindo a coletividade presente e futura, com a concessão do licenciamento ambiental tácito.

Portanto, no tocante a fundamentação normativa para a impossibilidade de se conceder licença tácita, esclarece-se que, a própria Lei Federal de nº 13.874/2019, no seu XIX do Art. 3º já traz ressalvas expressamente vedadas em lei, concernentes às hipóteses de aprovações tácitas frente o silêncio da autoridade competente. Sendo uma daquelas, ao nosso ver, o § 3º, do Art. 14 e Art. 15 da LC 140/2011, ou seja, o licenciamento ambiental.

Além disso, outro aspecto que corrobora a impossibilidade da aprovação tácita do licenciamento é o princípio da especialidade, o qual assegura que no caso de conflito aparente de normas, as leis especiais se sobrepõem às gerais¹, ou seja, a lei especial, LC nº 140/2011, derroga a lei geral, Lei Federal de nº 13.874/2019.

Outrossim, apesar de não ser uma lei especial, é importante destacar que no campo infralegal, a Resolução CONAMA nº 237/1997, no seu Art. 16, assim como, no § 3º, do Art. 14 da LC 140/2011, também preconiza que o não cumprimento dos prazos estipulados nos artigos 14 e 15 da mencionada Resolução, concernente ao lapso temporal para análise das licenças ambientais, sujeitará o licenciamento à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente.

Assim sendo, o PL nº 2159/2021 também ratifica o exposto, no seu § 3º do Art. 43, através do qual dispõe que o decurso dos prazos máximos previstos no caput deste artigo sem a emissão da licença ambiental não implica na sua concessão tácita. Nem ao menos, autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura, caso requerida pelo empreendedor, a competência supletiva do licenciamento ambiental, nos termos do § 3º do art. 14 da LC nº 140/2011.

¹ Julgado que abarcou o conceito acima do princípio da especialidade: TRF-5: AC 55183120124058000, Relator: Desembargador Federal Marcelo Navarro, Julgamento: 05/09/2013, Terceira Turma, Data de Publicação: 11/09/2013

No pórtico da citada PL, apesar de não constar uma regulação expressa ao silêncio administrativo. Destaca-se que, a depender da análise do caso concreto o § 1º do Art.15 do PL em deslinde pode ser alvo do silêncio. Dessa forma, se faz necessária a ocorrência das hipóteses de identificação desse fenômeno, elucidadas nos escritos de Saddy e Teixeira (2016, p.112).

Ressalta-se que no tocante a ocorrência dos efeitos concernentes ao silêncio identificado, como aqueles não constam expressamente no Art.15 do PL, de acordo com os autores, compete a doutrina e a jurisprudência fixá-los. Logo, caso haja a identificação do silêncio administrativo, os autores o denominam de silêncio neutro, pois não há previsão legal, decisão judicial, e nem vontade contratual que estabeleça os efeitos jurídicos ao silêncio administrativo.

Aliado a isso, outro dispositivo da PL que pode ensejar a ocorrência do silêncio administrativo é o concernente a emissão das licenças ambientais. Feito este elucidado em virtude da existência de requerimento postulado pelo empreendedor, ante a obediência dos requisitos para a emissão das mencionadas licenças, consoante o Art. 5 do PL 2159/2021. Além de estarem dispostos os prazos máximos para tanto, no citado Art. 43 da citada PL, bem como, os efeitos negativos, de acordo com Saddy e Teixeira(2016) do silêncio administrativo, conforme elucidado no § 3º do Art. 43.

Em síntese, outra possibilidade de ocorrência do silêncio administrativo está encartada no Art. 45. do PL em análise, a citar: “O processo de licenciamento ambiental que ficar sem movimentação durante 2 (dois) anos em razão de inércia não justificada do empreendedor pode ser arquivado, após notificação prévia”. Essa inércia do administrado, de acordo com Saddy e Teixeira (2016, p.112) assim como, a prática de qualquer outra inatividade formal que impeça ou não a continuação do trâmite do processo administrativo é considerada como silêncio administrativo, em seu sentido amplo.

Decerto que, hodiernamente a legislação vigente somente preconiza o arquivamento do licenciamento ambiental, nos termos do Art. 16 e 17 da Resolução do CONAMA nº 237/1997. Ao passo que a PL nº 2159/202 já preconiza expressamente o desarquivamento, no tocante a sua instrução processual, consoante o parágrafo único, do Art.45. Porém, neste instrumento normativo ainda fica no campo das possibilidades a exigência de novos estudos ou complementação dos anteriormente apresentados. Além disso, não aborda exceções ou nuances mais detalhados.

Logo, desconsiderando a possibilidade de as atividades potencial e efetivamente poluidoras sujeitas ao licenciamento, por exemplo, possivelmente, já terem sido instaladas, ante o decurso do tempo, e estarem causando danos ao meio ambiente, ou seja, o desarquivamento ocorrer sem a devida fiscalização e análise do caso, sob a ótica do Art. 225 da CF/88.

Nesse sentido, um dos institutos normativos para o enfrentamento dessa realidade, que também fundamenta o Estado Socioambiental de Direito, defensor da sustentabilidade e proteção ambiental é a responsabilidade civil ambiental. Essa encontra-se preconizada nos Arts.11 da Resolução do CONAMA nº 237/1997; Art. 14, § 1º e §2º, da PNM; Art. 225, § 3º da CF/1988; e Arts. 13, § 9º; 15 § 4º; 22 § 7º, 53 e 54, do PL nº 2159/2021.

Ademais, sobre as discussões doutrinárias e jurisprudenciais concernentes a essa temática, tem-se que em sua grande maioria, a doutrina e jurisprudência se filiam a teoria da responsabilidade objetiva (disposta no “§ 6º do artigo 37 da Constituição Federal e no Art. 14, § 1º, da PNM), a qual determina que as pessoas jurídicas de direito público respondam objetivamente pelos danos que os seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros”. Dessa forma, é necessário que somente se “demonstre o nexos de causalidade entre os danos causados e a conduta tanto das pessoas jurídicas de direito público quanto das de direito privado prestadoras de serviço público”. Dessa maneira, necessitando apenas da comprovação do dano e o nexos causal entre a atividade estatal. (LEITE, 2006, p. 47) apud (HUPFFER, NAIME, ADOLFO, CORRÊA, 2012, p.118).

Essa responsabilização não admite exceções de qualquer natureza, como tal: ocorrência de caso fortuito; força maior; atuação de terceiros ou da própria vítima. No entanto, é possível haver solidariedade do Estado com o particular, que causar os danos ambientais pelo exercício da atividade licenciada. Cabendo, contudo, ação de regresso contra o particular que diretamente causou o dano, conforme a Súmula 652 editada pelo STJ. Essa é de relevante norte para a esperada uniformização da jurisprudência nacional. (CASTRO; SIMPLÍCIO, 2015, p. 227).

Validando o exposto, também se menciona o julgamento do Recurso Especial(RE) nº 604.725-PR (2003/01954005) pelo Superior Tribunal de Justiça, no qual fora imputada a responsabilização objetiva ao Estado do Pará, com fulcro na Lei Federal 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º. Neste RE o relator Castro Meira assevera que a ausência das cautelas fiscalizatórias, no que se refere às licenças concedidas e as que deveriam ter sido confeccionadas pelo ente estatal, demonstrou a omissão específica do Poder Público, compreendida como silêncio administrativo.

O relator destacou que a autoridade ambiental a qual tiver conhecimento da infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de responsabilidade solidária. Assim, tendo o direito de impetrar, contra o agente público que foi relapso ou desidioso, medidas disciplinares, penais, civis, no campo da Lei Federal nº 8.429/1992.

Por fim, é com base não só nos mencionados entendimentos jurisprudenciais. Mas também, nos nuances expostos nessa seção, ou seja, nos aspectos conceituais, normativos e doutrinários do silêncio administrativo no licenciamento ambiental. Considerando inclusive a possibilidade de ocorrência daquela prática no PL nº 2159, de 2021, que se assevera a necessidade de outras medidas de enfrentamento ao silêncio administrativo no licenciamento ambiental.

Dentre essas medidas sugerimos a prática da vigilância social, a qual poderá acionar o Poder Judiciário, a partir da ação popular como instrumento para a defesa do meio ambiente, disposta no inciso LXXIII, do art. 5º da CF/88. Outra medida seria a implementação de uma efetiva atuação societária juntamente com os órgãos que advogam a favor da proteção ambiental, como o Ministério Público.

Por conseguinte, ressalta-se a importância dessa e de outras medidas para enfrentamento dos institutos em deslinde, pois, no tocante a responsabilidade civil em matéria ambiental, enquanto instrumento, e de reparação dos danos ao meio ambiente, se faz necessário à sua revitalização, por encontrar-se fundamentada na Teoria do Risco Concreto, através da qual a imputação da responsabilidade se baseia no paradigma da causalidade científica.

Dito de outra forma, apesar de promover a consciência do esgotamento do modelo econômico da sociedade industrial, e a de que o uso do bem ambiental não é ilimitado. Ainda assim, essa teoria considera que é necessária a concretização do dano ambiental para uma intervenção corretiva do Estado, ou seja, só confere a relevância jurídica aos riscos de degradação ambiental que são concretos e visíveis. (CARVALHO, 2008, p.25)

5. Conclusões

A política pública de proteção ao meio ambiente, a qual assegura a consecução ao Estado de Direito Ambiental, apesar de buscar desenvolver ações pautadas na sustentabilidade. Ainda está longe de conseguir este feito, em sua integralidade, pois traz consigo percalços desde a sua gênese, a saber: um viés autoritário, burocrático, que desconsidera, majoritariamente, as especificidades socioambientais e até mesmo culturais de cada região/local, em detrimento dos interesses econômicos e políticos. Fato esse demonstrado no desprestígio que essa temática tem, hodiernamente, pois não consta no rol de prioridades da agenda do governo.

Soma-se a isso, o fato de que a interrelação dessa política ambiental com outras políticas ainda é precária. Embora, as questões de ordem econômica, social, política e ambiental estejam interrelacionadas. Ademais, o controle/fiscalização governamental das ações realizadas pelas mencionadas políticas se mostra cada vez mais ineficiente, face às ingerências políticas e

econômicas, que por vezes são até antagônicas. Repercutindo na desarticulada atuação das instituições e organizações que atuam no controle e proteção ao meio ambiente.

Desse modo, comprometendo a finalidade de gestão ambiental para o qual o licenciamento fora criado, tendo em vista, que este instrumento se encontra imerso em uma crise institucional e normativa, a qual possivelmente será potencializada, se for promulgado o texto do PL nº 2159/2021.

Esse encontra-se fundado em controvérsias e omissões, as quais expõem de forma evidente que as questões ambientais se encontram atualmente subjugadas às econômicas e políticas. Sendo uma daquelas controvérsias a significativa possibilidade de ocorrência do silêncio administrativo, a depender do caso em análise, principalmente na emissão das licenças ambientais, bem como, no exercício do controle e fiscalização das atividades sujeitas ao licenciamento.

Por fim, acredita-se que as medidas de enfrentamento a essa realidade são as seguintes: criação de instrumentos técnicos de gestão pública descentralizadora e transformadora, que considerem a heterogeneidade das regiões brasileira e a complexidade da sociedade. Exemplificando o exposto tem-se o fato de o Estado assegurar meios para uma efetiva participação dos sujeitos sociais, das organizações não governamentais e da comunidade científica, na implementação de um rígido controle social da execução dos instrumentos da PNMA, como o licenciamento ambiental.

A efetivação de um cenário sustentável requer debates públicos robustos, que promovam um intercâmbio de conhecimentos e perspectivas. É essencial que tais debates não apenas ocorram, mas que também engajem ativamente o Poder Público e a sociedade em geral na importância de salvaguardar o direito a um meio ambiente equilibrado, conforme estabelecido no Art. 225 da CF/1988. Para ilustrar, iniciativas como audiências públicas, campanhas de conscientização e educação ambiental, e a inclusão de temas ambientais em currículos escolares podem ser estratégias eficazes.

Além disso, a implementação de políticas que priorizem a transparência e a publicidade dos processos de licenciamento ambiental, bem como a eficiência dos órgãos responsáveis pela proteção ambiental, são fundamentais. Tais medidas assegurariam que as questões ambientais recebam a atenção prioritária que merecem, superando as frequentes priorizações econômicas e políticas que podem comprometer a sustentabilidade

Outrossim, também mediante a adoção de medidas acessórias, referentes à estruturação institucional, como exemplo que seja privilegiado o caráter técnico e não o político, na nomeação dos gestores dos órgãos ambientais, que compõe o CONAMA. Outra medida é a concessão a esses gestores da estabilidade em seus cargos, assim como, que seja

conferida ao corpo funcional maior independência técnica decisional, frente as possíveis interferências política no procedimento de licenciamento ambiental.

Em síntese, sugerimos a promulgação de uma lei que discipline as medidas de enfrentamento do silêncio administrativo e sua interrelação com o mencionado instrumento de regulação ambiental. Disciplinando, até mesmo, o conceito, as hipóteses, as excepcionalidades, e os efeitos do silêncio administrativo no licenciamento. Tudo isso a ser realizado mediante verificação de experiências bem-sucedidas de outros sistemas regulatórios internacionais. Mas, considerando também as especificidades nacionais e locais, onde por exemplo o procedimento do licenciamento ambiental será implementado. Regulamentando ações afirmativas e efetivas sobre a temática em deslinda.

Decerto, destaca-se ainda a importância da participação indireta da sociedade (guardiã imprescindível da efetividade do licenciamento ambiental), através da atuação do Ministério Público, em conformidade aos Arts. 127 a 130 da Constituição Federal, como fiscal da lei. Fiscalizando e adotando as providências legais, no tocante as ações e a prática do silêncio administrativo, que ocasionem danos ao meio ambiente, cometidas pelos órgãos ambientais, no procedimento do licenciamento ambiental.

7. Referências bibliográficas

ARMANDA, Charles Alexandre Souza; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade: evolução Epistemológica na necessária diferenciação entre os Conceitos. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, Maranhão, vol. 3, n. 2, p. 17 – 35, jul./dez. 2017.

ALVES, Gustavo H. Zaia; FERRANTE, Lucas; PHILIP, M. Fearnside; RUARU, Renata, TONELLA, Lívia. Afrouxamento do licenciamento ambiental: 2- O Projeto de Lei para licenças autodeclaradas. **Amazônia real**. p.1-7. 2022. Disponível: <https://www.researchgate.net/>. Acesso em: 10.08.2022.

BANDEIRA, de Mello Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BERBERT, Karina; DOS SANTOS LUCIANO, Ana Cláudia. As conexões entre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável com a demografia espacial. **Ideias**, v. 12, p. 31, 2021.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. Trad. de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MORATO LEITE, José Rubens (orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BOMFIM, Taís Mascarenhas. Conflito de competência em questões ambientais: Divergências entre órgãos licenciadores e fiscalizadores em razão da competência comum material.

Jusbrasil. p.20. 2017. Disponível em:

<https://mascarenhastmb.jusbrasil.com.br/artigos/532298272>. Acesso em: 23.06.2022.

BRAGANÇA, Davi Vazquez Barreira Ranzeiro de; MOURA, Emerson Affonso da Costa. A revisibilidade da concessão de licença ambiental à luz da controvérsia da discricionariedade administrativa dos atos ambientais. **Revista Catalana de Direito Ambiental**, Espanha, vol. x. n. 1, p.1-20, 2019. Disponível em: <https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/359768>. Acesso em: 23.06.2022.

BRANDÃO, Cláudio. In OSÓRIO, Fábio Medina, e SOUTO, Marcos Juruena Villela (coordenadores). **Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006

BUSTAMANTE, Maria Magalhães de. **Licenciamento como instrumento de regulação ambiental no Brasil: análise crítica da proposta do novo marco regulatório**. Rio de Janeiro, 2017. 150 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

CÂMARA, João Batista Drummond. Governança Ambiental No Brasil: Ecos do Passado. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 21, n. 46, p. 125-146, jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp>. Acesso em: 23.06.2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada.” In: MORATO LEITE, José Rubens; FERREIRA, Heline Sivini Ferreira (orgs.) **Estado de Direito Ambiental: tendências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

CANOTILHO, J. J. G. **Estado de Direito**. 4. ed. Lisboa: Gradiva, 1999.

CARVALHO, Délton Winter de. Regulação constitucional e risco ambiental. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 12, p.13-31, jul./dez. 2008.

CASTRO, Clarice Rogério de; SIMPLÍCIO, Carinna Gonçalves. Responsabilidade Civil Do Estado Pela Concessão de Licença Ambiental. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, Minas Gerais, vol.1, n. 2, p. 208 – 230, jul/dez. 2015. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/>. Acesso em: 23.06.2022.

CASTELO, Arícia Fernandes Macedo. MARQUESAN, Fábio Freitas Schilling. SILVA, Joselito Brilhante. **Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, vol.38, n. 2, p. 180-199, mai./ago. 2021. Disponível em: <https://periodicos.furg.br>. Acesso em: 23.06.2022.

CAVALCANTI, Clóvis. **Meio Ambiente Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas**. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

CIRNE, Mariana Barbosa. Licenciamento ambiental e estudos arqueológico: a possibilidade de firmar Termo de Ajustamento de Conduta na hipótese do descumprimento do rito. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, Salvador, vol. 4, n. 1, p. 1 – 18, jan./jun. 2018. Disponível em: www.indexlaw.org. Acesso em: 23.06.2022.

COLOMBO, Silvana. FREITAS, Vladimir. Da teoria do risco concreto à teoria do risco abstrato na sociedade pós-industrial: um estudo da sua aplicação no âmbito do direito

ambiental. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 23. p. 1895-1912. jun.2015/jan.2016. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/18820>. Acesso em: 23.06.2022.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FARIAS, Talden. Licenciamento ambiental em pauta no STF: análise sobre dispensa e inexistência. **Consultor jurídico**. p.1, 20221. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-31/opiniao-licenciamento-ambiental-dispensainexistencia>. Acesso em: 18.08.2022.

GARNICA, Ernesto. **El silencio administrativo en el derecho español**. Madrid: Civitas, 1990.

FERRAZ JÚNIOR. Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

GRIEBELER, Marcos Paulo Dhein; MOREIRA, Luis Fernando. Uma Análise Qualitativa Sobre Concepções da Sustentabilidade Ambiental. **Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo**, vol. 7, n. 1, p. 117-139, jan./fev. 2022.

HUPFFER, Haide Maria. NAIME, Roberto. ADOLFO, Luiz Gonzaga. CORRÊA, Iose Luciane Machado. Responsabilidade Civil do Estado por omissão Estatal. **Revista Direito GV**, São Paulo, vol.8, n.1, p. 109-130, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv>. Acesso em: 17.07.2022.

IAQUINTO, Beatriz Oliveira. A Sustentabilidade e suas dimensões. **Revista da ESMESC**, vol.25, n.31, p. 157-178, 2018.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental**. Petrópolis: Vozes, 2009.

LIMA, José Edmilson de Souza; MARTINI, Karlla Maria. Licenciamento ambiental: uma proposta de (re)leitura em um estado de direito socioambiental. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, vol. 16, n. 16, p. 166-183, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd>. Acesso em: 23.06.2022.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. MARTINS, Pedro Henrique Incerpi Paiva. Desburocratização e silêncio administrativo na liberação de atividade econômica. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, vol. 8, n. 2, p. 225-250, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda>. Acesso em: 17.07.2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica nº 05/2017 – 4ª CCR**. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NT0420164CCR_1.pdf. Acesso em: 09.08.2022.

NAVARRO, Gabriela Cristina Braga. **Hermenêutica filosófica e direito ambiental: concretizando a justiça ambiental**. São Paulo: O Direito por um planeta verde, 2015.

OLIVEIRA, Danilo de Castro Lopes. **O desenvolvimento na microrregião de Três Rios e a política pública de educação tecnológica da FAETEC**. Seropédica, Rio de Janeiro. 2018. 79, f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

PACHECO, Clarissa Dertonio de Sousa. **O controle jurisdicional do silêncio administrativo**. São Paulo. 2008. 160, f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

REIS, Clóvis. Direito Ao Desenvolvimento Sustentável: Reflexões a partir de Ignacy Sachs. **Direito UNIFACS–Debate Virtual**, n. 280, p.1-14, 2023.

RIGON, IGOR. **A segurança jurídica do licenciamento ambiental**. Itajaí. 2019. 129, f. Dissertação (Mestrado). Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

SADDY, André. TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Responsabilidade por inatividade da Administração Pública: um estudo específico do silêncio administrativo. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, vol. 16, n. 65, p. 109-133, jul./set. 2016.

SANTOS, Thiago Flores dos. **Licenciamento como instrumento de mitigação de impactos sociais e ambientais nos pós Constituição de 1988: bases para a efetivação de direitos fundamentais**. Fortaleza, 2019, 167.f. Tese (Doutorado). Universidade de Fortaleza.

SARLET, Ingo Wolfgang, FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SOUZA, A.C ; PIMENTEL, L.V.B. ; SAMPAIO, H. S. . Políticas Públicas, Fundamento E Finalidades - Breve Incursão. **Diálogo Jurídico**, Fortaleza, vol. 2-22, p. 25-38, 2017.

SILVA, Rebecca Guerra da. **Planejamento socioambiental nos tribunais regionais do Estado de Pernambuco: uma análise crítica do discurso do Direito Ambiental**. Pernambuco. 2018.126f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Direito, Universidade Federal de Pernambuco.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. A sustentabilidade ambiental na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo. **Consultor Jurídico**, vol. 2021, p. 1-2, 2021.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel. Audiência Pública Remota em Processos de Licenciamento Ambiental durante a Pandemia do Covid-19: Reflexões sobre o Projeto de Lei nº 1.602, de 2020. **Revista Síntese Responsabilidade Pública**, vol. 175, p. 24-36, 2020.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel. Licenciamento Ambiental como Instrumento para Efetividade dos Princípios Constitucionais da Proteção Ambiental. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, vol. 1, p. 309-353, 2018.

TRENNEPOHL, Terence. **Manual de direito ambiental** – 8. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher; PAULITSCH, Nicole da Silva. O Estado de Direito Socioambiental e a Governança Ambiental: Ponderações Acerca Da Judicialização Das Políticas Públicas Ambientais e da Atuação Do Poder Judiciário. **Revista NEJ - Eletrônica**, vol. 18, n. 2, p. 256-268, mai./ago./ 2013.

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO RIO GRANDE DO NORTE E SUA ÓTICA SOCIOAMBIENTAL SOBRE O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

THE FEDERAL PUBLIC MINISTRY OF RIO GRANDE DO NORTE AND ITS SOCIO-ENVIRONMENTAL PERSPECTIVE ON ADMINISTRATIVE SILENCE IN ENVIRONMENTAL LICENSING

ESTE ARTIGO SERÁ SUBMETIDO AO PERIÓDICO REVISTA NUPEM E, PORTANTO, ESTÁ FORMATADO DE ACORDO COM AS RECOMENDAÇÕES DESTA REVISTA (acessar: <https://periodicos.unespar.edu.br/index.php/nupem/about>)

Resumo

Este artigo objetiva principalmente verificar como o Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte (MPF-RN) identifica o silêncio administrativo nos seus procedimentos extrajudiciais ou processos judiciais, concernentes ao licenciamento ambiental de empreendimentos turísticos de Tibau do Sul, durante o período de 2016 a 2020. Sendo assim, pretende-se responder às seguintes perguntas: (1) Como o MPF-RN constata o silêncio administrativo nos seus procedimentos extrajudiciais ou processos judiciais que versem sobre o licenciamento ambiental, de empreendimentos turísticos de Tibau do Sul, durante o período de 2016 a 2020? (2) Quais são os desdobramentos normativos socioambientais, em vigor, que repercutiram a partir dessa identificação? Para tanto, analisou-se um estudo de caso o Inquérito Civil nº 1.28.000.001170/2014-89, através do qual concluiu-se que um dos desdobramentos do silêncio administrativo é a futura celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, uma vez que, se faz necessário reparar os danos ambientais ocasionados pelo próprio silêncio.

Palavras-chave: processos judiciais, Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte, empreendimentos turísticos, Tibau do Sul e diretrizes normativas socioambientais.

Abstract

This article mainly aims to verify how the Federal Public Ministry in Rio Grande do Norte (MPF-RN) identifies administrative silence in its extrajudicial procedures or judicial processes, concerning the environmental licensing of tourist developments in Tibau do Sul, during the period from 2016 to 2020. Therefore, we intend to answer the following questions: (1) How does the MPF-RN observe the administrative silence in its extrajudicial procedures or judicial processes that deal with environmental licensing, of tourist developments in Tibau do Sul, during the period from 2016 to 2020? (2) What are the current socio-environmental normative developments that have had repercussions from this identification? To this end, a case study was analyzed: Civil Inquiry nº 1.28.000.001170/2014-89, through which it was concluded that one of the consequences of administrative silence is the future celebration of the Conduct Adjustment Term, since, It is necessary to repair the environmental damage caused by silence itself.

Key words: environmental licensing, Federal Public Ministry of Rio Grande do Norte, tourist developments, administrative silence, Tibau do Sul and socio-environmental normative guidelines.

Sumário: 1. Introdução; 2. Reflexões normativas socioambientais do silêncio administrativo e sua interrelação com o licenciamento ambiental; 3. A ótica do MPF-RN sobre o silêncio administrativo no licenciamento ambiental; 4. Desdobramentos normativos socioambientais do silêncio administrativo no licenciamento ambiental constatados pelo MPF-RN; 5. Conclusão; 6. Referências bibliográficas.

1. Introdução

O foco deste estudo é o silêncio administrativo no contexto do licenciamento ambiental, que é um instrumento chave da Política Nacional de Meio Ambiente, conforme estabelecido no Art. 9º, inciso IV, da Lei Federal nº 6.938 de 1981. Segundo Farias (2013, p. 65-66), o licenciamento ambiental é uma série de etapas interconectadas destinadas a verificar se atividades com potencial poluidor, como as listadas no anexo I da Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, estão em conformidade com os padrões ambientais estabelecidos por lei ou definidos pelos órgãos ambientais responsáveis.

Ainda sobre o licenciamento ambiental, segundo Gay, 2019, p.34, acrescenta que aquele é o mais importante instrumento de gestão ambiental, pois contribui para o alcance do desenvolvimento sustentável, uma vez que, busca assegurar uma proteção mais minuciosa e efetiva do meio ambiente.

Por conseguinte, no tocante ao silêncio administrativo este, de acordo com Saddy e Teixeira, 2016, p.111 pressupõe o não cumprimento da obrigação de resolver, identificando-se como a chamada inatividade formal ou omissão específica da Administração em realizar determinada atividade, legalmente devida e materialmente possível.

A identificação do mencionado silêncio dar-se-á a partir dos seguintes requisitos básicos: I) a existência de procedimento administrativo, iniciado quer seja pelo administrado(requerente) ou pela própria Administração Pública; II) descumprimento do prazo estabelecido no citado procedimento; III) a produção de efeitos legais decorrentes desse silêncio.

Dessa maneira, Saddy e Teixeira, 2016. p.115 esclarecem que no tocante ao último quesito este “trata dos efeitos do silêncio administrativo e não deste em si, pois sua existência se perfectibiliza com os dois primeiros requisitos”. Acrescentam os

autores que os itens acima não compõem um rol taxativo, mas exemplificativo, pois podem sofrer alteração caso surjam outras possibilidades decorrentes da análise de casos em concreto.

Diante do contexto apresentado, e com o intuito de compreender a dinâmica entre o silêncio administrativo e o processo de licenciamento ambiental, este estudo se propõe a alcançar objetivos específicos que se alinham diretamente às questões de pesquisa. Primeiramente, busca-se analisar as diretrizes normativas socioambientais atuais que regem o silêncio administrativo, bem como explorar a sua interação com os procedimentos de licenciamento ambiental.

Em segundo lugar, o estudo visa elucidar os métodos pelos quais o Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte (MPF-RN) detecta a presença do silêncio administrativo em suas ações extrajudiciais e processos judiciais que resultaram na celebração de Termo de Ajustamento de Conduta e ajuizamento de Ação Civil Pública, concernentes ao licenciamento ambiental de empreendimentos turísticos de Tibau do Sul, durante o período de 2016 a 2020.

Com base nisso pretende-se responder às seguintes perguntas: (1) Como o MPF-RN constata o silêncio administrativo nos seus procedimentos extrajudiciais ou processos judiciais que versem sobre o licenciamento ambiental, de empreendimentos turísticos de Tibau do Sul, durante o período de 2016 a 2020? (2) Quais são os desdobramentos normativos socioambientais que repercutiram a partir dessa identificação?

Desta feita, no tocante ao aspecto metodológico fora realizada pesquisa bibliográfica documental aos procedimentos extrajudiciais ou processos judiciais do MPF-RN, que resultaram na celebração de Termo de Ajustamento de Conduta e ajuizamento de Ação Civil Pública, concernentes ao licenciamento ambiental de empreendimentos turísticos de Tibau do Sul, durante o período de 2016 a 2020. Assim, selecionando um estudo de caso, dentre os procedimentos e processos requeridos ao MPF-RN.

Por fim, esclarece-se que em sua estrutura este artigo tem, além desta introdução, cinco sessões, que tratam respectivamente das reflexões normativas socioambientais do silêncio administrativo e sua interrelação com o licenciamento ambiental; do Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte e a escolha do estudo de caso; dos desdobramentos normativos socioambientais, que são alguns resultados da interrelação do silêncio administrativo no licenciamento ambiental realizado pelo

Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA), constatados pelo MPF-RN; as considerações finais e as referências bibliográficas.

2. Reflexões normativas socioambientais do silêncio administrativo e sua interrelação com o licenciamento ambiental

O silêncio da Administração Pública ou silêncio administrativo, de acordo com Bandeira de Mello, 2015, p.421 apud Silva, 2020, p.31, ocorre se a Administração não se pronuncia quando deveria fazê-lo, “seja porque foi provocada por administrado que postula interesse próprio, seja porque um órgão tem de pronunciar-se para fins de controle de ato de outro órgão”.

Neste sentido, ainda sobre o aspecto conceitual do silêncio administrativo Pacheco, 2008, p. 98 acrescenta-se que no direito estrangeiro, em específico na Argentina esse fenômeno é compreendido como a inatividade da Administração, quando se requeira dela um pronunciamento concreto, o qual deveria ter sido emanado dentro de um prazo legal.

Ademais, Pacheco, 2008, p. 99 esclarece que na legislação espanhola compete ao requerente denunciar a inatividade do Poder Público em responder as petições, superado o prazo de trinta dias, na regra do artigo 10 da *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, ou quarenta e cinco dias, em se tratando de reclamação destinada a Administração Pública. Porém, essa denúncia é desnecessária, nos casos de silêncio praticado nos recursos administrativos, pois quando extrapolado o prazo para decisão, o silêncio opera-se, automaticamente. Por fim, no tocante aos efeitos do silêncio, em regra, estes são denegatórios ao pleito alvo de pronunciamento, exceto se a lei conceder efeitos positivos.

Ainda sobre os efeitos do silêncio administrativo Saddy e Teixeira, 2016, p.111 esclarecem que para a existência e produção desses efeitos são determinantes os seguintes critérios, os quais não são taxativos, pois dependem da análise do caso em concreto. Dentre esses destacam-se: I) a existência de um procedimento administrativo. Sendo este iniciado pelo interessado ou de ofício, nos quais haja a falta expressa de decisão, concessão ou resposta que declare a vontade da Administração Pública.

Assim, no tocante ao (I) requisito citam-se como exemplo de procedimento iniciado de ofício os casos de atuações administrativas, as quais podem resultar limitativas, privativas ou prejudiciais aos particulares, tal como, a apuração das

infrações cometidas por uma atividade licenciada, com fulcro no Art. 17 da Lei Complementar (LC) nº 140/2011. Ou, até mesmo, podendo ocorrer nos casos de implantação e prestação pela Administração de um serviço público.

Desse modo, acrescenta-se que o referido procedimento precisa estar em conformidade com as normas jurídicas que regem a matéria do licenciamento ambiental. Além de constarem os elementos necessários à sua tramitação e resolução, a fim de que o órgão licenciador competente, possa praticar atos administrativos para decidir a questão a este demandada.

Outro requisito: II) é o vencimento do prazo máximo, sem que a Administração conteste expressamente. Estando esse vencimento sinalizado no supracitado procedimento quer seja fundamentado pela norma jurídica, decisão judicial ou documento contratual, nos quais podem constar a prorrogação de prazos para a Administração prolatar decisões, mediante justificativa e notificação aos interessados.

Desse modo, destaca-se, que se no caso em análise não houver previsão legal específica de prazo para a oferta de resposta da Administração, aplica-se, subsidiariamente, o Art. 49 da Lei Federal nº 9.784, de 1999. Este dispositivo legal regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Outrossim, esclarece-se que o prazo descrito na citada lei é de 30 dias corridos, conforme o seu Art. 66.

Saddy e Teixeira, 2016, p.115 acrescentam que o último quesito (III) é a disposição expressa em norma jurídica que preveja os seus efeitos, como os concessórios ou denegatórios do pleito requerido pelo administrado. Destarte, ainda com base em Saddy e Teixeira, 2016, p.115, a previsão legal não é a única forma mais evidente de existência dos efeitos do silêncio administrativo, pois há também a possibilidade da “decisão judicial estabelecer efeitos jurídicos ao silêncio administrativo. Além da própria vontade contratual precedente da Administração pode impor determinados efeitos por meio da autonomia de vontade”.

Diante disso, apesar da discussão sobre o silêncio administrativo, carecer de maior aprofundamento teórico, haja vista, a incipiente literatura sobre a temática, é possível interrelacioná-la, ao mais importante instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente(PNMA), Lei nº 6.938, de 1981, elucidado no IV, do seu Art. 9º, a citar: licenciamento ambiental.

Nesse contexto, Faidherb e Monteiro, 2019, p.12 esclarecem que no âmbito legal o conceito do licenciamento ambiental é encontrado no artigo 1º, inciso I da Resolução nº 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, assim

como, na Lei Complementar nº140/11, em seu inciso I, do artigo 2º. Em resumo, os autores afirmam que o licenciamento como um todo se trata de um dos procedimentos administrativos, constituído de diversos atos. Sendo estes, regulados pela Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99) e submetidos aos critérios do art. 2º desta lei, como por exemplo a publicidade, o interesse público, garantia dos direitos à comunicação, divulgação daqueles atos, entre outros.

Nesse sentido, Niebuhr, 2020, p.1590 também acrescenta que o licenciamento ambiental pode ser compreendido sob a ótica do art. 225, § 1º, V, da Constituição Federal de 1988, ao prelecionar sobre a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e controle das ações ensejadoras de risco à qualidade da vida e do meio ambiente, para as presentes e futuras gerações. Em outras palavras, este instrumento de gestão ambiental pretende promover o desenvolvimento econômico aliado ao social e ambiental, ao assegurar o uso dos recursos naturais com meios adequados à vida e sua qualidade.

Após esclarecer o contexto conceitual, este estudo ilustra a complexa interação entre o silêncio administrativo e o processo de licenciamento ambiental. Conforme a análise de casos específicos e seguindo os critérios de identificação do silêncio administrativo delineados por Saddy e Teixeira, 2016, p. 130, observa-se que os órgãos licenciadores, que operam sob as diretrizes estabelecidas na Lei nº 6.938/1981 e na Resolução CONAMA nº 237/1997, podem incorrer em silêncio administrativo.

Este fenômeno pode ocorrer em virtude da ausência de linguagem escrita, afigurada em decisões, concessões ou respostas que o órgão licenciador competente deveria ter proferido. Ausência essa vislumbrada, por exemplo, no pedido de concessão ou revisibilidade das licenças ambientais (conceituadas no inciso II, Art. 1º, e tipificadas no Art. 8º da Resolução CONAMA nº 237/1997). Sendo esse pedido protocolado em obediência as normas jurídicas, de forma a constar os elementos necessários para a sua tramitação e resolução.

Desse modo, a supracitada inatividade formal do Poder Público dar-se-á, com fulcro nos Arts.14 e 15 da Resolução CONAMA nº 237/1997, após o decurso do prazo máximo ou de sua prorrogação. Neste último caso, mediante justificativa e notificação aos interessados, sem que o órgão ambiental conteste expressamente.

Outra possibilidade de interrelação é quando o mencionado órgão atua de ofício. Essa atuação encontra-se, por exemplo, prelecionada no Art. 17 da Lei Complementar (LC) nº 140/2011, ao ente responsável pelo licenciamento apurar infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade

licenciada. Dito com outras palavras, quando o mencionado órgão lavra de ofício o auto de infração ambiental, mas não prossegue com o processo administrativo para apurar devidamente a infração cometidas pelo empreendimento.

Por fim, a última exemplificação da possível interrelação do silêncio administrativo com o licenciamento ambiental é na instauração da competência supletiva por decurso dos prazos de licenciamento. Dito de uma melhor forma, é quando o órgão licenciador com competência de maior abrangência territorial ao, silente, que não obedeceu aos prazos, descritos no Art. 14 da Resolução CONAMA n° 237/1997 para conceder a licença ambiental, passa a atuar sobre o feito, conforme o Art. 14. § 3° da Lei Complementar (LC) n°140/2011 e Art.16 da Resolução CONAMA n° 237/1997.

Portanto, após a compreensão do que seria essa interrelação pretende-se na próxima seção analisá-la de maneira mais clarividente, ou seja, a partir de um estudo de caso, selecionado dentre os procedimentos administrativos(extrajudiciais) ou processos judiciais requeridos ao Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte(MPF-RN), que resultaram na celebração de Termo de Ajustamento de Condutas(TACs) e ajuizamento de Ação Civil Públicas(ACPs), concernentes ao licenciamento ambiental de empreendimentos turísticos de Tibau do Sul, durante o período de 2016 a 2020.

3. O Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte e a escolha do estudo de caso.

O Ministério Público da União (MPU) tem como um dos seus ramos o MPF cuja estrutura, de acordo com o site <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/conheca-o-mpf-1>, é composta por mais de 200 unidades espalhadas em todo o país. Sendo as unidades administrativas de gestão as seguintes: Procuradoria-Geral da República (PGR); Procuradorias Regionais da República (PRRs); Procuradorias da República nos estados e no Distrito Federal (PRs). Além das unidades administrativas vinculadas à respectiva PR do estado, ou seja, as denominadas Procuradorias da República nos municípios (PRMs).

Desse modo, esclarece-se que a organização, funcionamento e as atribuições administrativas dos órgãos e unidades do MPF obedecem ao disposto na Constituição Federal, em específico nos Arts. 127 e 129, bem como, na Lei Complementar n° 75/93, ou seja, é uma instituição autônoma que exerce relevante papel na defesa e garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para tanto, é com base nesse compromisso constitucional e supralegal que o MPF se utiliza de procedimentos extrajudiciais como o TAC, preconizado no Art. 5º, §6º, da Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985, bem como, no Art. 14 da Resolução nº 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e nos Arts. 20 e 21 da Resolução nº 87/2006 do CNMP. Esse Termo busca assegurar, no campo ambiental, a sua proteção mediante o estabelecimento e cumprimento das obrigações pactuadas, com prazos (termo inicial e final).

Ressalta-se que caso estes prazos não sejam obedecidos estabelecem-se a conversão da obrigação disposta em perdas e danos, nos termos do art. 815 e 816 da Lei Federal nº 13.105/2015(Código de Processo Civil), ou até mesmo no ajuizamento da ação civil pública. Essa ação encontra-se fundamentada nos Arts. 127 e 129, inc. III, da Constituição Federal, nos Arts. 5º, inc. III, alíneas "a", "b" e "d" e 6º, inc. VII, alínea "b", da Lei Complementar nº 75/93, e nos Arts. 1º, incisos. I e V, e 5º, I, da Lei n. 7.347/85.

Portanto, a ACP é mais um instrumento utilizado pelo Parquet no enfrentamento de ações ou até mesmo omissões do Poder Público que ocasionem danos ao meio ambiente e a terceiros, a fim de promover de forma efetiva um meio ambiente sustentável. Desse modo, neste último caso um exemplo dessas omissões interrelacionadas ao meio ambiente, é o silêncio administrativo no licenciamento ambiental. Sendo abordado nessa pesquisa a partir da sua constatação pelo MPF-RN. Isso, em seus procedimentos extrajudiciais ou judiciais, concernentes ao licenciamento ambiental de empreendimentos turísticos de Tibau do Sul, durante o período de 2016 a 2020, os quais resultaram na celebração de TACs e ACPs.

Ademais, ressalta-se que nesses procedimentos será averiguada a composição do polo ativo das ACPs e TACs, que para a análise do estudo de caso deverá estar concentrada na atuação do MPF-RN. Destaca-se o exposto, pois a Defensoria Pública também é parte legítima para propor a ACP, consoante Brasil, 2009, o Art. 4, incisos II e IV, da Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009.

Para aprofundar a análise e corroborar as observações teóricas apresentadas na primeira parte do artigo, optou-se por um estudo de caso focado nos procedimentos e processos conduzidos pela Procuradoria da República do Rio Grande do Norte (PR-RN). A seleção foi estruturada em torno dos Ofícios, estruturas organizacionais da PR-RN, limitando-se àqueles que tratam especificamente de questões ambientais.

Este recorte metodológico permite uma investigação detalhada sobre como o silêncio administrativo se manifesta no licenciamento ambiental e na preservação do

patrimônio, fornecendo um panorama direcionado e relevante para o escopo deste estudo.

Ademais, esclarece-se que os Ofícios da PR-RN encaminharam dados, concernentes a uma busca em seus sistemas incluindo diversas municipalidades do Estado do Rio Grande do Norte, apesar da requisição ter sido feita com base no escopo espacial de Tibau do Sul, abarcando o lapso temporal de 2016 a 2020.

Dessa forma, inicialmente reportaram um documento com ementas compostas por 134(cento e trinta e quatro) ocorrências, de maneira que a distribuição por Ofício ficou da seguinte forma: 1º Ofício (cujo titular é a Procurador(a)Clarísier Azevedo Cavalcante de Moraes) apresentou ementa com 64 (sessenta e quatro) procedimentos extrajudiciais e 17 (dezessete) processos judiciais. Ao passo que o 10º Ofício (Procurador Victor Manoel Mariz) apontou 24 (vinte e quatro) procedimentos extrajudiciais e 14(quatorze) processos judiciais. Por fim, o 12º Ofício (Procurador Luís Camões Lima): 09 (nove) procedimentos extrajudiciais e 06 (seis) processos judiciais.

Contudo, o MPF-RN, em específico o 10º Ofício da PRRN, exarou uma certidão explicando que não identificou ACPs ou TACs decorrentes de omissão do órgão ambiental competente, quer seja na concessão ou revisibilidade do licenciamento ambiental. Para tanto, justificou que consoante a retromencionada ementa, os processos e procedimentos ministeriais foram, majoritariamente, iniciados a partir da comunicação de órgãos ambientais que identificaram a ausência de licença ou autorização para funcionamento de atividades que necessitariam de licença/autorização.

Porém, somente 50(cinquenta) ementas foram iniciadas pelos órgãos ambientais em virtude da identificação da ausência de licenciamento ou de autorização. Dito de outra forma, apenas nesse numerário constam no campo “das partes” o órgão ambiental, no caso o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA/RN) e/ou IDEMA, como o ente originador do processo/procedimento. Além do fato de 5(cinco) ementas serem concernentes a ACPs ajuizadas pelo MPF-RN, com a Autarquia ambiental integrando o polo passivo da lide.

Diante disso, considerando o problema dessa pesquisa e a situação fática disposta nas ementas fornecidas pelo MPF-RN foram requisitados na integralidade os seguintes processos/procedimentos ao MPF-RN: processo nº JF-RN-0812856-11.2017.4.05.8400, concernente ao cumprimento de sentença referente a ACP nº 1.28.000.000416/2015-86.

O presente apuratório iniciou-se a partir de desmembramento do Inquérito Civil (IC) nº 06.2013.00005995-3 do Ministério Público Estadual, cujo objeto era a notícia de diversas irregularidades ambientais apontadas em empreendimentos no município de Tibau do Sul, passando este caso, especificamente, a ser investigado pelo Ministério Público Federal, após declínio de atribuição, por se tratar de área de União, com fulcro nos Arts. 20 e 23, no inciso III do Art. 129, da CF/1988, assim como, no Art. 37 da LC nº 75/93.

Outrossim, requisiou-se o procedimento extrajudicial nº 1.28.000.000545/2016-55 – cível instaurado pelo MPF objetivando o acompanhamento específico para fins de averiguação do licenciamento ambiental por órgãos ambientais municipais. Inclusive no que atine à violação das Resoluções do Conselho Estadual de Meio Ambiente, que lhes atribui a competência para licenciamento dos empreendimentos com impacto local.

Além do procedimento nº 1.28.000.000999/2012-01, originado pelo IBAMA, no qual não constam muitas informações. Mas, em consulta aos processos eletrônicos da justiça federal no Rio Grande do Norte (<https://www.jfrn.jus.br/busca-processual/processo-eletronico>), identificou-se a sentença prolatada na ACP, ajuizada pelo MPF-RN de nº 0804575-37.2015.4.05.8400, a qual transitou em julgado desde 27/08/2015.

Naquela decisão o Magistrado asseverou que“(...)o alvará de licença para construção concedido pelo município de Tibau do Sul/RN ao demandado ignorou os parâmetros legais fixados para supressão da vegetação de Mata Atlântica, tendo em vista que a liberação da obra ocorreu sob a vigência da Lei Federal nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica) e o fato de a área objeto do dano ambiental pertencer à zona urbana municipal (Lei Municipal n.º 239/2001).”

Outro procedimento extrajudicial é o IC - 1.28.000.001752/2015-46 originado por um autor que pediu sigilo. A Procuradoria registrou nesta ementa a concessão da licença ambiental emitida pela Prefeitura do município de Tibau do Sul/RN para o empreendimento Vila do Pipa. Sendo este um empreendimento misto(uso comercial e de hospedagem) da empresa MCL investimentos imobiliários LTDA, o qual fora construído sobre uma falésia na praia de Pipa.

Por fim, também foram requisitados o IC nº 1.28.000.001441/2013-15, apesar de originado pelo IBAMA. Neste o MPF noticia a construção em Área de Preservação Permanente (APP), localizada em borda de tabuleiro (falésia), no município de Tibau do Sul, especificamente no distrito de Pipa, com licença ambiental expedida pelo

IDEMA. Além da notícia de fato nº 1.28.000.001319/2021-59 no qual o Parquet pontua a ausência de licenciamento ambiental para o empreendimento Pousada das Tartarugas, estabelecido na praia de Pipa.

Ato contínuo, foram encaminhados pelo 10º Ofício da PR-RN as cópias integrais dos ICs nºs 1.28.000.001319.2021-59; 1.28.000.001441/2013-35; 1.28.000.001752/2015-46, o qual fora apensado ao IC nº 1.28.000.001170/2014-89. Além da ACP encaminhada pelo 4º Ofício (concernente aos autos nº 1.28.000.000416/2015-86); procedimento nº 1.28.000.000999/2012-01 (remetida pelo 1º Ofício da PR-RN).

Nesse sentido, esclarece-se que o procedimento extrajudicial nº 1.28.000.000545/2016-55 não fora enviado pelo 12º Ofício PR-RN. Muito embora tenha sido solicitado seguindo as orientações do Parquet, ou seja, através de requisição eletrônica a PR-RN, cujo número é PR-RN-00031629/2021.

Porém, o Procurador do 12º Ofício PR-RN alegou o seguinte: “informo que, após realização de pesquisa pela Coordenadoria Jurídica da PR/RN e pela Secretaria deste 12º Ofício, não foram identificados procedimentos judiciais ou extrajudiciais que tramitem ou tenham tramitado neste Ofício e que tenham ensejado Ação Civil Pública ou Termo de Ajustamento de Conduta contra órgão licenciador, seja municipal ou estadual, conforme levantamento solicitado”.

Diante disso, apesar do MPF não citar expressamente a existência do silêncio administrativo nos documentos enviados, pode-se observá-lo a partir do estudo de caso do IC nº 1.28.000.001170/2014-89 (e apenso: IC - 1.28.000.001752/2015-46). Sendo este um procedimento administrativo, no qual o Procurador titular do 10º Ofício da PR-RN MPF-RN, Dr. Vitor Manuel Mariz, 2014, p.8 requisita informações objetivando formar uma convicção para propor ações em busca da defesa e proteção ao meio ambiente, como exemplo a celebração do TAC ou ajuizamento da ACP.

Dito de outra forma, é através do mencionado procedimento administrativo, preconizado no inciso VII do Art. 6º da LC nº 75, de 1993, que o MPF busca apurar uma denúncia sigilosa sobre as supostas irregularidades na licença ambiental emitida pelo IDEMA para o empreendimento, “Vila da Pipa”, construído sobre uma falésia na praia de Pipa. Ressalta-se que o denunciante já havia reportado o feito para a Autarquia ambiental. Mas esta não proferiu nenhuma resposta ao solicitante.

Logo, com fulcro no inciso II, Art. 8º, da LC nº 75/1993 o MPF-RN requer informações aos envolvidos, dentre esses enfatizaremos o IDEMA, a fim de que sejam prestados esclarecimentos sobre os apontamentos contidos na referida denúncia.

Desse modo, foi considerando o exposto que se mencionam os seguintes requisitos para a escolha do estudo de caso: ausência de linguagem escrita da Autarquia para o denunciante e o fato da edificação em análise estar localizada nas áreas de risco, ou seja, nas falésias da praia de Pipa. Sendo esta praia o local onde ocorreu um acidente, com desmoronamento de falésia que vitimou uma família com três pessoas e um cachorro, no final do ano de 2020.

Ressalta-se também que a instabilidade das mencionadas falésias será avaliada no IC nº 1.28.000.001930/2020-04. Porém este IC não é analisado através deste estudo, visto que, apesar de citar o empreendimento Vila da Pipa apresenta uma abordagem muito generalista, por meio da qual se pretende acompanhar a atuação dos entes federativos e do Poder Público na busca de alternativas definitivas à confirmação segura da utilização das falésias.

Por conseguinte, retomando os critérios de escolha deste estudo, Mariz, 2014, p.211 realizou questionamentos quanto ao licenciamento do empreendimento, isto é, na averiguação da existência e tramitação do pedido de renovação da licença ambiental, por ora concedida pelo IDEMA ao empreendimento. Além da requisição de informações sobre a atuação de ofício da Autarquia, ou seja, sobre a fiscalização realizada pelo IDEMA, em virtude da construção do empreendimento em uma formação geográfica litorânea.

Portanto, foi considerando todo o exposto e com base nos ensinamentos de Saddy e Teixeira, 2016, p. 130 que se escolheu esse estudo de caso. Neste objetiva-se verificar se no procedimento administrativo IC nº 1.28.000.001170/2014-89 (e apenso: IC - 1.28.000.001752/2015-46), a referida ausência de linguagem escrita, afigurada para o denunciante, também persistirá nas requisições de informações do MPF-RN ao IDEMA.

Ademais, ainda segundo os critérios de Saddy e Teixeira, 2016, p. 130, busca-se averiguar se aquela ausência de linguagem ocorreu após o prazo máximo determinado pelo MPF-RN, com base no ordenamento jurídico vigente e se, por conseguinte, há produção de efeitos legais.

Em resumo, todas essas averiguações serão pormenorizadas na seção seguinte. Principalmente, no tocante à identificação de como o MPF-RN constatou o silêncio administrativo nos seus procedimentos extrajudiciais ou processos judiciais que versem sobre o licenciamento ambiental, de empreendimentos turísticos de Tibau do Sul, durante o período de 2016 a 2020. Aliada a elucidação dos desdobramentos

normativos socioambientais, provenientes da mencionada constatação do silêncio administrativo.

4. Desdobramentos normativos socioambientais do silêncio administrativo no licenciamento ambiental constatados pelo MPF-RN

A constatação do silêncio administrativo pelo MPF-RN no estudo de caso dessa pesquisa, ou seja, no procedimento administrativo, IC 1.28.000.001170/2014-89 (e apenso: IC - 1.28.000.001752/2015-46), é verificada com base nos requisitos de identificação dessa prática dispostos nos ensinamentos de Saddy e Teixeira, 2016, p. 113, a saber: (I) a existência de procedimento administrativo iniciado de ofício ou pelo interessado. Além do (II) vencimento do prazo máximo sinalizado pela norma jurídica somada a omissão administrativa ou a falta expressa de decisão, concessão ou resposta da Administração; e a (III) necessidade de uma disposição expressa que preveja o efeito do silêncio administrativo.

Desse modo, no tocante ao requisito (I) tem-se que este é um procedimento administrativo, iniciado em virtude de uma denúncia anônima(interessado), por meio do qual depreende-se que o MPF-RN averigua não só as irregularidades no licenciamento ambiental do empreendimento, Vila da Pipa. Mas também, a atuação de ofício do IDEMA, consoante o citado Art.17 da LC 140/2011 e Arts. 30 e 59 e seguintes da Lei Complementar do Estado do Rio Grande do Norte nº 272/2004.

Feito esse demonstrado por Mariz, 2014, p. 211 quando o Parquet requereu reiteradamente que a Autarquia ambiental esclarecesse de forma adequada se foi realizada a regularização do licenciamento do empreendimento. Como também, se foram adotadas pelo IDEMA medidas fiscalizatórias através da sua atuação de ofício.

Dessa maneira, Mariz, 2014, p. 220 esclarece que essas requisições irão direcionar o Parquet na solicitação de medidas de recomposição dos danos ambientais provocados pelo empreendimento. Ressalta ainda que este encontra-se instalado e em pleno funcionamento em área de falésia, isto é, dentro da faixa de 100 (cem) metros a contar da linha de ruptura de relevo, contrariando o inciso VIII do Art. 4º, da Lei Federal nº 12.651/2012.

Outrossim, ainda sobre a averiguação da atuação de ofício do órgão ambiental estadual, Mariz, 2014, p. 277-303 também solicitou que o IDEMA, especificasse quais seriam os estudos, as condicionantes e as medidas compensatórias que precisariam ser adotadas pelo empreendedor para a futura elaboração de um TAC. Destaca-se

que esse Termo deve ser composto de cláusulas que, de fato confirmam efetiva proteção e compensem o dano ambiental provocado pela construção do empreendimento, licenciado inicialmente pelo mencionado órgão ambiental com fulcro no § 2º do Art. 9º da Lei Estadual (LE) nº 7871 de 2000.

Diante do exposto, Souza e Fonseca, 2009,130 apud Mariz, 2014, p. 131 ressaltam-se que a licença expedida pelo IDEMA foi a simplificada (LS) nº. 2009-027400/TEC/LS-0086, a qual encontra-se disposta no inciso IV, do Art. 46 da LC nº 272, de 3 de março de 2004. Nesse sentido, os autores acrescentam que através da LS a Autarquia permitiu a implantação e operação do empreendimento em estudo, pois fora obedecido o recuo de 33 metros medidos, a partir do sopé da falésia.

Contudo, segundo o empreendedor a mencionada LS não pôde ser renovada pelo citado órgão ambiental, uma vez que ao requerê-la a Autarquia alegou, na época, que a competência, com fulcro na Lei Complementar nº 140/2011 era do município. Especificamente, da Secretaria Municipal Ambiental de Tibau do Sul (SEMURB), órgão responsável pelo licenciamento, consoante disposto no Art. 176 da Lei Complementar 06/2008.

Desse modo, Mariz, 2014, p. 199 pontua que o empreendedor solicitou à SEMURB a renovação da LS, pois, segundo a representante legal do empreendimento, ainda não havia sido exarada a decisão judicial prolatada nos autos da Ação Civil Pública Ambiental(ACPA) c/c Pedido de Liminar nº 0100616-06.2014.8.20.0116 promovida pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte(MP-RN) em desfavor da Prefeitura de Tibau do Sul. Determinando que a municipalidade se absteresse de expedir licenças ambientais, em virtude de o ente municipal não dispor de estrutura física e de pessoal para realização efetiva do licenciamento ambiental.

Por conseguinte, o IDEMA assume a responsabilidade pelo licenciamento, fiscalização e monitoramento ambiental no município de Tibau do Sul. Hodiernamente, consoante a citada ACPA esclarece-se que a determinação exarada em 08 de outubro de 2014 ainda perdura de maneira parcial, visto que, o Município de Tibau do Sul/RN, possui corpo técnico apenas para realizar a atividade de fiscalização e monitoramento ambiental.

Assim, em obediência a ordem judicial exarada nos autos em epígrafe, a municipalidade ainda não pode realizar qualquer ato relativo ao licenciamento ambiental. Mas, pode conjuntamente com o IDEMA monitorar e fiscalizar os limites da sua região.

Por fim, ainda sobre a ACPA ressaltamos que hodiernamente, em consulta ao site <https://pje1gconsulta.tjrn.jus.br>, os autos ainda estão tramitando para o magistrado analisar um pedido do Parquet, o qual não se encontra disponível para visualização.

Acrescentamos que em pesquisa ao site supradito também foi localizado o processo nº 0001006-12.2007.8.20.0116 que se trata de Ação Civil Pública de Responsabilização pela Prática de Atos de Improbidade Administrativa ajuizada também pelo MP-RN. Esta ACP foi ajuizada em desfavor do Prefeito e do Secretário Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Tibau do Sul, à época dos fatos narrados. Estes agentes públicos foram condenados pela prática de atos de improbidade administrativa, pois concorreram para a existência de diversas irregularidades na construção de diversos empreendimentos na Praia de Pipa, localizada no referido município.

Atualmente o processo em epígrafe foi suspenso. Desse modo, aguarda-se o julgamento da ação com repercussão geral (ARE 843.989) pelo Supremo Tribunal Federal, visto que, é a partir deste que serão sanadas controvérsias acerca da aplicação retroativa aos processos iniciados antes da vigência da Lei Federal nº 14.230/2021, que é o presente caso. Destaca-se que essa lei promoveu profundas mudanças no instituto da prescrição nas ações de improbidade administrativa.

Por conseguinte, após a elucidação do cenário jurídico no qual a municipalidade encontra-se inserida, esclarecemos que foi em obediência aos ditames legais que a SEMURB expediu em 30 de setembro de 2014 a Licença Ambiental nº. 005/2014 – SEMURB – RLS – 0001, com validade até 30 de setembro de 2019. Licença essa fundamentada na Lei Complementar 140/2011, Lei nº 12.651/2012, Lei Estadual nº 7.871/2000; Decreto 037/2011; Lei Complementar 06/2008 e Resolução nº 312/2012.

Todavia, segundo Mariz, 2014, p.123,159 o empreendedor asseverou que mesmo diante dos fatos narrados acima o IDEMA em 16 de outubro de 2014, face a requisição de informações pelo MPF sobre a denúncia que fundamentou a instauração desse IC, autuou o empreendimento sob nº 2014080331/TEC/ADM/0444. Para tanto, a Autarquia alegou que não houve a renovação da LS em deslinde. Assim, fundamentou a autuação nos Arts.46; 59; 60; 61, II, h; 62; 63, II, b todos da Lei complementar estadual nº 272/2004 e suas alterações.

Entretanto, para Mariz, 2014, p.188 foi após o empreendedor questionar a autuação e explicar todo o exposto o próprio IDEMA arquivou o processo de autuação por reconhecer a validade da licença expedida pela SEMURB.

Diante disso, com base nos acontecimentos narrados acima o MPF concluiu que as licenças concedidas pelos órgãos ambientais supracitados padecem de nulidade, visto que confrontam a legislação federal, em específico ao Art. 4º, VIII, da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, Código Florestal, já vigente a época de concessão da licença ambiental ao empreendimento. Essa lei federal dispõe que não é permitida a construção de empreendimentos em APP, área de falésia, ou seja, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais até a linha de ruptura do relevo das bordas dos tabuleiros ou chapadas.

Ademais, Mariz, 2014, p.234 ainda acrescenta que de acordo com informação técnica confeccionada pelo próprio IDEMA, a desobediência a esse dispositivo legal não se limita apenas ao licenciamento desse empreendimento, mas abarca todas as edificações circunvizinhas, licenciadas ou não.

Dessa maneira, acreditamos que esse cenário teria sido evitado se o Estado e o Município não publicassem normas menos protetivas (como a Lei Estadual nº 7.871/2000; Decreto 037/2011; Lei Complementar 06/2008), que as de âmbito federal. É imperioso destacar que esses entes podem legislar ampliando, e não reduzindo, a proteção ambiental, quando comparadas às normas federais. Legislação essa que será aplicada pelos órgãos licenciadores dos respectivos entes federativos nos procedimentos de licenciamento.

Destarte, de acordo com o Despacho exarado por Mariz, 2014, p. 537 foi com fulcro no Art. 17 da Lei Complementar (LC) nº 140/2011, e a fim de resolver este imbróglio da aplicação normativa menos protetiva no licenciamento do empreendimento em estudo que o IDEMA lavrou o auto de infração nº 2016-096511-TECAIDM0018. Além de ter autuado, notificou o empreendedor, através de processo administrativo, para a formulação de um TAC, por ora requisitado pelo MPF-RN, com base no Art. 8º, II da LC 75/93, por meio do qual se estabelecerão medidas compensatórias referentes à ocupação do empreendimento na faixa inferior a 100 metros da borda de falésia.

Diante do exposto, essa requisição de celebração do TAC pelo MPF-RN encontra respaldo, de acordo com Farias, 2002, p.150 no fato de que o enfrentamento ao silêncio administrativo se fundamenta não apenas no dever de atuação legal, como exemplo do IDEMA atuar de ofício. Mas também, na imperativa necessidade de se

controlar a atividade administrativa, conforme o Art. 70, caput da CF/1988, e no dever regulamentar, ou seja, na fiel execução das leis (art. 84, inc. IV, parte final, da CF/1988).

Sendo assim, ainda sobre o dever de executar fielmente as leis, o Procurador Vítor Mariz do MPF-RN, em audiência extrajudicial realizada com IDEMA e o representante legal do empreendimento em destaque, esclarece que a Autarquia deve adotar, não só para este, assim como, para os casos futuros, a legislação mais protetiva ao meio ambiente, a exemplo do Art. 4º, VIII, Código Florestal.

Além disso, é com base nesse dever regulamentar que o MPF-RN discorre sobre a possibilidade de incluir no TAC supracitado obrigações aos órgãos que o descumpriram, ou seja, que concederam licenças ambientais em desacordo com o ordenamento jurídico de proteção ao meio ambiente.

Por conseguinte, analisa-se neste estudo o segundo requisito para identificar o mencionado silêncio, qual seja, o vencimento do prazo máximo sinalizado pela norma jurídica aliado a omissão administrativa ou a falta expressa de decisão, concessão ou resposta da Administração.

Esse prazo máximo pode ser prorrogado com base nos supracitados instrumentos normativos. Desse modo, os interessados, ou seja, o ente da Administração que precise exarar a resposta, deve ser notificado sobre o novo prazo a ser concedido. Caso contrário, de acordo com Saddy e Teixeira, 2016, p. 115, “não teria este qualquer meio seguro de efetuar a contagem do prazo para a formação dos efeitos do silêncio, pois não teria qualquer conhecimento acerca da extensão do prazo”.

Logo, consideramos que, no tocante a este segundo requisito se houve o vencimento do prazo, sem a sua prorrogação, aquele é suficiente para identificação do silêncio administrativo. Desde que o ente praticante do silêncio administrativo seja cientificado que esse prazo se estendeu e saiba a partir de qual período os efeitos do silêncio recairão sobre aquele que o pratica.

Nessa ótica, observa-se a operacionalidade e pertinência do silêncio administrativo no estudo de caso. Aspecto este registrado no IC em análise, uma vez que, o MPF-RN requereu diversas vezes ao IDEMA que prestasse informações concernentes a sua atuação de ofício. Um exemplo disso, foi em 24 de julho de 2014 quando o MPF-RN requisitou que essa Autarquia ambiental prestasse esclarecimentos sobre os fatos narrados na denúncia que ensejou o IC em análise.

Para tanto, Mariz, 2014, p. 11, 118,120 estabeleceu prazo, com fulcro no Art. 8º, § 5º da Lei 75/1993, e prorrogou-o, utilizando o mesmo dispositivo legal. Porém, apesar de cientificado o IDEMA somente exarou resposta, em 28 de janeiro de 2015, a qual fora complementada em 9 de março de 2015, ou seja, quase oito meses depois do requisitado pelo MPF-RN.

Assim, esclarecemos que houve um silêncio operante até a resposta ser encaminhada pelo IDEMA para o MPF-RN. Fato é que em ata de audiência extrajudicial com a Autarquia ambiental, o Procurador Vítor Mariz, 2014, p.209 destaca a importância do IC, discorrendo sobre o andamento do procedimento desde a sua instauração. Especialmente do teor das requisições encaminhadas ao supracitado órgão ambiental e da sua demora para enviar as respostas.

Ademais, cita-se outro exemplo do segundo requisito de identificação do silêncio administrativo apontado no estudo de caso: a falta de resposta do IDEMA, tendo em vista, a requisição do MPF-RN sobre quais seriam as medidas para recompor os danos ambientais provocados pela edificação em estudo. Dessa maneira, o Parquet concedeu o prazo de trinta dias, estabelecido no Art. 8º, § 5º da Lei 75/1993. Contudo, o órgão ambiental se manteve silente, consoante Mariz,2014, p. 211-214.

Dessarte, de acordo com Mariz, 2014, p. 216 e 233 o Parquet reiterou a requisição e concedeu novo prazo, só que de dez dias úteis, também com base no Art. 8º, § 5º da Lei 75/1993. Porém, novamente a Autarquia se manteve silente. Por conseguinte, após outras reiterações do MPF-RN ao IDEMA, este ciente das prorrogações e de que até o presente momento não havia emanado resposta, se desculpa oficialmente. Nesse sentido, alegou que a demora em responder as requisições do MPF-RN se deu pela grande demanda tramitando no órgão e pela complexidade do problema em foco.

Ato contínuo, ao pedido de desculpas, objetivando instruir o IC em deslinde, o MPF-RN ainda requereu esclarecimentos à Autarquia ambiental, a fim de que esta fornecesse informações atualizadas sobre as medidas para recompor os danos ambientais provocados pelo empreendimento, as quais estarão dispostas como condicionantes e cláusulas no TAC.

Por conseguinte, para Mariz, 2014, p.690 o IDEMA responde e delimita as supracitadas medidas ao empreendedor, dentre essas o requerimento de um novo processo de licenciamento. Porém, segundo o responsável legal do empreendimento o órgão ambiental citado, não esclareceu o tipo de licença que deve ser requerida.

Desse modo, reportou o questionamento ao MPF. Todavia, no IC em deslinde não constam informações subseqüente ao feito.

Além dessa medida é importante destacar que a Autarquia solicita ao empreendedor verificar a estabilidade da falésia, onde o empreendimento fora construído, através de um estudo de monitoramento e análise paramétrica e geotécnica das falésias.

Nesse sentido, o MPF-RN solicita a realização do supracitado estudo ao proprietário do empreendimento, que atende o feito. Desse modo, o Parquet passa a requerer a Autarquia ambiental que analise o mencionado estudo e constate se este encontra-se em obediência a legislação ambiental, de modo a atestar a sua consistência técnica-jurídica e a sua segurança física. Assim, verificando se o mencionado estudo atendeu ou não às exigências ambientais previstas no Termo de Referência (TR), confeccionado pelo órgão ambiental.

Sendo o referido Termo o ponto de partida para se firmar o TAC recomendado pelo MPF-RN. Além de ser um instrumento fornecedor de subsídios para o mencionado estudo. Esse Termo foi implementado por uma equipe multidisciplinar do IDEMA, a qual promoveu a apreciação relativa aos aspectos físicos e biológicos das áreas de influência afetadas pela faixa de proteção da falésia, dentre essas a do empreendimento Vila de Pipa.

Considerando o exposto, é de grande importância o atendimento das mencionadas exigências ambientais dispostas no TR, pois, conforme, Mariz, 2014, p. 541 e a própria Autarquia ambiental esclarecem o empreendimento Vila de Pipa está localizado uma área de risco, ou seja, na Praia do Centro de Pipa. Sendo este local de ocorrência do desmoronamento do bloco de massa na falésia da Praia do Centro, em Pipa, que resultou no óbito de uma família com três pessoas e um cachorro, no final do ano de 2020.

Destaca-se que esse desmoronamento é alvo de outro Inquérito Civil nº 1.28.000.001930/2020-04, por meio do qual o MPF-RN acompanha a atuação do Poder Público na busca de alternativas seguras a utilização de falésias na região conhecida como Praia da Pipa. Exemplificando aquela atuação citam-se: a realização pelo IDEMA de vistorias nas edificações presentes nas áreas de risco localizadas nas falésias, tal como ao empreendimento desse estudo de caso: Vila da Pipa.

Além da celebração de um “Acordo de Cooperação Técnica”, que o Estado do Rio Grande do Norte firmou com o Município de Tibau do Sul, cujo objeto descrito em sua cláusula primeira Mariz, 2014, p. 542 informa que é a “conjugação de esforços

entre os signatários para apoiar a implantação e o desenvolvimento de ações de proteção ambiental e social no Município de Tibau do Sul, especificamente quanto à interdição de áreas de falésias que possam ocasionar riscos à sociedade”.

Outrossim, Mariz, 2014, p. 543 cita “a indispensável colaboração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, por meio da coordenação do Professor Dr. Rodrigo De Freitas Amorim, na condução do denominado “Projeto Falésias”.

Este, conforme divulgado pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA)¹, tem como principal objetivo o diagnóstico da condição das falésias situadas nas praias de Pipa, em Tibau do Sul, e na praia de Barra de Tabatinga, em Nísia Floresta. Trata-se de uma força-tarefa na qual estão envolvidos representantes da Defesa Civil Estadual, Corpo de Bombeiros Militar do RN, IDEMA; MPF; Secretaria de Estado da Segurança e Defesa Social, Prefeituras de Tibau do Sul e de Nísia Floresta.

Ademais, apesar de não ser o objetivo dessa pesquisa analisar o Inquérito Civil nº 1.28.000.001930/2020-04, e nem tampouco o citado projeto, tentou-se estabelecer contato, por e-mail, com o professor Dr. Rodrigo de Freitas Amorim para se ter acesso aos resultados da pesquisa. Mas sem êxito.

Desta feita, em conformidade a Mariz, 2014, p. 402, 416, 425, 430, 438, 441, 556 retomando a análise do estudo de caso desta pesquisa em específico sobre o estudo confeccionado pelo empreendedor, o MPF-RN solicitou por diversas vezes, que o IDEMA o analisasse. Porém, a Autarquia somente quebrou o silêncio com a confecção de uma Informação técnica. Nesta esclareceu que não contava na época, com profissional especialista na área de geotécnica e análise de estabilidade de taludes, necessário para atendimento da mencionada demanda que lhe fora suscitada.

Diante o exposto, segundo Maia, 2021, apud Mariz, 2014, p. 560 o IDEMA, através de Informação técnica confeccionada em 05 de agosto de 2021, pelo citado órgão ambiental juntada ao IC em deslinde, concluiu que:

O relatório de vistoria realizado pelo IDEMA, em virtude do desmoronamento de falésia que vitimou uma família com três pessoas e um cachorro, afirma que a área onde se localiza o empreendimento Vila da Pipa, caracteriza-se como de Perigo 4 (P4), a qual, em comum ocorrência com áreas de vulnerabilidade (ocupações), resultam em áreas de risco 4 (R4), conforme o Manual de Mapeamento de Perigo e Risco a Movimentos Gravitacionais de Massa (Manual Gides Vol.01,

¹ UFRN apresenta dados do Projeto Falésias aos técnicos do IDEMA. **Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente**, Brasília, 17 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.abema.org.br/noticias>. Acesso em: 07 de agosto de 2023.

2017). Logo, recomenda-se o afastamento superior a 10 metros como faixa de proteção na borda da falésia, para evitar o colapso das construções, delimitando uma faixa de 03 (três) metros considerada como área instável (onde a queda de bloco ou movimento de massa pode ser imediato), seguida de uma faixa de 7 (sete) metros, considerada de risco (regiões onde a influência da queda é real, mas não imediata) e uma faixa considerada segura (onde, havendo ocorrências de queda de barreiras, o público nela contido não será atingido).(…), (pgs.557 e 558). “O Estudo e Análise Paramétrica e Geotécnica de Falésias” relacionada ao empreendimento Vila da Pipa, não está plenamente compatível com o termo de referência ofertado ao empreendedor. Porém, pode ser considerada a possibilidade da permanência do empreendimento no local, quanto ao aspecto técnico, sendo essencial a identificação, monitoramento e gerenciamento dos riscos, assim como exigidas medidas compensatórias, a partir de monitoramento sistemático, seguindo as orientações do TR formulado para esta finalidade, cuja minuta foi encaminhada para apreciação prévia da Assessoria Jurídica e das Diretorias Técnica e Geral.

Por fim, consoante Mariz, 2014, p. 556 o órgão ambiental estadual ressalta, a necessidade e importância de se revisar o mencionado Termo de Referência, pois em função do movimento de massa ocorrido ao final de 2020, foram desencadeadas reflexões e aprofundados debates sobre o ocorrido. Dessa maneira, identificando a necessidade de se formular um embasamento técnico, mediante o citado Termo, por ora revisado, para subsidiar a tomada de decisão acerca das medidas passíveis de aplicação em empreendimentos localizados nas proximidades onde ocorrera o citado movimento de massa.

Diante disso, Mariz, 2014, p. 624, 628, 633, 639, 641 o MPF-RN oficia inúmeras vezes o IDEMA. Para tanto, concede prazo e dilações requeridas pela Autarquia ambiental, a fim de que esta informe se há previsão da análise e aprovação do mencionado Termo de Referência pela Assessoria Jurídica e Diretorias do IDEMA. Além de requerer que pontue quais medidas foram ou devem ser adotadas pelo empreendedor e pelo Poder Público para o efetivo gerenciamento dos riscos do empreendimento em questão. Destacando, principalmente, as medidas que devem ser provisoriamente adotadas até a ultimação do aludido Termo de Referência.

Assim, Mariz, 2014, p. 643-645 o IDEMA somente atendeu ao pleito em junho de 2022, apesar das supracitadas requisições de informações pelo MPF-RN à Autarquia ambiental estadual iniciarem em setembro de 2021. Além do mais, o Parquet novamente solicitou o empenho do IDEMA no sentido de atender a citada requisição no prazo assinalado em cada Ofício, de modo a não prejudicar o andamento do procedimento em tela.

Sendo assim, considerando todo esse cenário de requisições de informações, prorrogações de prazos e o silêncio do IDEMA na prestação dos esclarecimentos suscitados pelo MPF-RN, é de fácil compreensão que o Parquet tenha registrado no IC em análise os efeitos legais do silêncio praticado pela Autarquia ambiental. Efeitos esses dispostos no § 3º do Art. 8º da LC nº 75/93, a saber: a falta injustificada e o retardamento indevido do cumprimento das requisições do Ministério Público implicarão na responsabilidade de quem lhe der causa.

Por conseguinte, a identificação do silêncio administrativo no estudo de caso em deslinde, pontuam-se os seguintes desdobramentos normativos socioambientais, a saber: prorrogações do mencionado IC; bem como, a futura celebração de um TAC denominado pelo MPF-RN como instrumento de solução do presente caso, entre o IDEMA e o representante legal do empreendimento. Esse Termo deve conter condicionantes rígidas e a previsão de medidas compensatórias ambientais para os causadores dos danos ao meio ambiente.

Diante disso, o Procurador Victor Mariz 2014, p.524 esclarece que adotará o citado TAC como instrumento solucionador, pois “a eventual demolição do referido empreendimento – e também dos demais que estão em situação congênere – podem ocasionar maiores danos ambientais”. Além de afetar de forma relevante a economia do Estado do RN e do Município de Tibau do Sul, os quais têm a atividade do turismo como uma de suas principais fontes de arrecadação.

Destarte, outro desdobramento do silêncio administrativo sob o caso em deslinde, será o ajuizamento da ACP, a depender da análise deste caso concreto feita pelo Parquet, ou seja, caso não haja o cumprimento do TAC. Como também, se com base no § 3º do Art. 8º da LC nº 75/93 ocorrer a falta injustificada e o retardamento indevido do cumprimento das requisições indispensáveis para análise do IC em estudo, e, que por conseguinte causem danos ambientais.

Outrossim, Mariz, 2014, p.279 esclarece que o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, é crime, conforme preconiza o Art. 10 da Lei Federal nº 7.347 de 1985. Sendo punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa.

Além do exposto, cita-se também como desdobramento, a depender da realização de estudos de caso, a possibilidade de ocorrência de outros casos de silêncio administrativo. Feito esse exemplificado através de um caso apontado pelo representante legal do empreendimento Vila de Pipa, isto é, a instalação de um cemitério instalado na borda da falésia, desprovido de licença ambiental.

Portanto, Mariz, 2014, p.254 segundo o mencionado representante, esse cemitério compromete gravemente o meio ambiente através da produção do necrochorume, que é um poluidor do solo, do lençol freático, e disseminador de doenças infectocontagiosas para a população local. Além disso, a permanência do cemitério promove o escavamento constante da falésia.

Isso é ratificado na Informação técnica confeccionada pelo IDEMA, pois nesta apontam-se a existência de outros empreendimentos, como o mencionado cemitério, situados muito mais próximo à borda das falésias. Dessa forma, a Autarquia ainda pontua que ao compará-los com o empreendimento Vila de Pipa, este encontra-se em uma situação cômoda, no tocante ao impacto na estabilidade da falésia. (MARIZ 2014, p.460)

Neste sentido, Mariz, 2014, p.546 ratifica esse cenário ao acrescentar que a permissibilidade da construção e do funcionamento de empreendimentos em desobediência ao inciso VIII, do Art.4º do Código Florestal, também fora identificada em diversas outras edificações que estão na mesma região.

Logo, caso haja a análise do caso em concreto, com base nos apontamentos acima do IDEMA e MPF, é possível que no processo de licenciamento ambiental das edificações que se encontram próximas a borda da falésia seja constatado o silêncio administrativo.

Portanto, conclui-se que esse cenário pode causar maiores degradações ambientais, as quais repercutem não só na esfera ambiental, mas também no âmbito social e econômico do Município de Tibau do Sul, o qual tem a atividade do turismo como uma de suas principais fontes de arrecadação.

Em resumo, também pode-se depreender que além desses desdobramentos observados e relatados pelo próprio MPF-RN, existem outros, os quais, a princípio sejam intangíveis para a presente geração, mas para as futuras tornar-se-ão concretos.

Dito de uma maneira mais clarividente, a constatação e os desdobramentos do silêncio administrativo, a depender do caso, podem repercutir de maneira imediata em danos ocasionados ao meio ambiente.

Contudo, aqueles danos podem ser evidenciados, após anos, comprometendo não só o meio ambiente, assim como, a própria qualidade de vida da sociedade. Dessa forma, compete também a esta enfrentar esse cenário, denunciando os entes silentes às instituições que buscam assegurar a defesa e garantir os direitos socioambientais, tal como o MPF.

5. Conclusões

A constatação do silêncio administrativo fora verificada nesta pesquisa, a partir dos critérios descritos nos estudos de Saddy e Teixeira (2016, p.113). A exemplo da existência do procedimento administrativo, que é o IC nº 1.28.000.001170/2014-89 (e apenso: IC - 1.28.000.001752/2015-46) distribuído para o 10º Ofício da PR-RN. Aliada a falta expressa de decisão, concessão ou resposta do IDEMA ao denunciante e ao MPF, face o vencimento do prazo máximo sinalizado pela norma jurídica. Somados a descrição dos efeitos do silêncio administrativo.

Feito esse que contraria as declarações do MPF-RN, em específico as do 10º e 12º Ofícios da PR-RN, de que não identificaram ACPs ou TACs decorrentes do silêncio administrativo do órgão ambiental competente, quer seja na concessão ou revisibilidade do licenciamento ambiental. Logo, isso impossibilitou saber se o procedimento adotado neste estudo de caso representa um padrão consistente não *ad hoc*, aplicado em outros casos semelhantes.

Para tanto, se faz necessário analisar mais casos, ou seja, obter mais dados empíricos. Contribuindo assim com o aumento quantitativo de estudos sobre o silêncio administrativo e os desdobramentos normativos socioambientais no licenciamento ambiental, tendo em vista a escassa literatura sobre a temática em deslinde.

Ademais, no tocante aos citados desdobramentos neste estudo citam-se as prorrogações do procedimento administrativo em análise. Além da futura celebração de um TAC entre o IDEMA e o representante legal do empreendimento, com condicionantes rígidas e a previsão de medidas compensatórias aos danos ambientais causados. Logo, como o TAC não foi celebrado e o IC ainda não foi concluído, conseqüentemente, não se tem como avaliar a eficácia prática desse acordo.

Outro desdobramento é a propositura da ACP, a depender da análise do Parquet, caso não haja o cumprimento do TAC e, se com base no § 3º do Art. 8º da LC nº 75/93, ocorra a falta injustificada e o retardamento indevido do cumprimento das requisições indispensáveis para análise do IC em estudo, de forma a causar danos ambientais. Finalmente o último desdobramento, a depender da realização de outros estudos de caso, é a possibilidade de ocorrência de outros casos de silêncio administrativo.

Diante do exposto, acreditamos que para enfrentar essa realidade se faz necessário a participação social, mediante a realização de mais denúncias como as

que ensejaram esse estudo de caso. Para tanto, o administrado precisa atuar de maneira colaborativa com instituições de representação e defesa dos direitos da coletividade, como o MPF, tendo em vista, que os desdobramentos do silêncio administrativo, tal como os danos ambientais, desencadeiam sequelas não de só de ordem ambiental.

Mas também, social e, até mesmo, econômica para as presentes e futuras gerações. Principalmente, as que utilizam a atividade turística como mola propulsora de suas economias, isto é, fazem uso do meio ambiente como fomento e gerador de emprego e renda para as suas comunidades.

Logo, aquela atuação colaborativa da sociedade, a partir da realização de denúncias sobre as irregularidades ambientais, deve estar alicerçada na compreensão do silêncio administrativo como ilegalidade, abuso de poder, ou seja, como uma prática a não ser velada e nem utilizada pelos órgãos públicos. Isso, mediante discussões nos espaços públicos sobre essa temática, o que ensejaria também em uma maior notoriedade e exposição do silêncio administrativo no âmbito das pesquisas acadêmicas.

Ainda mais que as pesquisas concernentes a temática em deslinde, como mencionado acima, ainda são ínfimas. Logo, a escassa literatura e a diminuta participação da sociedade também corroboram para velar o silêncio administrativo como algo “desconhecido”, de pouca repercussão e notoriedade, que quase não deixa marcas, não produz efeitos. Quando na verdade o silêncio é uma ferramenta na qual, a depender da análise do caso em concreto, pode ser utilizada para a prevalência de interesses políticos e econômicos sobrepostos ao de ordem socioambiental.

Em síntese, registramos que a mudança desse cenário também encontra guarida na necessidade de as instituições responderem ao pleito requerido e atuarem de ofício de maneira célere e efetiva. Para que isso ocorra o Estado deve promover melhorias no âmbito infraestrutural, além de aumentar o quantitativo de servidores nos órgãos licenciadores, mediante a realização de concursos públicos.

Por fim, também recomendamos a promoção de qualificações e a publicação de leis que forneçam mais autonomia para esses técnicos atuarem consoante a legislação ambiental, sem as ingerências políticas e econômicas.

6. Referências bibliográficas

CAVALCANTI, Renata Neme. *A efetividade dos instrumentos jurídicos para a proteção ambiental: o caso do licenciamento*. Rio de Janeiro, 2010.115 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

GAY. Raul Carvalho. *O silêncio administrativo e sua aplicação no licenciamento ambiental*. Rio Grande do Sul, 2019.52f. Monografia (conclusão de curso de Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acessado em janeiro de 2023.

BRASIL. PRESIDÊNCIA da República Federativa do Brasil. *Lei nº 7.317, de 28 de maio de 1985*. Brasília. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br> . Acessado em abril de 2023.

BRASIL. PRESIDÊNCIA da República Federativa do Brasil. *Lei nº 75 de 20 de maio de 1993*. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acessado em maio de 2023

BRASIL. PRESIDÊNCIA da República Federativa do Brasil. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/.htm. Acessado em abril de 2023.

BRASIL.PRESIDÊNCIA da República Federativa do Brasil. *Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009*. Brasília. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp132.htm. Acessado em abril de 2023.

BRASIL. PRESIDÊNCIA da República Federativa do Brasil. *Decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019*. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10178.htm. Acessado em maio de 2023.

BRASIL. PRESIDÊNCIA da República Federativa do Brasil. *Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997*. Disponível em: <http://conama.mma.gov.br>. Acessado em abril de 2023.

FAIDHERB, Sandy Rodrigues. MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes. Princípio da participação em licenciamento ambiental como fator preventivo de impactos socioambientais. *Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo*, Belém, vol. 5, n. 2, p. 01 – 17, jul./dez. 2019.

FARIAS, Adriana Ancona de. *Silêncio administrativo*. São Paulo, 2002. 186 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo.

FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiro Editores, 2016.

MACHADO, Bernardo Meyer Cabral. O Ministério Público Federal e a competência da Justiça Federal: uma análise da atuação ministerial na tutela coletiva como elemento fixador da competência jurisdicional. *Revista Vianna Sapiens*, Juiz de Fora, vol.7, n .1, p. 49-82, jan./jun./2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Portal eletrônico*. Disponível em: < site [https://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/conheca-o-mpf->](https://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/conheca-o-mpf-). Acesso em: abril de 2023.

MARIZ, Vítor Emanuel. *Inquérito Civil nº1.28.000.001170/2014-89 (e apenso: IC - 1.28.000.001752/2015-46)*. Ministério Público Federal. 2014, p.1-695.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. O efeito indesejado das aprovações tácitas em licenciamentos ambientais e urbanísticos. *Revista Jurídica Luso Brasileira*, vol. 6, nº 3, p.1587-1609, 2020.

SADDY, André. TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Responsabilidade por inatividade da Administração Pública: um estudo específico do silêncio administrativo. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte, vol. 16, n. 65, p. 109-133, jul./set. 2016.

SILVA, Thiago de Bessa da. *O controle do silêncio administrativo no estado do Rio Grande do Norte*. 56 f. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) - Programa de Pós-graduação em Direito, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2020.

REPERCUSSÕES DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO NA EFETIVIDADE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO RIO GRANDE DO NORTE

REPERCUSSIONS OF ADMINISTRATIVE SILENCE ON THE EFFECTIVENESS OF ENVIRONMENTAL LICENSING: AN ANALYSIS BY THE FEDERAL PUBLIC MINISTRY OF RIO GRANDE DO NORTE

ESTE ARTIGO SERÁ SUBMETIDO AO PERIÓDICO REVISTA DE DIREITO AMBIENTAL E SOCIEDADE E, PORTANTO, ESTÁ FORMATADO DE ACORDO COM AS RECOMENDAÇÕES DESTA REVISTA (acessar: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/about/submissions#onlineSubmissions>)

Resumo

O presente estudo objetiva verificar como o silêncio administrativo, identificado nos procedimentos ou processos judiciais do Ministério Público Federal no Rio Grande (do MPF-RN), pode repercutir na efetividade do licenciamento ambiental dos empreendimentos turísticos em Tibau do Sul, durante o período de 2016 a 2020. Sendo assim, pretende-se responder a seguinte pergunta: Quais são as implicações ocasionadas à efetividade do licenciamento ambiental dos empreendimentos turísticos em Tibau do Sul, tendo por base o citado escopo temporal, mediante a identificação de casos de silêncio administrativo nos procedimentos e processos judiciais do MPF-RN? Para tanto, a metodologia aplicada é bibliográfica documental, utilizando-se de um estudo de caso, por meio de pesquisa aos procedimentos extrajudiciais e processos judiciais do MPF-RN e as diretrizes normativas socioambientais, vigentes, que regem a temática em deslinde. Desse modo, conclui-se que o silêncio administrativo implica no desvirtuamento da finalidade do licenciamento ambiental, enquanto instrumento de controle e gestão a proteção ao meio ambiente, para a sua transformação em uma prática burocrática e cartorial. Além de limitar a função de poder polícia do licenciamento ambiental.

Palavras-chave: empreendimentos turísticos; poder de polícia; Tibau do Sul.

Abstract

The present study aims to verify how the administrative silence, identified in the procedures or judicial processes of the Federal Public Prosecutor's Office in Rio Grande (MPF-RN), can have repercussions on the effectiveness of the environmental licensing of tourist enterprises in Tibau do Sul, during the period from 2016 to 2020. Therefore, it is intended to answer the following question: What are the implications for the effectiveness of the environmental licensing of tourist enterprises in Tibau do Sul based on the aforementioned temporal scope, through

the identification of cases of administrative silence in the procedures and judicial processes of the MPF-RN? To this end, the methodology applied is documentary bibliographic, using a case study, through research to the extrajudicial procedures and judicial processes of the MPF-RN and the current socio-environmental normative guidelines that govern the theme in question. Thus, it is concluded that administrative silence implies the distortion of the purpose of environmental licensing, as an instrument of control and management of the protection of the environment, for its transformation into a bureaucratic and notarial practice. In addition to limiting the police power function of environmental licensing.

Key words: tourist developments; police power; Tibau do Sul.

Introdução

O licenciamento ambiental é um instrumento central da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), conforme estabelecido no Art. 9º, IV, da Lei Federal nº 6.938/1981 e destacado por Schiavo e Bussinguer (2019, p. 87-89). Este mecanismo serve como um meio pelo qual o Estado busca cumprir o mandato do Artigo 225 da Constituição Federal, que é assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado através do licenciamento e fiscalização de empreendimentos.

Ademais, os autores destacam que o licenciamento tem como finalidade a recuperação imediata do meio ambiente caso tenha ocorrido lesão ambiental. Além de promover, se possível, por intermédio da reparação ou da sanção aplicada, a educação ambiental do responsável.

Diante disso, de acordo com Ferreira e Rezende (2017, p.472) esse instrumento “apresenta-se como verdadeiro exercício do poder de polícia estatal e conseqüentemente, de restrição a exclusiva proteção à propriedade e autonomia privada, devendo subordinar-se e justificar-se, como tal, ao interesse público”, qual seja a proteção ambiental. Para tanto, é mediante esse exercício do poder de polícia que será garantida a efetividade do licenciamento ambiental, enquanto ferramenta de gestão ambiental que busca equalizar a qualidade ambiental, a dignidade humana e o desenvolvimento econômico e social do país.

Por outro lado, o silêncio administrativo, definido por Saddy e Teixeira (2016, p. 110) como uma inatividade formal da Administração, pode comprometer ou mesmo inviabilizar a efetividade do licenciamento ambiental. Tal omissão específica ocorre quando a Administração deixa de realizar uma ação que é legalmente exigida e materialmente viável.

Desse modo, é considerando o exposto que essa pesquisa objetiva verificar como o silêncio administrativo, identificado nos procedimentos ou processos judiciais em que o Ministério Público Federal no Rio Grande (MPF-RN) promove ou é parte, pode repercutir na efetividade do licenciamento ambiental dos empreendimentos turísticos em Tibau do Sul, durante o período de 2016 a 2020.

Diante desse objetivo indaga-se: Quais são as implicações ocasionadas à efetividade do licenciamento ambiental dos empreendimentos turísticos em Tibau do Sul, tendo por base o

citado escopo temporal, mediante a identificação de casos de silêncio administrativo nos procedimentos e processos judiciais do MPF-RN?

Logo, utilizando-se das diretrizes normativas socioambientais, vigentes, que regem a temática em deslinde, esclarece-se que a metodologia aplicada é a bibliográfica documental. Para tanto, será realizado um estudo de caso, por meio de pesquisa aos procedimentos extrajudiciais e processos judiciais acompanhados pelo MPF-RN.

Em resumo, esclarece-se que em sua estrutura este artigo tem, além desta introdução, seis sessões abarcando as seguintes temáticas: A finalidade do licenciamento ambiental e a operacionalização do poder de polícia inerente ao processo deste instrumento da PNMA. Além de discutir sobre a efetividade do licenciamento, esclarecendo como a sua função de poder de polícia sofre limitações em virtude do silêncio administrativo.

Por conseguinte, discorre-se sobre o MPF-RN e a relevância da sua atuação para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por fim, analisa-se o estudo de caso, abordando as implicações do silêncio administrativo na efetividade do licenciamento ambiental; as considerações finais e as referências bibliográficas.

1. Licenciamento ambiental: finalidade e poder de polícia

O licenciamento ambiental preconizado na PNMA, a qual foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, encontra-se conceituado no Art.1, inciso I, da Resolução nº 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Sendo esse instrumento da PNMA compreendido como um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente das esferas federal, estadual ou municipal licencia a instalação e a operação de empreendimentos cujas atividades sejam consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras. (FERREIRA E REZENDE, 2017, p.470).

Ademais, esse procedimento administrativo tem como finalidade garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, mediante controle e gestão ambiental. Essa finalidade é vislumbrada no campo prático por meio da expedição e/ou renovação de licenças ambientais para atividades ou empreendimentos com significativo impacto ambiental e/ou utilizadoras de recursos naturais. (FAISTEL, 2019, pg.47).

Outrossim, é por meio da concessão e/ou renovação das licenças ambientais, preconizadas no Art. 1º, II da Resolução CONAMA nº 237/1997 que, de acordo com Lima e Oliveira (2021, p.527), o citado órgão ambiental realiza o controle ao meio ambiente, pois estabelece condições e restrições(condicionantes) a serem obedecidas pelo empreendedor. Dessa maneira, a pessoa física ou jurídica pode localizar, instalar e operar determinado

empreendimento que utilize recursos ambientais, consoante os incisos I, II e III do Art. 8º, da citada Resolução.

Assim, a concessão e/ou renovação das licenças é estabelecida como o primeiro (I) item exemplificativo do exercício do controle ambiental realizado pelos órgãos licenciadores. Nessa ótica, e interrelacionado ao primeiro item, outra medida de controle, o segundo (II) quesito, são as supraditas condicionantes dispostas nas licenças ambientais.

As condicionantes são conceituadas como “mecanismos para prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais”. Logo, caso haja o descumprimento ou violação daqueles mecanismos haverá a modificação das condicionantes, a suspensão ou cancelamento da licença expedida, conforme Art. 19 da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA nº 237/1997. (LIMA; OLIVEIRA, 2021, p.534)

Diante disso, os autores também citam o terceiro (III) exemplo de realização do exercício do controle do meio ambiente: a fiscalização executada pelos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), dispostos no Art. 6º da Lei Federal nº 6.938/81. Essa fiscalização encontra-se preconizada nos seguintes instrumentos normativos: em âmbito federal no Art. 17-L da PNMA; assim como, na Lei Complementar nº 140/2011, em seus incisos XIII, dos Art. 7º, 8º, 9º; no Decreto nº 6.514/2008, destacando os Arts. 96 a 98 e 101; e na Lei Federal nº 9.605/1998. Entrementes, no cenário estadual, um exemplo é a Lei Complementar do Estado do Rio Grande do Norte nº 272, de 3 de março de 2004, enfatizando os Arts. 30, e o 59 e seguintes.

Em síntese, considerando os dispositivos legais retromencionados depreende-se que a atuação fiscalizatória dos órgãos ambientais é pautada na prevenção e no enfrentamento dos danos ao meio ambiente e no potencial risco de degradação ambiental. Dessa forma, a mencionada atuação contribui para produzir novos rumos ao empreendimento, ou seja, de modo que o impacto causado possa ser reparado ou minimizado. (PEREIRA; BRITO, 2020, p. 22).

Portanto, de acordo com Lima e Oliveira (2021, p.527), todas as formas de controle ambiental mencionadas anteriormente são consideradas como parte da operacionalização do poder de polícia ambiental inerente ao processo de licenciamento. Sendo o mencionado poder conceituado por Silva (2023, p. 3) como a “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 defesa do meio ambiente”.

Para tanto, o autor ainda acrescenta que o poder de polícia é a faculdade que dispõem os órgãos integrantes do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), quer sejam federais, como o IBAMA; estaduais, a exemplo do IDEMA, e os municipais, tal como a

SEMURB - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Tibau do Sul, de constatar, “in loco, o cumprimento ou não da legislação ambiental”, a qual incide sobre a atividade econômica fiscalizada, ou seja, sobre as atividades ou empreendimento sujeitos ao licenciamento ambiental. (SILVA, 2023, p. 2). Desse modo, buscando verificar a efetividade das normas ambientais.

Além desses órgãos, segundo Gomes e Aguiar (2018, p.58), o Ministério Público também desempenha o poder de polícia ambiental, uma vez que pode apurar condutas por inquérito civil e ajuizar ação civil pública para defesa do meio ambiente. Destaca também que, com base no Art. 23, VI da Constituição Federal de 1988, é possível o exercício conjunto do poder de polícia por pessoas de nível federativo diverso, mediante a realização de um sistema de cooperação calcado no regime de gestão associada.

Para tanto, consoante o parágrafo único do citado Art. 23, as 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. Ou até mesmo, conforme preconiza o Art. 24 CF/1988 podem os entes federativos envolvidos nesse exercício comum legislar sobre o mesmo assunto (meio ambiente), desde que a União edite normas gerais; o Estado e Distrito Federal as complemente¹; e os Municípios, com base no Art. 30, II da CF/1988, as suplementem.

Além disso, com fulcro no Art. 241 da CF/1988 os citados entes poderão firmar convênios administrativos e consórcios públicos destinados ao atendimento dos objetivos de interesse comum, como por exemplo a defesa e proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Acrescenta-se também que não só a CF/1988 preconiza a atuação conjunta dos entes federados, mas também, a Lei Complementar (LC) nº 140 de 2011, em específico o § 3º do seu Art. 17, ao dispor sobre o exercício da fiscalização e autuação das condutas infratoras contra o meio ambiente, respeitando o federalismo cooperativo.

Desse modo, a mencionada LC amplia o entendimento da Lei Federal nº 9.605/98 e do Decreto 6.514/08 quanto às competências para lavrar auto de infração e instaurar processo administrativo concernente ao licenciamento ambiental, ao considerar que é uma atribuição comum entre os entes federativos a fiscalização e autuação dos empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais. Não obstante, ressalta-se que apesar dessa atribuição comum prevalece o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização. (PEREIRA, 2018, p.161).

¹ Exemplo dessa atuação está descrito no julgado: ADI 5312, Relator(a): Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2018, Processo Eletrônico DJE-026 e Publicado 11-02-2019.)

Por conseguinte, considerando o exposto e o escopo espacial dessa pesquisa, isto é, Tibau do Sul, faz mister esclarecer que o exercício do poder de polícia dessa municipalidade é conferido legalmente a SEMURB, conforme preconiza o §1º do Art. 20 do Código de Meio Ambiente de Tibau do Sul (Lei municipal nº 383 de 31 de dezembro de 2008). Além do Art. 21, e os incisos IV, V, XXXI e do Art. 48 da Lei ordinária municipal nº 465, de 02 de abril de 2013. Essa lei dispõe sobre a organização administrativa, composição competência e definição da estrutura de órgãos da Prefeitura Municipal de Tibau do Sul, reestruturando a organização existente, e dá outras providências.

Ainda sobre o poder de polícia da municipalidade em deslinde, informa-se que ao realizar a consulta pública aos processos eletrônicos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, no site (<https://pje1gconsulta.tjrn.jus.br>) localizou-se a Ação Civil Pública/Processo n.º 0100616-06.2014.8.20.0116, proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, contra IDEMA e o município de Tibau do Sul/RN.

Nesta ACP consta uma decisão interlocutória prolatada, ainda em 2014, na qual a Magistrada registrava os seguintes fatos: CODEMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente de Tibau do Sul não se encontra em funcionamento; município não dispõe de estrutura física e de pessoal para o exercício do poder de polícia ambiental. Além daquele ter terceirizado o mencionado exercício para empresa (Start Pesquisa e Consultoria Técnica Ltda).

Fatos estes, de acordo com a Juíza, inadmissíveis, pois, o poder de polícia é uma atividade própria do Estado cuja regra no tocante ao exercício das competências públicas devem ser realizadas pelo Estado, ou por entidades descentralizadas (Administração Indireta). Dito de outra forma, o poder de polícia pode ser delegado, mas não terceirizado¹, pois é uma atividade tipicamente estatal.

A delegação é permitida desde que sejam identificadas de três condições: (I) a pessoa jurídica para quem foi delegado o poder deve integrar a estruturada Administração Indireta², pois sempre poderá ter a seu cargo a prestação de serviço; (II) estabelecimento da competência delegada por lei; e (III) o poder de polícia limita-se à prática de atos de natureza fiscalizatória. (VERDAN, 2016, p.117)

¹ A terceirização pode ser compreendida como sendo todo meio de contratação de mão-de-obra por empresa interposta, que tem por finalidade a redução de custos com a força de trabalho, bem como a externalização dos conflitos trabalhistas. Nessa relação, o trabalho é realizado para uma empresa, contudo, o trabalhador é contratado de maneira imediata por outra. (MARCELINO; CAVALCANTE, 2012).

² Composta por entidades administrativas, como as Autarquias ambientais, que prestam serviços de competência originária dos entes federativos, de forma descentralizada. (VERDAN, 2016).

O exposto corrobora com a tese jurídica fixada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, a qual possui repercussão geral¹, a citar: “É constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.” Desde que haja a busca pelo cumprimento dos preceitos que fundamentam o poder de polícia, ou seja, a compatibilização entre o imperativo do desenvolvimento nacional (art. 3º, II da CR/88) e a preservação do meio ambiente (art. 225 da CF/1988).

Nessa inteligência, a Magistrada afirma na mencionada decisão que a mera insuficiência ou a não existência de pessoal (corpo técnico qualificado) para o atendimento das demandas administrativas (poder de polícia ambiental e expedição de licenças), não justifica, por si só, a autorização para terceirização de atividades definidas como públicas (próprias do Estado) e integrantes de competência de cargos criado por lei.

Diante do exposto, a Juíza determinou que o IDEMA assumiria o licenciamento, a fiscalização e o monitoramento ambiental no Município de Tibau do Sul/RN em sua plenitude, enquanto não sanadas as impropriedades que impedem a SEMURB de exercer o poder de polícia ambiental. Desse modo, conferindo ampla publicidade das medidas administrativas, a fim de prevenir e minimizar eventuais prejuízos causados a terceiros por pedidos de licença ambiental ou demais atos decorrentes do poder de polícia ambiental pendentes.

Contudo, em maio de 2019 fora exarada outra decisão, que revogou parcialmente a decisão interlocutória confeccionada em 2014. Isso, em virtude do Município do Tibau do Sul ter realizado concurso público para provimento de cargos técnicos, a fim de compor equipe qualificada para realizar a fiscalização e monitoramento ambiental. Diante disso, conforme a nova decisão ficaram autorizados a municipalidade e ao IDEMA exercerem os atos de fiscalização e monitoramento ambiental na circunscrição de Tibau do Sul. Desse modo, objetivando a preservação do meio ambiente, tendo em vista, a premente necessidade de se conter o avanço desordenado de ocupações naquela localidade.

Nesse sentido, acrescenta-se que caso a municipalidade não obedeça a nova decisão judicial suportará as penalidades fundamentas no artigo 461, § 3º, do Código de Processo Civil, ou seja, o pagamento de uma multa pessoal e diária. Sendo essa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para cada novo empreendimento licenciado ou dispensado da licença ambiental, em desacordo com os pedidos desta ação.

¹ Brasília. Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial nº633782, Relator: Luiz Fux, Tribunal Pleno, Brasília julgado em 26/10/2020, processo eletrônico repercussão geral - mérito DJE-279; publicado 25-11-2020.

Por conseguinte, em outubro de 2019 fora realizada audiência na qual se estabeleceram uma série de condicionantes para que no futuro a municipalidade consiga realizar o licenciamento ambiental, tal como participação em capacitações promovidas pelo IDEMA. Além da comprovação de que há corpo técnico multidisciplinar; criação de um Fundo municipal do meio ambiente com conta exclusiva para esse tipo de recurso. Por fim, esclarece-se que os autos estão conclusos para que o Magistrado analise um pedido do Parquet, o qual não publicizado.

Em resumo, esse cenário só demonstra que a legislação regente do licenciamento ambiental ainda não cumpri efetivamente com o fim para a qual fora criada. Apesar de terem sido publicadas leis que regulamentam a SEMURB, enquanto órgão municipal legitimado para exercer o poder de polícia ambiental, no campo prático o que ocorria era terceirização desse serviço, por falta de condições estruturais e de uma equipe multiprofissional.

Portanto, também se faz necessário destacar que para o IDEMA assumir o licenciamento, acaba por gerar uma sobrecarga de demandas para o corpo funcional do citado órgão estadual, uma vez que, o mesmo quantitativo de servidores precisa atender a demanda de sua competência e a que lhe foi imposta por ordem judicial. Diante disso, resta claro que os processos de licenciamento tramitarão de forma morosa, haja vista, que cada processo esboça uma complexidade socioeconômica e ambiental a ser analisada, com fulcro na esparsa legislação vigente.

Dessarte, todo o exposto, é ratificado por Lourenço e Alencar (2014, p.4) ao asseverarem que embora o licenciamento encontra-se regido por um conjunto de leis ambientais que disciplinam de modo geral a prevenção, a proteção e a repressão as condutas degradadoras dos recursos naturais e do meio ambiente, na prática não há efetividade destas leis, visto que não são cumpridas.

Por fim, ressalta-se que essa efetividade e os óbices para sua implementação, sendo um desses o silêncio administrativo, serão discutidos de forma pormenorizada na seção seguinte.

2. A efetividade do licenciamento ambiental e o silêncio administrativo

A efetividade da legislação ambiental é compreendida quando a norma atinge “o seu fim social, isto é, quando ela é plenamente aplicada na prática e tem aceitação social”. (FAISTEL, 2019, p.52). Sendo assim, ao se discutir a efetividade das leis ambientais, e principalmente da PNMA que rege o licenciamento ambiental, destacam-se os escritos de LOURENÇO E ALENCAR (2014, p.5).

Logo, conforme esses autores observa-se que aquelas normas servem mais para “legitimar o sistema político, que por intermédio do ato de legislar finge a capacidade e vontade de solucionar os problemas, criando, assim, o que se denomina de função simbólica ou álbi, do que para serem realmente executadas, isto é, exercerem de fato sua função normativa”. LOURENÇO E ALENCAR (2014, p.6).

Realidade essa que se faz concretizada, de acordo com Oliveira e Henkes(2015, p.430) na discricionariedade do processo de licenciamento ambiental, exemplificada no Art. 12 da Resolução Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Essa discricionariedade acaba por permitir que os agentes públicos introduzam entraves burocráticos, desnecessários nas análises técnicas do licenciamento, e que são passíveis de questionamentos. Promovendo, assim, a insegurança no processo de análise de licenciamentos.

Somado a isso também estão as reclamações de entidades empresariais, conforme estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI), a citar: “visão cartorial do processo de licenciamento; sobreposição de funções entre órgãos públicos; exigência e imposição política de avaliação rápida de projetos prioritários”. (OLIVEIRA E HENKES, 2015, p.431).

Além do exposto, os autores ainda acrescentam às mencionadas reclamações a judicialização dos procedimentos de licenciamento ambiental, promovida, por exemplo, pelo Ministério Público. Isso, em virtude da divergência de interpretação legal, ou seja, ao serem aplicadas pelos órgãos licenciadores as normas ambientais estaduais ou municipais, menos protetivas que as federais, a fim de serem concedidas licenças e autorizações. Contexto esse que será exemplificado no estudo de caso relatado na seção seguinte.

Ademais, essa aplicabilidade além de promover uma maior insegurança jurídica, destoa do que foi proposto no sistema de repartição concorrente de competências legislativa. Esse sistema regulamenta a proteção ao meio ambiente, fundamentada no Art. 24, VI, da CF/88 e assegura que a União (âmbito federal) edite as normas gerais, bem como, que os Estados-membros e DF as suplementem, juntamente com os Municípios, em atuação por seu interesse local.

Os municípios e estados têm a responsabilidade de criar leis sobre questões de interesse local, complementando as leis federais ou estaduais quando necessário (art. 30, I e II, da CF/88). No entanto, conforme destacado por Mariz (2014, p.544), eles devem garantir que suas leis não contradigam as leis federais e não ofereçam menos proteção ao meio ambiente do que as leis federais. Porém, não foi o que ocorreu no estudo de caso analisado a seguir.

Destarte, os citados óbices à efetividade da legislação ambiental regente do licenciamento acabam por inviabilizar o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico-social e a proteção ao meio ambiente, preconizados no Art.4º, I, da Lei n.6.938/81. Equilíbrio este que

deve ser assegurado pelo Poder Público, em ação conjunta com os órgãos ambientais, e a sociedade civil.

Logo, outro apontamento conclusivo é que como não se consegue assegurar de maneira efetiva esse tripé econômico, social e meio ambiente, também não se realiza efetivamente o controle ambiental, por meio do instrumento da PNMA. Por conseguinte, a função de poder de polícia do licenciamento ambiental também será prejudicada, pois esta é incompatível com as ações inefetivas e/ou morosas supracitadas que norteiam o licenciamento ambiental.

Outrossim, quando aquelas ações inefetivas e/ou morosas se fazem presentes nos procedimentos administrativos, configura-se violação não só as normas jurídicas internacionais, como o Art. 26 do pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), ao dispor sobre a cooperação internacional, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos. Mas também, as constitucionais, a exemplo de seu Art. 5º, inciso LXXVIII, que preconiza o direito a uma duração razoável dos procedimentos. (FERREIRA E REZENDE, 2017, P.473).

Assim para além das ações supracitadas, outro fator que também limita a função de poder de polícia do licenciamento ambiental é o silêncio administrativo. Este fenômeno, em âmbito nacional, não é objeto de muitas pesquisas científicas, poucas são as obras que analisam essa temática, inclusive as que interrelacionam essa prática com licenciamento ambiental.

Contudo, não é o que ocorre no cenário internacional, em específico na Itália. Neste país o assunto tem destaque na doutrina e jurisprudência e relevância jurídica, quando há uma obrigação legal do Poder Público exteriorizar a sua vontade, no tocante ao pleito requerido pelo particular. Mas, a Administração Pública quedou-se inerte.

Conferindo assim efeitos ao silêncio administrativo, em via de regra concessivos, como por exemplo nas hipóteses descritas no Art. 3º da Lei nº 80/2005, ou seja, na autorização, licença, permissão ou alvará, de pedidos para o exercício de atividade empresarial, comercial ou artesanal cuja liberação dependa exclusivamente da verificação dos requisitos e pressupostos de lei. (PACHECO, 2008, p.76).

Outrossim, uma particularidade apontada pela autora é que na legislação italiana, em específico na Lei nº 80 de 14 de maio de 2005, esclarece-se que o juiz pode conhecer dos fundamentos do pleito, ou seja, pode julgar, substancialmente, a demanda, não se restringindo, necessariamente, a valorar a legitimidade ou ilegitimidade do silêncio administrativo. (PACHECO, 2008, p.131).

Considerando o exposto, acrescenta-se que o direito espanhol também aborda o silêncio como a falta de resposta da Administração, diante de uma petição ou recurso de um particular, exemplificado por meio das solicitações ou concessões de licença e autorizações de instalação de empresas. Todavia, para a identificação do silêncio não basta o transcurso do prazo, é necessário, ainda, dirigir-se ao órgão silente e dele obter uma certidão de que o silêncio se verificou, na qual se indicarão os efeitos provenientes dessa prática. Esse documento é emitido pelo próprio funcionário que omitiu o ato – emissão esta indelegável –, sob pena de incorrer em infração disciplinar grave”.(PACHECO, 2008, p. 96).

Em contrapartida, no âmbito do direito brasileiro não se requer a emissão dessa certidão para constatar os efeitos do silêncio, a qual é dotada de parcialidade, pois os citados efeitos são determinados pelo ente que praticou o silêncio administrativo.

Além disso, ainda no cenário pátrio a doutrina afirma que esse fenômeno não corresponde a qualquer inação da Administração Pública. Mas, sim, à omissão referente a uma atividade que o Poder Público tem o dever jurídico de cumprir. (SILVEIRA, 2016, p.70). Nessa inteligência, Carvalho Filho (2007, p.94) acrescenta que esse fenômeno é definido como a omissão da Administração quando lhe incumbe manifestação de caráter comissivo.

Portanto, a doutrina pátria esclarece que o silêncio administrativo é uma anormalidade administrativa, uma vez que, se pressupõe o não cumprimento da obrigação do Poder Público de resolver as demandas que lhe são postas, em virtude da inatividade formal ou omissão específica cometida. (SADDY E TEIXEIRA, 2016. p.111-114).

Outrossim, para compreender e identificar essa omissão específica os autores pontuam os seguintes requisitos básicos: I) a existência de procedimento administrativo iniciado de ofício ou pelo interessado; II) o vencimento do prazo máximo sinalizado pela norma jurídica, decisão judicial ou documento contratual que estabeleça o silêncio.

Sendo este vencimento aliado a omissão administrativa ou a falta expressa de decisão, concessão ou resposta da Administração. O terceiro item (III) é o efeito do silêncio administrativo, cuja existência se perfectibiliza com os dois primeiros requisitos. Para tanto, há a necessidade de uma disposição expressa (quer seja em disposição normativa, decisão judicial ou instrumento contratual) que preveja o efeito do silêncio administrativo.

Portanto, mediante a identificação do mencionado silêncio, com base nos ensinamentos de Saddy e Teixeira (2016. p.111-114), exemplifica-se que essa omissão, a depender da análise do caso em concreto, poderá limitar a função de poder de polícia do licenciamento ambiental, quando, por exemplo, os órgãos licenciadores competentes, têm conhecimento da infração ambiental praticada e não promovem a sua apuração de imediato, por meio de processo administrativo próprio.

Logo, se tornam corresponsáveis na prática da infração, consoante o §3º do Art. 70 da Lei Federal n.º 9.605/98. Além de ser passível, a depender do caso em concreto, de apuração de ato de improbidade administrativa (Art. 11, II, da Lei Federal n.º 8.429/92, a qual versa sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.)

Por conseguinte, este cenário acaba por evidenciar o descompromisso com o princípio da eficiência, preceituado no Art.37 da CF/88, o que também repercute na efetividade da legislação ambiental. Assim, para enfrentamento dessa realidade se faz necessária a atuação da sociedade juntamente com o Poder Público, na construção de alternativas a curto e longo prazo para combater o silêncio administrativo e as repercussões deste não só na efetividade do licenciamento, mas também na do poder de polícia ambiental.

Essa ação social de acordo com Pereira (2018, p.162), tem parte no exercício do poder de polícia ambiental, pois a sociedade também assume constitucionalmente, juntamente com o Estado, o dever de proteger o meio ambiente. Dito de outra forma, cabe à coletividade o direito de usufruir do meio ambiente saudável e equilibrado. Logo, compete também àquela, em conjunto com o Poder Público, proteger o meio ambiente e seus ecossistemas da ação degradante, ironicamente exercida pela própria espécie humana.

Por fim, esse exercício será mais bem fiscalizado e o desempenho social ganhará maior solidez e legitimidade, por meio da participação do Ministério Público nesse processo, uma vez que esta instituição é representativa da coletividade e busca promover a garantia efetiva a proteção e preservação do meio ambiente, conforme será demonstrado na seção seguinte.

3. Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte (MPF-RN) e o estudo de caso.

O Ministério Público ou Parquet, atua na promoção à efetividade dos interesses mais relevantes da coletividade, dentre esses a proteção ao meio ambiente. Aspecto esse normatizado pela PNMA em seu § 1º do Art. 14 ao dispor que o Ministério Público da União e dos Estados terão legitimidade para propor ações objetivando responsabilizar civil e criminalmente, os causadores de danos ao meio ambiente. Para tanto, utiliza os instrumentos de atuação preconizados na Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985, tal como o Inquérito Civil (IC).

Diante disso, destaca-se que o IC oferecerá subsídios para a atuação do Parquet, a qual conforme a especificidade do caso, poderá resultar no ajuizamento da Ação Civil Pública. Esta ação está prevista nos Artigos 1º, incisos I e V, e 5º, I, da lei supracitada, bem como nos Artigos 127 e 129, III, da Constituição Federal, e no Artigo 5º, III, alíneas 'a', 'b' e 'd', e 6º, inciso VII, alínea 'b', da Lei Complementar nº 75/93, que regula a estrutura e as funções do Ministério

Público da União. Ou até mesmo, na formalização de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

O referido Termo encontra-se preconizado no Artigo 5º, §6º, da Lei Federal nº 7.347/1985, assim como, no Artigo 14 da Resolução nº 23/2007 e nos Artigos 20 e 21 da Resolução nº 87/2006, ambas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Dessa maneira, com base nesses instrumentos normativos acrescenta-se que o TAC objetiva, mediante a celebração extrajudicial de um acordo com direitos e obrigações, impedir a continuidade da situação ilegal e busca reparar o dano ambiental cometido.

Portanto, considerando a temática dessa pesquisa, bem como, a relevância da atuação do MP para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, disposto no Art. 225 da CF/1988, e a importância dos mencionados instrumentos normativos como o TAC e a ACP na consecução dessa efetividade, é que foram requisitadas informações ao MPF-RN.

Sendo essas concernentes aos seus procedimentos judiciais ou extrajudiciais, nos quais o Parquet tenha identificado a omissão do órgão licenciador (Municipal ou Estadual), quer seja na concessão ou revisão do licenciamento ambiental dos empreendimentos turísticos em Tibau do Sul, durante o período de 2016 a 2020. Omissão essa que tenha ensejado o ajuizamento de Ação Civil Pública e/ou elaboração de Termo de Ajustamento de Conduta, em desfavor da municipalidade ou do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA).

Por conseguinte, essa requisição de informações somada a escassa bibliografia sobre a temática, são fatores limitantes para o alcance do resultado desta pesquisa, uma vez que, o MPF-RN informou que não identificou ACPs ou TACs decorrentes de omissão do órgão ambiental competente, quer seja na concessão ou revisão do licenciamento ambiental, pois foram, majoritariamente, iniciados a partir da comunicação de órgãos ambientais.

Porém, diferentemente da negatória do MPF-RN, é o que consta no próprio documento encaminhado pelo MPF-RN, arquivo com 134(cento e trinta e quatro) procedimento judiciais e extrajudiciais, uma vez que, somente em 50(cinquenta) constam no campo “das partes”, ou seja, possuem como ente originário dos processos ou procedimentos o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA/RN) e/ou IDEMA. Além disso, também com base no citado documento existem cinco ementas concernentes a ACPs ajuizadas pelo MPF-RN, com a Autarquia ambiental estadual integrando o polo passivo da lide.

Diante disso, foram requisitados novamente ao Parquet os seguintes processos/procedimentos: JF-RN-0812856-11.2017.4.05.8400, Inquérito Civil (IC)nº 1.28.000.000545/2016-55; IC nº 1.28.000.000999/2012-01, IC - 1.28.000.001752/2015-46; IC nº 1.28.000.001441/2013-15, Notícia de fato nº 1.28.000.001319/2021-59.

Porém, no tocante a resposta exarada pelo MPF-RN, esclarece-se que dos documentos requeridos, somente o procedimento extrajudicial nº 1.28.000.000545/2016-55 não fora enviado. Este foi originado pelo próprio Parquet, conforme consta na ementa da documentação inicialmente requerida. Sendo esse procedimento de importância ímpar pois busca averiguar a regularidade do licenciamento ambiental por órgãos ambientais municipais, inclusive no que atine à violação às Resoluções do Conselho Estadual do Meio Ambiente. Sendo esse instrumento normativo o que atribui competência para licenciamento dos empreendimentos com impacto local.

Logo, apesar do MPF não ter enviado o procedimento acima e declarar que não identificou ACPs ou TACs decorrentes de omissão do órgão ambiental, foi considerando o objetivo dessa pesquisa. Além dos aspectos teóricos elucidados nas seções anteriores, principalmente no tocante aos critérios delimitados por Saddy e Teixeira(2016) para identificação do silêncio administrativo, que selecionou-se o procedimento administrativo IC nº 1.28.000.001441/2013-15. Sendo este instaurado, com fulcro no VII do Art. 6º da LC nº 75, de 1993, em virtude da atuação do IBAMA, fundamentada nos § 2º e § 3º do Art. 17 da LC nº 140/2011, que encaminhou ao MPF-RN o Termo de Embargo/Interdição, por meio do qual registra a prática de ilícito ambiental.

Esse ilícito, segundo o IBAMA, ocorreu em virtude da ampliação do empreendimento, com destinação comercial e de hospedagem, Condomínio Residencial Pipa Privilege ter atingido a Área de Preservação Permanente (APP), especificamente 0,02070 hectare da edificação. Desse modo, o empreendimento em sua totalidade passou a ocupar uma faixa de terra que dista 30 metros da borda de tabuleiro (falésia) localizada na Praia de Cacimbinha, no município de Tibau do Sul/RN, dentro da zona de expansão urbana da Praia de Pipa. Contudo, mesmo após o embargo, o responsável pelo empreendimento ainda continuou a executar a ampliação do Condomínio. (MARIZ, 2013, p. 44,45).

Além do exposto, o IBAMA também acrescenta que no tocante ao licenciamento do Condomínio o órgão estadual concedeu, com fundamento no Art. 46, parágrafo único, inciso V da Lei Complementar Estadual nº 272/2044, em 06/10/2004, com validade até 06/10/2005, a Licença de Regularização de Operação nº 697/2004 (LRO). (MARIZ, 2013, p. 33)

Ainda sobre a citada LRO, informa-se que no IC em estudo consta um parecer da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte (PGE), suscitado em virtude de uma consulta formulada pelo IDEMA. A referida consulta foi originada para sanar dúvidas concernentes ao exercício do controle fiscalizatório do órgão estadual sobre o empreendimento em análise. Diante disso, a PGE esclarece que foram confeccionados dois pareceres pela

Autarquia estadual, o primeiro negando e o segundo concedendo a citada LRO para o empreendedor.

O IDEMA no primeiro parecer ressalta a necessidade de adequação e respeito a área não edificante estabelecida no Art. 9º, inciso I, alínea “e”, § 2º da Lei Estadual (LE) nº 7.871/2000, em virtude da constatação de edificação de parte do empreendimento a menos de 33(trinta e três) metros da borda da falésia. Ao passo, que o segundo parecer ressalta que essa LE não se aplica, visto que, o município onde a edificação estar localizada tem plano diretor. Assim, foi com base neste último parecer que fora concedida em 2005 a LRO em destaque, na qual informava-se que o terreno possuía condições geológicas para a sua edificação e que inexistia vegetação nativa a ser protegida.

Por conseguinte, no período de 2005 a 2010, não houve renovação da LRO. Fato esse que fez com que o IDEMA celebrasse um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o empreendedor, afim de que houvesse a regularização do empreendimento. Porém, a renovação da LRO não ocorreu e o empreendedor estranhamente requereu ao IDEMA a Licença Simplificada (LS) para construção do empreendimento. Quando na verdade se tratava da ampliação do mencionado Condomínio, o qual operava sem licença válida. Apesar disso, a LS nº 2010-037608/TEC/LS-0165 foi concedida, com fulcro no Art. 2º do Decreto Municipal de Tibau do Sul nº 21, de 07/03/07, emitida 22/10/2010 com validade até 22/10/2015. (MARIZ, 2013, p.33).

Dito de outra forma, destaca-se que segundo o citado Artigo 2º toda e qualquer edificação construída nas proximidades da área de falésia deve guardar a distância de 33 metros. Sendo essa metragem contada a partir do seu do sopé, salvo as edificações já existentes, cujas distâncias consideram-se as atuais. (MARIZ, 2013, p.6-15, 24, 32,208,225). Dessa maneira, segundo o IDEMA foi considerando esse dispositivo normativo que a LS foi concedida, visto que, as edificações mais próximas do sopé da falésia distam em 45(quarenta e cinco).

Contudo, acreditamos que é no mínimo estranho o fato de existirem pareceres confeccionados pelo corpo técnico do IDEMA, inicialmente negando e, por conseguinte, concedendo, não só a LRO. Mas também, a LS, conforme a PGE afirma no IC em estudo. Assim, o parecer que nega a LS encontra-se fundamentado no Art. 9º, § 2º da Lei Estadual nº 7.871/2000 e no Art. 2º, alínea “g”, da Lei Federal nº 4.771/1965.

Nessa decisão negatória da LS apresentaram-se os seguintes aspectos: se tratar de uma ampliação do empreendimento, e não de uma construção como fora requerido. Além de reconhecer a existência de um TAC, anteriormente ao requerimento da LS e de que há área construída em uma APP. Sendo essa construção realizada a menos de 100 metros, contabilizados a partir do sopé das falésias em direção ao continente, consoante a alínea g do

Art. 2º da Lei Federal nº 4.771/1965, Código Florestal vigente à época, e inciso VIII, do Art. 4º, da Lei Federal nº 12.651/2012, atual Código Florestal.

Todavia, o IDEMA confecciona outro parecer e concede a LS informando apenas que a legislação municipal (Decreto Municipal de Tibau do Sul nº14/2007) deve ser aplicada ao caso concreto, bem como, que para negar a emissão da LS se faz necessário um estudo geotécnico.

Por conseguinte, para causar um imbróglio ainda maior, na elucidação desse caso para o MPF, o Núcleo da Construção Civil do IDEMA em reunião com o Parquet, afirma que o empreendimento não deveria estar licenciado. Logo, não entende o porquê de ter sido concedida a licença, por outro técnico diferente do que elaborou o primeiro parecer. Ressalta que ambos os técnicos são do mesmo setor. Esclarece que em caso de dúvida o IDEMA aplica a norma mais protetiva ao meio ambiente. (MARIZ, 2013, p.237 e 238).

Portanto, considerando o exposto, no tocante, a fundamentação legal dos pareceres que concedem a LS e a LRO aquela é no mínimo equivocada, pois apesar da lei municipal regulamentar predominantemente o interesse local. Acreditamos que o IDEMA não pode fundamentar as concessões das licenças ambientais no mencionado Decreto municipal e no plano diretor, de forma a desconsiderar a norma que confere maior proteção ambiental: Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/1965) vigente a época.

Assim, ao aplicar a legislação menos protetiva, ou seja, a municipal, a Autarquia desobedece ao princípio da proibição do retrocesso da proteção ambiental. Como também, ao Art. 1º, § 2º, inciso II; parágrafo único do Art. 2º; alínea “g” do Art. 2º; e ao inciso VIII do Art. 4º, todos da Lei Federal nº 4.771/1965. Sendo este último dispositivo regulamentado, atualmente, no Código Florestal vigente (Lei federal nº 12.651/2012) nos Arts. 3º, 4º, 5º, 7º, 8º.

Diante do exposto, somos adeptos ao mesmo entendimento da PGE e do MPF, ou seja, as licenças LRO e LS padecem ambas do vício de legalidade, por estarem em desacordo com o Art. 1, parágrafo segundo inciso II c/c o segundo parágrafo, alínea g, ambos da Lei Federal nº 4771/65(Antigo Código Florestal, vigente na época), ao desconsiderarem as falésias como exemplo de APP e permitirem o seu uso e ocupação, através das mencionadas licenças.

Desa forma, reduzindo o grau de proteção ambiental conferido a APP em análise, em virtude da permanência de empreendimentos a partir da linha de ruptura do relevo da borda dos tabuleiros ou chapadas(falésias) a menos de 100 metros em projeções horizontais. Cenário este confirmado pelo IDEMA, na vistoria realizada em virtude da requisição do MPF para Análise Paramétrica e Geotécnica das Falésias.

A vistoria ocorreu no dia 12 de abril de 2021 e por meio desta foram identificadas construções que estão a menos de 10 metros da borda do tabuleiro, por exemplo palhoças que

abrigam equipamentos de massagem. Nessa distância não é permitido circular pessoas, haja vista, a possibilidade caso o solo esteja saturado em virtude da chuva, de ocorrer deslizamento de blocos da falésia.

Diante disso, com base nessa vistoria o órgão ambiental concluiu que apesar da presença do empreendimento na condição atual não implicar risco iminente, é preciso adotar algumas recomendações para o empreendedor, tais como a remoção das palhoças e a elaboração de Plano de Monitoramento para acompanhamento contínuo dos processos erosivos e registro dos movimentos de massa na falésia.

Portanto, em virtude de todo esse cenário contraditório, o MPF requereu informações aos envolvidos, em destaque ao IDEMA com fulcro no inciso II, Art. 8º, da LC nº 75/1993, buscando apurar os fatos, isto é, a prática de crime ambiental decorrente da construção em APP. Dessa forma, objetivando que a citada Autarquia prestasse esclarecimentos sobre os apontamentos contidos na denúncia formalizada pelo IBAMA, uma vez que, é de se causar estranheza a concessão de licença para uma edificação construída em uma APP. (ANDRADE apud MARIZ, 2013, p.15).

Por conseguinte, o Parquet assevera que embora, inicialmente, tenha oficiado por três vezes o IDEMA, a fim de instruir o IC em destaque, a princípio, a Autarquia se manteve silente. Esse silêncio também fora constatado pelo empreendedor, o qual também solicitou informações ao IDEMA. (MARIZ, 2013, p.1215).

Diante disso, o MPF assevera que apesar do IC tramitar há bastante tempo, ainda não pôde ser finalizado, em virtude das diligências e análises requisitadas não terem sido concluídas, como por exemplo as do órgão ambiental estadual. (MARIZ, 2013, p.488).

Em resumo, foi com base no exposto que se escolheu esse estudo de caso, tendo em vista, a inatividade formal ou falta expressa de resposta do IDEMA às requisições postuladas pelo Parquet. Sendo essa inatividade o primeiro (I) fator eleito para delimitar o IC como alvo desse estudo de caso.

Ato contínuo, o segundo (II) aspecto, foi que o MPF-RN teceu registros sobre a existência de ofícios vencidos e sem respostas, que reiteradas vezes foram requeridos a Autarquia estadual, ou seja, asseverou que houve o vencimento do prazo sinalizado na norma jurídica, em específico o Art. 8º, § 5º da Lei 75/1993. (MARIZ, 2013, p. 284,285,479, 480,546, 764,970,1018, 1192, 1231).

Esse prazo foi prorrogado com base no citado artigo, de maneira que o IDEMA fora notificado e obteve ciência sobre o novo prazo a ser concedido. (MARIZ, 2013, p. 284, 480,546,642, 645, 651, 770, 969,1018,1193,1232,1240). Nesse sentido, o Parquet reiterou a requisição de informações ao IDEMA, e ante o silêncio do órgão ambiental esclareceu que isso

é “irrazoável e vem prejudicando o aperfeiçoamento das medidas a serem tomadas pelo MPF em defesa do meio ambiente e da sociedade”.

Logo, consoante o exposto registra-se o terceiro (III) quesito, conclusivo para a escolha desse estudo, estabelecido com base nos itens anteriores (I e II), qual seja: a identificação de um silêncio administrativo que se manteve operante, até a Autarquia responder às requisições do MPF-RN. Esse silêncio pode ser vislumbrado, haja vista que, mesmo após a prorrogação do prazo legal, persistiu a falta expressa de decisão, concessão ou resposta da Administração.

Dessarte, o (IV) fator preponderante para a eleição do IC em deslinde é que o MPF estabelece os efeitos legais do silêncio administrativo, ao expressar nos ofícios encaminhados para o IDEMA que a não apresentação da resposta acarretará na apuração das medidas civis e criminais. Neste último caso o Parquet ainda cita o Art. 10 da Lei Federal nº 7.347/1985. (MARIZ, p.290 e 778).

Aliado a isso, outro aspecto relevante para a escolha desse estudo (quesito V), é o descumprimento de condicionantes da licença por ora concedida pela Autarquia ao Condomínio Pipa Privilege. Logo, é a partir disso que se objetiva verificar as implicações do mencionado silêncio administrativo constatado pelo MPF-RN na efetividade do licenciamento ambiental. (MARIZ, 2013, p. 195)

Sendo esse descumprimento registrado pelo próprio órgão ambiental, como por exemplo no fato de o proprietário estar intervindo na área sem a sua prévia comunicação e a análise, ao ampliar o empreendimento. (MARIZ, 2013, p.1210). Isso, fez com que o Parquet indagasse ao citado órgão ambiental sobre a existência e o andamento das medidas de controle ambiental adotadas, ou seja, sobre o exercício da função de poder de polícia do licenciamento ambiental.

Dessa maneira, Mariz (2013, p.1210) suscitou questionamentos no seguinte teor: quais providências foram adotadas em razão do descumprimento das condicionantes delimitadas na licença ambiental concedida; qual a situação atual do empreendimento e de sua obra de ampliação, em especial se ela está paralisada; se foi concedida nova licença válida e quais medidas foram adotadas em decorrência dos danos ambientais?

Em resposta o IDEMA, basicamente, esclareceu que houve: a “paralisação da obra pelo empreendedor; a autuação do empreendimento por descumprir condicionante da licença ambiental; a adoção de medidas pelo empreendedor que foram capazes de sanar os danos ambientais e por fim, que não ocorreu a renovação da licença concedida ao empreendedor”.

Por conseguinte, o MPF assevera a importância de o empreendedor requerer regularização do licenciamento do empreendimento, como também, serão analisados o fator de estabilidade das falésias e de outras condicionantes ambientais que o IDEMA venha a exigir.

Além de dialogar com o empreendedor a respeito da melhor forma de atuar e sanar as pendências ambientais examinadas no presente inquérito civil. (MARIZ, 2013, p. 1.189, 1211).

Dito de outra forma, o MPF é favorável a regularização do processo de licenciamento, tendo em vista, a ponderação dos direitos envolvidos, ou seja, da garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a boa-fé do empreendedor. Sendo essa vislumbrada no fato do representante legal do Condomínio ter, majoritariamente, atendido as medidas exigidas pelo próprio Parquet e por ter recebido licenças ambientais do IDEMA fundamentadas em uma legislação menos protetiva que a federal.

Logo, foi com base nessas licenças que instalou o empreendimento. Porém, isso não é, segundo o MPF, um salvo conduto para a prática do crime ambiental, disposto no Art. 60 da Lei Federal nº 9.605/1998, funcionar sem licença ambiental.

Finalmente, esclarece-se que após a escolha do estudo de caso, pelas razões já postuladas, é na seção seguinte que serão averiguados no IC nº 1.28.000.001441/2013-15 os resultados da supracitada constatação do silêncio administrativo pelo MPF-RN na efetividade do licenciamento ambiental dos empreendimentos turísticos em Tibau do Sul, tendo por base o escopo temporal dessa pesquisa.

3.1. Análise do estudo de caso: as implicações do silêncio administrativo na efetividade do licenciamento ambiental.

Nesta seção objetiva-se analisar as implicações do silêncio administrativo constatado pelo MPF-RN na efetividade do licenciamento ambiental dos empreendimentos turísticos de Tibau do Sul, durante o período de 2016 a 2020. Para tanto, considerando a documentação requerida ao MPF-RN, delimitou-se a análise de um estudo de caso, ou seja, do IC nº 1.28.000.001441/2013-15. Dessa maneira, a mencionada análise limitar-se-á ao empreendimento Condomínio Pipa Privilege.

Destarte, para realizar o exposto buscar-se-á responder os seguintes quesitos elaborados com fulcro nos tópicos abordados nas seções anteriores, a saber: a) Analisar se houve a celebração e satisfação da obrigação imposta nos TACs firmados ou aquela fora convertida em indenização (perdas e danos), nos termos do art. 815 e 816 da Lei Federal nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil).

Outrossim, citam-se os itens: b) Se, em virtude do descumprimento das obrigações impostas nos TACs ou a partir de resultados de inquérito civil foram ajuizadas as ACPs. c) Verificar se o pedido pleiteado nas ACPs fora deferido em sua integralidade pelo juízo

competente que prolatou a sentença, mediante consulta pública processual realizada no site do citado juízo.

Em atenção aos itens retromencionados tem-se que não constam na integralidade do IC em estudo, outras informações, a respeito do TAC celebrado em 14/04/2010 entre o IDEMA e o empreendedor com a finalidade de regularizar o empreendimento, ou seja, renovar a LRO. Dito de outra forma, não há outros registros sobre quais seriam as demais obrigações impostas no citado Termo e se em virtude do descumprimento daquelas ajuizou-se a ACP. Tampouco, se as mencionadas obrigações foram convertidas em indenização (perdas e danos), nos termos do art. 815 e 816 da Lei Federal nº 13.105/2015.

Noutro pórtico, desde a instauração do IC em análise, o qual ainda não fora concluso pelo MPF, inexistem apontamentos sobre a celebração de outro TAC entre o responsável pelo empreendimento e o IDEMA. Mas, apenas recomendações do MPF para estes, a fim de subsidiar a confecção de um futuro Termo, em virtude das considerações expostas no parecer da PGE. O TAC contará com condicionantes rigorosas, descritas no citado parecer, a exemplo da proibição de ampliação do empreendimento. Além da adoção de medidas para gestão do risco e monitoramento contínuo dos processos erosivos incidentes na área onde fica o empreendimento. Destaca-se também que este Termo será avaliado pela PGE, MPF-RN e MPE-RN. (MARIZ, 2013 p.349).

Ademais, é importante destacar que o Ministério Público Federal decidiu pela celebração futura do TAC em detrimento de propor uma Ação Civil Pública (ACP) com pedido de demolição. Essa escolha se deu pelo entendimento de que a demolição do empreendimento acarretaria danos maiores ao meio ambiente, comprometeria a estabilidade das falésias e prejudicaria o desenvolvimento econômico local, dado o papel do empreendimento turístico e hoteleiro na geração de renda para a região. (MARIZ, 2013, p.682 e 1252). (MARIZ, 2013, p.682 e 1252).

Adicionalmente, o Ministério Público sustenta que o TAC constitui uma medida de compensação ambiental proporcional à magnitude do empreendimento e à sua incursão em Área de Preservação Permanente (APP), tendo em vista que o IDEMA reconhece a viabilidade de manter o empreendimento em sua localização atual. Desde que ocorra o gerenciamento dos riscos e monitoramento sistemático, assim como, sejam exigidas medidas compensatórias, como o citado Termo. (MARIZ, 2013, p.1321).

Por conseguinte, aborda-se o (II) resultado desta pesquisa, ou seja, a resposta aos itens (d) e (e) descritos acima, a citar: se os causadores ou os que deram causa ao silêncio administrativo, foram responsabilizados, com fulcro no Art.225, §3º, da CF/88 e no Art. 4º, VII,

e no 14 da PNMA. e) Se houve a reparação e/ou compensação de algum dano ambiental, o qual porventura tivesse sido causado, com fulcro no art. 14, §1º, da PNMA.

Desse modo, no tocante ao segundo resultado dessa pesquisa asseveramos que o IDEMA violou as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. Estando essas dispostas no Art. 70 da Lei Federal n.º 9.605/98 e no Art.59 da LCE nº 272, de 3 de março de 2004, ao conceder licenças ilegais.

Logo, depreende-se da análise dos IC em estudo que o MPF segue essa mesma linha de intelecção ao encaminhar a cópia do presente IC ao MPE-RN. Em específico, para apurar a possível prática do ato de improbidade administrativa disposta no Art. 11, II, da Lei Federal n.º 8.429/92, por parte dos servidores públicos estaduais que confeccionaram os pareceres que concediam e negavam a emissão das mencionadas licenças.

Desse modo, o exposto identifica e exemplifica o silêncio administrativo praticado pelo órgão ambiental, bem como, o fato de o mencionado silêncio repercutir na efetividade do licenciamento ambiental do empreendimento em estudo. Assim, limitando a função do poder de polícia do licenciamento ambiental a ser desempenhada pela Autarquia silente, uma vez que, a mencionada autoridade ambiental teve conhecimento da violação ambiental e mesmo sendo obrigada a promover a sua apuração imediata não o fez. Isso, a ponto de o MPF-RN precisar encaminhar o IC em deslinde para o MPE-RN apurar atos de improbidade administrativa.

Entretanto, no tocante a apuração dos autos pelo MPE-RN a Promotoria de Justiça substituta da Comarca de Goianinha (MPE-RN) à época opinou pelo seu arquivamento, visto que, reconheceu a existência de uma controvérsia jurídica. Essa reside no fato de uma das interpretações do Art. 9º, inciso I, alínea “e”, parágrafo segundo da Lei Estadual nº 7.871/2000, ser a possibilidade do seu uso e ocupação, a partir dos 33 metros da APP, medidos horizontalmente, a iniciar do sopé das falésias em direção ao continente.

Todavia, a Promotoria assevera que o mencionado dispositivo legal, atualmente, contraria o Art. 4º, VIII, da Lei Federal nº 12.651/2012, o qual inviabiliza a construção de empreendimentos, na faixa de 100 metros contados, a partir das bordas dos tabuleiros ou chapadas em direção ao continente. (MARIZ, 2013, p.278-280)

Ademais, esclarece também que nesse ínterim o Procurador Geral de Justiça propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), disposta no Art. 102, I, “a” da CF/1988, e na Lei Federal nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, com pedido de liminar nº 2007.007468-0 (007468-42.2007.8.20.0000). A ADI foi protocolada perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte- TJ-RN, para suspender a vigência e a eficácia do Art. 9º, inciso I, alínea “e”, parágrafo segundo da citada Lei Estadual nº 7.871/2000 e no mérito ser declarada inconstitucionalidade desse dispositivo legal.

Porém, em consulta ao site(<https://portal.stf.jus.br/processos>) observou-se que a mencionada ADI foi rejeitada sob a fundamentação de que o confronto é entre diplomas normativos de caráter infraconstitucional, tal como entre a Lei Estadual (LE) nº 7.871/2000 e a Lei Federal nº 4.771/1965 e não entre a mencionada LE e a CF/1988. Diante disso, o Ministério Público ajuizou o Recurso Extraordinário (RE Nº 597004) com pedido de liminar interposto junto ao Superior Tribunal Federal. O ministro relator do RE concluiu que a matéria discutida através do RE revela interpretação de normas estritamente infraconstitucionais.

Logo, estar-se diante de um quadro revelador de crise de legalidade, em virtude disso o RE foi negado, pois a análise da questão não se enquadra no inciso III do artigo 102 da CF/1988. Sendo assim, hodiernamente, tem-se que o RE transitou em julgado em 28/03/2019 e fora baixado definitivamente no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJ-RN).

Em resumo, considerando toda essa controvérsia jurídica esclarece-se que a apuração da possível prática do ato de improbidade administrativa, por parte dos servidores públicos estaduais do IDEMA, foi arquivada pois na época o mencionado processo se encontrava aguardando o RE.

Outro fator que motivou o arquivamento, segundo a Promotoria, foi que a Autarquia estadual mudou o entendimento e não mais licencia empreendimentos que estejam edificados a partir de trinta e três metros do sopé da falésia. Aliado a isso, o MPE-RN também pontuou que a Lei estadual estava vigente, demonstrando assim a boa-fé objetiva dos servidores públicos.

Portanto, apesar da boa-fé presumida dos servidores asseveramos que esse cenário repercute diretamente na efetividade do licenciamento, pois não se sabe se por razões políticas e/ou econômicas, a licença fora concedida ao empreendimento em estudo. Sendo também importante destacar, que para não incorrer, novamente, no erro de aplicar legislação equivocada, há uma necessidade de o corpo funcional dos órgãos ambientais receber amparo normativo e institucional para atuar de forma independente às influências econômicas e/ou políticas.

Consequentemente, isso demandará aos servidores uma análise mais detalhada dos processos de licenciamento, a fim de evitar quaisquer controvérsias jurídicas. O que pode acabar tornando o licenciamento um procedimento moroso e cada vez mais burocrático e cartorial. Sendo preferível que o licenciamento apresente essas qualificadoras e promover a garantia ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a causar danos socioambientais, que em algumas vezes chegam a ser irreparáveis.

Diante disso, é considerando a necessidade de atestar a promoção dessa garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e, por conseguinte, buscando averiguar a

efetividade do licenciamento que o MPF requereu informações ao IDEMA. Sendo essas agora concernentes a atuação do IDEMA face a reparação e/ou compensação realizada pelo empreendedor, em decorrência dos danos ambientais causados pela instalação e ampliação do empreendimento. De maneira, a também averiguar a estabilidade da falésia, onde o empreendimento localiza-se, verificando se havia o risco do eventual movimento de massas daquela.

Em atenção ao exposto, considerando que a licença simplificada concedida ao empreendedor pelo IDEMA venceu desde 22 de outubro de 2015, e que aquele descumpriu as condicionantes da mencionada licença. A Autarquia ambiental informou ao MPF que aplicou desde 28/8/2014 as seguintes medidas para enfrentar essa realidade: autuar o empreendimento com fulcro nos Arts. 46; 59; 60; 61, II, h; 62; 63, II, b, todos da LCE nº 272/2004 por descumprir condicionantes da licença ambiental, haja vista, que ampliou o imóvel sem comunicação prévia ao IDEMA, de forma a edificar em APP de falésia.

Ademais, o IDEMA também paralisou e desfez a ampliação do empreendimento, e proibiu futuras edificações que não foram autorizadas pela licença simplificada, consoante o disposto no Art. 14 da PNMA. (MARIZ, 2013, p.292 e 297). Além do empreendedor ter que pagar compensação ambiental, fixada pela Câmara de Compensação ambiental, isto é, aplicar recursos monetários na ampliação e estruturação e manutenção do Parque Estadual da Mata de Pipa. Por conseguinte, à aplicação das medidas, a Autarquia estadual esclarece que, hodiernamente, conforme vistoria in loco, o dano ambiental já foi sendo, pois as obras de ampliação já foram desfeitas.

Em síntese, também se observou que em algumas respostas conferidas às requisições do Parquet, a Autarquia Ambiental, por sua vez, fazia recomendações ao empreendedor quanto a elaboração de estudos, planos de monitoramento, de modo que através destes poderia gerenciar a estabilidade da falésia. Assim, o MPF analisava as supracitadas recomendações e as repassava para o empreendedor sempre objetivando verificar quais tratativas já foram realizadas entre o IDEMA e o responsável pelo empreendimento.

Exemplificado esse cenário está no fato do MPF-RN ter solicitado que a Autarquia informasse se os estudos e projetos confeccionados pelo empreendedor estavam compatíveis com as exigências ambientais previstas na legislação de regência, para que, no futuro, não restassem dúvidas acerca da viabilidade técnica-ambiental e da consistência técnica jurídica dos estudos elaborados. (MARIZ, 2013, p.1211).

Porém, é importante destacar que o responsável pelo empreendimento alegou que encaminhou em 2017 ao órgão ambiental o projeto de monitoramento e análise paramétrica e geotécnica das falésias, para acompanhamento contínuo dos processos erosivos e registro dos

seus movimentos de massa. Todavia, somente em 2021 aquele o analisou em sua integralidade. Sendo esse mais um aspecto que identifica a presença do silêncio administrativo operante.

Por conseguinte, ao órgão ambiental analisar o feito apontou inicialmente a fragilidade do projeto, porquanto não atendeu inicialmente as requisições da Autarquia, tal como, não considerava os processos erosivos que ocorrem em superfície. Contudo, mediante a apresentação de novos estudos pelo empreendedor o IDEMA e o MPF concluíram pela possibilidade da permanência do empreendimento na condição atual. Mas, objetivando a proteção ambiental e a segurança dos transeuntes na localidade e em suas adjacências, ou seja, a fim de mitigar o risco à banhistas e hóspedes, requisitaram a limitação de uma faixa de segurança no topo e no sopé da falésia.

Além da elaboração de um Plano de Monitoramento, para gestão do risco e monitoramento contínuo dos processos erosivos incidentes na área. Isso, a medida em que sejam apresentados indicativos de agravamento continuado das condições de risco, será exigido do empreendedor a apresentação de um Plano de Contingência e, em casos mais extremos, um Plano de Desmobilização das estruturas existentes nas áreas de risco. (MARIZ, 2013, p.1217, 1251).

Mas, de acordo com o responsável pelo empreendimento o IDEMA não disponibilizou o Novo Termo de Referência (TR) que subsidiará os novos estudos paramétricos e geotécnicos da falésia, confeccionados pelo empreendedor, bem como, a elaboração e a confecção dos supracitados Planos. Apesar do empreendedor já ter apresentado ao MPF-RN e a Autarquia estadual os estudos de monitoramento de falésias requeridos. Segundo o IDEMA o acidente ocorrido ao final de 2020 - que vitimou uma família com três pessoas e um cachorro – desencadeou a necessidade de revisão do TR e o aprofundamento do debate sobre o tema, levando à formulação de embasamento técnico para subsidiar a tomada de decisão sobre quais as medidas deverão ser aplicadas aos empreendimentos localizados nas proximidades dessas feições. Sendo um desses o “Condomínio Pipa Privilege”.

Todavia, ao ser questionada pelo MPF, sobre o Novo TR, a Autarquia ambiental informou que a continuidade da análise dos estudos apresentados pelo empreendedor depende única e exclusivamente da regularização do empreendimento junto ao IDEMA. Logo, de acordo com esse órgão ambiental é a partir da regularização do processo de licenciamento, a ser requerido pelo empreendedor, que serão sanadas as pendências técnicas, tal como aos Planos de Monitoramento, de Contingência e de Desmobilização.

Em resumo, com base no exposto acima, no tocante ao licenciamento ambiental do empreendimento em deslinde, e o descumprimento das condicionantes impostas pelo IDEMA, também acabam por responder ao último item para análise das implicações do silêncio

administrativo na efetividade do licenciamento ambiental, a saber: (f) constatar se foram apontadas pelo Parquet falhas do órgão licenciador competente, no controle fiscalizatório das licenças ambientais e/ou no acompanhamento do cumprimento das medidas condicionantes ou mitigadoras estabelecidas no licenciamento ambiental, tal como as dispostas no Art. 19 da Resolução CONAMA nº 237/1997.

Nesse contexto, muito embora já se tenha discorrido brevemente sobre as mencionadas falhas do órgão licenciador competente. Ainda assim, se faz necessário detalhar mais sobre o descumprimento das supracitadas condicionantes. Para tanto, inicialmente esclarece-se que o IDEMA concedeu a Licença Simplificada (LS) ao empreendedor, na qual foram estabelecidas onze condicionantes. Desse modo, qualquer modificação ao estabelecido nas citadas condicionantes deveria ser comunicada previamente ao órgão ambiental, bem como, o seu descumprimento implicaria na imediata suspensão da licença por ora concedida.

Porém, não foi o que ocorreu, uma vez que, em abril de 2014 o responsável pelo empreendimento comunica ao IDEMA a sua ampliação sob a justificativa de que a forma licenciada não se mostra economicamente viável e sustentável. Além disso, requer que as alterações sejam apreciadas e aprovadas pela Autarquia.

Isso, para o Parquet e para a PGE é um desrespeito ao órgão ambiental, a quem deve submissão de alteração de projeto e não mera comunicação. A PGE inferiu em seu parecer que as alterações já tinham sido executadas, pois o responsável anexou um Alvará de Licença para Construção, expedido pela Prefeitura de Tibau do Sul, mais de dois anos antes da aludida comunicação ao IDEMA sobre a alteração do projeto, na qual expressamente declara que foram edificadas construções que ampliaram o empreendimento.

Logo, trata-se do descumprimento da condicionante estabelecida na licença simplificada, a qual atesta que qualquer modificação deve ser comunicada ao órgão ambiental para prévia análise. Nesse sentido, o MPF esclarece que também irá realizar fiscalizações aleatórias, dentro do prazo de 6 meses buscando verificar, por exemplo, se o empreendedor impediu os acessos ou isolou as estruturas (palhoças e banheiras pertencentes ao Condomínio) que distam a menos de 10 metros das falésias. Estruturas essas que não constam na licença simplificada concedida pelo IDEMA. (MARIZ, 2013, p. 949, 1221,1227)

Além disso, outra condicionante descumprida, segundo a PGE, apontada no IC pelo MPF, foi a desobediência ao Art.46, parágrafo único, inciso V, da LCE nº 272/2004. Diante da ausência de prévio requerimento de expedição de Licença de Alteração (LA), disposta no inciso VI do citado dispositivo legal.

Por conseguinte, a fim de enfrentar essa realidade o Parquet requer informações sobre o exercício do controle ambiental a ser realizado pelo IDEMA ante esse cenário. Fato esse

exemplificado ao MPF ter oficiado a Autarquia para informar quais as providências a serem empreendidas, inclusive quanto a situação atual do empreendimento, assim como, se houve a renovação da licença ambiental por ora concedida, e quais medidas foram adotadas em decorrência dos danos ambientais. (MARIZ, 2013, p. 205 e 223/225, 263).

Outro exemplo é que, com amparo no art. 8º, II, da Lei Complementar n. 75/93, o Parquet requisitou que o IDEMA informasse se houve a análise e aprovação da minuta do Novo Termo de Referência do empreendimento, ou, em caso negativo, se havia previsão nesse sentido. Logo, caso houvesse a aprovação do Novo TR, o Parquet ainda solicitou ao IDEMA o envio de uma cópia do TR, bem como, que o órgão ambiental informasse quais serão as próximas etapas, para gestão e monitoramento dos riscos no local. Para tanto, delimitou prazo com fulcro no artigo 8º, § 5º, da Lei Complementar nº. 75/93. Além de requerer à Autarquia ambiental que atendesse o prazo legal, de modo a não prejudicar o andamento do procedimento investigatório em tela. (MARIZ, 2013, p. 748)

Por fim, outra situação a ser usada como exemplo é quando o MPF oficiou a Autarquia e delimitou prazo, com fulcro no artigo 8º, § 5º, da Lei Complementar nº. 75/93, a fim de que esse instituto informasse: se no exercício do poder de polícia ambiental, a citada Autarquia expediu notificações ao proprietário do empreendimento para adoção das medidas recomendadas nas Informações Técnicas confeccionadas pelo próprio IDEMA, como tal, limitação de uma faixa de segurança no topo e no sopé da falésia. (MARIZ, 2013, p. 763)

Outrossim, que também esclarecesse se na eventual hipótese de não terem sido expedidas as citadas notificações, foram lavrados autos de infração. Em resposta o IDEMA informa que não houve a necessidade de notificação do empreendedor, visto que está sendo elaborado o Novo TR, o qual subsidiará outras recomendações específicas ao empreendedor, além das já encaminhadas ao MPF. (MARIZ, 2013, p. 775).

Desse modo, concluímos que os acontecimentos relatados nesta seção implicaram na efetividade do licenciamento ambiental do empreendimento Condomínio Pipa Privilege. Assim, reverberando na limitação da função de poder polícia do licenciamento desempenhada pelo órgão licenciador competente, no caso o IDEMA. Conclusão essa fundamentada nas respostas, exaradas nesta seção, aos quesitos do “a” ao “f”, ou seja, no fato do empreendimento ter permanecido sem licença válida por aproximadamente cinco anos, e, por conseguinte, a sua concessão, o descumprimento das condicionantes estabelecidas.

Somando a isso tem-se que a Autarquia ambiental, majoritariamente, só implementou medidas de enfrentamento a essa realidade, a exemplo da autuação do empreendimento, posteriormente ao encaminhamento do IC em deslinde pelo Parquet federal ao MPE-RN, para apurar a prática de improbidade administrativa, em virtude dos pareceres divergentes

confeccionados pelos servidores do IDEMA. Aliado a esses apontamentos, ainda se ressalta que atualmente o empreendimento opera sem licença ambiental.

Finalmente, é importante destacar que, hodiernamente, na última tramitação do IC em análise pelo Parquet realizada em dezembro de 2022, ainda constam a necessidade de o empreendedor requerer o licenciamento ambiental ao IDEMA. Como também, que no tocante a atuação da Autarquia estadual, em específico ao Novo TR ainda há pendências técnicas, tal como a aprovação do citado Termo pela PGE e pelo IDEMA. Contudo, segundo o IDEMA esse fato, não obsta que haja o requerimento do pedido de licenciamento ambiental, o qual ainda não foi iniciado pelo responsável do empreendimento. (MARIZ, 2013, p.1316 e 1320).

Conclusões

O presente estudo objetivou verificar como o silêncio administrativo, identificado nos procedimentos ou processos judiciais do Ministério Público Federal no Rio Grande (do MPF-RN), pode repercutir na efetividade do licenciamento ambiental dos empreendimentos turísticos em Tibau do Sul, durante o período de 2016 a 2020.

Por conseguinte, para a sua realização foram identificadas limitações, tais como a escassez bibliográfica sobre a temática. Além do fato do MPF-RN declarar expressamente que não identificou ACPs ou TACs decorrentes do silêncio administrativo do órgão ambiental competente, quer seja na concessão ou revisibilidade do licenciamento ambiental.

Assim, considerando essas limitações depreendemos que não é possível identificar se o procedimento adotado nesta pesquisa representa um padrão consistente não *ad hoc*, aplicado em outros casos semelhantes, uma vez que, se faz necessário obter mais dados empíricos, mediante análise de mais procedimentos ou processos encaminhados pelo MPF.

Diante do exposto, foi com base na documentação enviada pelo Parquet e buscando transpor essas limitações que se realizou o estudo do IC nº 1.28.000.001441/2013-15. Este é concernente ao licenciamento ambiental do empreendimento Condomínio Pipa Privilege realizado pelo IDEMA.

Desse modo, após a análise e identificação do silêncio administrativo no IC em deslinde, acrescentamos que com relação à questão central deste estudo, isto é, a respeito das implicações do silêncio administrativo para a efetividade do licenciamento ambiental dos empreendimentos turísticos em Tibau do Sul, os resultados dessa pesquisa indicaram as seguintes implicações: desvirtuamento da finalidade do instrumento de controle e de proteção ao meio ambiente, para a sua transformação em uma prática burocrática e cartorial.

Aliado ao fato de limitar a função de poder polícia do licenciamento ambiental, ou seja, limitar a operacionalização do controle fiscalizatório ambiental promovida e assegurada através do licenciamento. Dito de outra forma, o silêncio administrativo praticado pelo órgão licenciador competente dificulta a concessão das licenças ambientais e, por conseguinte, o cumprimento das condicionantes estabelecidas nas mencionadas licenças. Fato é que com base no IC em estudo, ainda não consta a regularização do licenciamento do empreendimento em estudo.

Além das supracitadas implicações registram-se também os seguintes fatos: o IC em estudo ainda não pôde ser concluído; hodiernamente, o empreendimento ainda opera de forma irregular; e o TAC entre o IDEMA e o proprietário do Condomínio Pipa Privilege não foi celebrado, conseqüentemente, não se tem como avaliar a eficácia prática desse acordo.

Dessa maneira, esses desdobramentos acabam por inviabilizar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, elucidado no Art. 225 da CF/1988. Sendo assim, para enfrentar essa realidade, no campo das recomendações práticas destacamos que o silêncio administrativo pode ser mitigado, com a adoção de políticas para ampliação da transparência e pelo emprego de tecnologias digitais.

Como por exemplo, por meio de um sistema efetivo de banco de dados informacionais compartilhado e alimentado pelos entes federativos, órgãos ambientais e sociedade civil. Dessa forma, promovendo a transparência e publicização das informações concernentes ao licenciamento ambiental.

Além disso, sugerimos também a publicação de leis que assegurem mais autonomia funcional aos servidores dos órgãos ambientais, principalmente aos agentes públicos que atuam diretamente na confecção de pareceres, os quais concedem ou denegam o licenciamento de empreendimentos, tendo em vista, as ingerências políticas e econômicas que circundam a seara ambiental.

Também recomendamos a realização de concursos públicos para contratar mais servidores e reduzir o quantitativo de cargos comissionados nos órgãos licenciadores, de maneira que a chefia desses órgãos seja composta por servidores efetivos de carreira.

Diante disso, afirmamos que essas estratégias podem ajudar a tornar o processo de licenciamento mais eficiente e responsivo, o que minimizaria os casos de silêncio administrativo diminuindo assim as suas implicações negativas. Além de promover a efetividade do licenciamento e a garantia do exercício da função do poder de polícia ambiental.

Em síntese, acreditamos também que embora o silêncio administrativo represente um desafio significativo para a efetividade do licenciamento ambiental em Tibau do Sul, existem estratégias disponíveis para mitigar seus efeitos. A implementação dessas estratégias pode

contribuir para a proteção do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável na região, desde que sejam criadas e desenvolvidas mediante atuação conjunta entre os entes federativos, órgãos ambientais e a sociedade civil, todos em cooperação com o Ministério Público.

Dessa forma, desenvolvendo uma gestão ambiental compartilhada no enfrentamento dos efeitos do silêncio administrativo e atuando preventivamente, isto é, buscando evitar a ocorrência de futuros danos socioambientais e até mesmo econômicos.

Referências bibliográficas

BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo; SCHIAVO, Victor Rizo. O licenciamento ambiental como política pública e o poder das empresas. *Revista Opinión Jurídica*. Vitória, vol.19, p. 83-98, 03 agosto de 2019. Disponível em:

<http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v19n38/1692-2530-ojum-19-38-83.pdf> . Acessado em: 16/05/2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2007, p. 94.

FAISTEL, Franciele. *A efetividade da sanção jurídica por ausência de licenciamento ambiental de estações de rádio base nas decisões judiciais diante do princípio da precaução*. 2019. Tese. Universidade Federal de Sergipe, Sergipe, 2019, 157 f.

FERREIRA, Patrícia de Melo Mendonça. REZENDE, Élcio Nacur. O licenciamento ambiental sob a ótica do direito constitucional contemporâneo. *Revista Jurídica Cesumar*. Maringá, vol. 17, n. 2, p. 465-481, maio./agosto. 2017. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2017v17n2p465-481>. Acessado em: 14/05/2023.

GOMES, Magno Federici; AGUIAR Patrícia Leal Miranda de. A atuação da polícia administrativa ambiental na fiscalização dos aterros sanitários municipais. *Revista de Direito Brasileira*. São Paulo, vol. 19, n. 8, p.51-69, jan./abr de 2018.

LOURENÇO, Joaquim Carlos; ALENCAR, Jaqueline Lopes de. Degradação ambiental e efetividade do poder de polícia ambiental em Área de Preservação Permanente: O caso da florestado Louzeiro em Campina Grande, Paraíba – Brasil. *Revista Desarrollo Local Sostenible*. vol. 5, n.14, p.1-8, junho de 2012.

LIMA, Raquel Araújo; OLIVEIRA, Carina Costa de. Os limites da função de poder de polícia do licenciamento ambiental como instrumento de controle para uma gestão integrada dos recursos minerais marinhos. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*. Curitiba, vol. 12, n. 3, p. 521-545, set./dez de 2021.

MARCELINO, Paula; CAVALCANTE, Sávio. Por uma definição de terceirização. *Caderno CRH*. Salvador, vol. 25, n. 64, maio./agosto de 2012. Disponível em:<https://www.scielo.br/j/ccrh/at>. Acesso em: junho de 2023.

MARIZ, Vítor Emanuel. *Inquérito Civil nº 1.28.000.001441/2013-15*. Ministério Público Federal. 2014, p.1-1321.

OLIVEIRA, Maurílio José de; HENKES, Jairo Afonso. Licenciamento ambiental: uma análise sobre a morosidade dos órgãos públicos e suas consequências. *Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental*. Florianópolis, vol. 4, n. 2, p. 429-449, out de 2015. Disponível em: <http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/gestao_ambiental>. Acesso em: 27 abril 2023.

PEREIRA, Rhideme Souza. Poder de polícia ambiental e conduta administrativa: o caso de negligência ambiental e irregularidade do lixão municipal de Teófilo Otoni - MG. *Revista Tecnologia Sociedade*. Curitiba, vol. 14, n. 31, p. 156-170, mai./agosto de 2018. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/6714>>. Acesso em: junho de 2023.

SADDY, André. TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Responsabilidade por inatividade da Administração Pública: um estudo específico do silêncio administrativo. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte, vol.16, n. 65, p. 109-133, julho/setembro de 2016.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. Poder de Polícia Ambiental e os Procedimentos da Defesa Administrativa Ambiental. *Jusbrasil*, p. 1-5, 2023. Disponível em: site jusbrasil.com.br. Acessado em 15 de março de 2023.

SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da. *Revista CEJ*. Brasília, Ano XX, n. 68, p. 68-77, janeiro./abril de 2016.

VERDAN, Tauã Lima. O Exercício do Poder de Polícia Ambiental à luz do entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça. *Revista Síntese*. São Paulo, vol. 11, n. 130, p. 112-130, outubro de 2016.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O licenciamento ambiental é um instrumento crucial para assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado. No entanto, a efetivação dessa garantia enfrenta muitos desafios, exemplificados pelo fenômeno do silêncio administrativo. Diante dessa realidade, o primeiro capítulo desta dissertação foi dedicado a uma análise profunda das temáticas do Estado socioambiental e da sustentabilidade, interligando-as ao licenciamento ambiental e ao silêncio administrativo. Esta discussão abrangente destacou a urgência de estratégias para superar a inatividade formal da Administração Pública no contexto do licenciamento ambiental.

O segundo capítulo, fundamentado na teoria detalhada anteriormente, apresentou um estudo de caso focado na atuação do Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte (MPF-RN). Este estudo investigou a identificação e o tratamento do silêncio administrativo em procedimentos extrajudiciais e processos judiciais relacionados ao licenciamento ambiental de empreendimentos turísticos em Tibau do Sul, de 2016 a 2020. A análise do Inquérito Civil nº 1.28.000.001170/2014-89 e seu apenso revelou esforços para apurar irregularidades no

licenciamento do empreendimento "Vila da Pipa", evidenciando a necessidade de uma resposta administrativa mais ágil e eficaz.

Os desdobramentos normativos e socioambientais identificados incluem a extensão dos procedimentos administrativos e a iminente celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Este TAC deverá impor condições estritas e medidas compensatórias ao proprietário do empreendimento, além de obrigações claras para o IDEMA, em conformidade com o Art. 4º, VIII, da Lei Federal nº 12.651/2012, o Código Florestal.

O terceiro capítulo prosseguiu com a análise, examinando o impacto do silêncio administrativo na efetividade do licenciamento ambiental. A investigação do MPF-RN sobre o Condomínio Pipa Privilege ilustrou como essa inatividade formal pode desvirtuar o propósito do licenciamento como ferramenta de gestão do meio ambiente, transformando-o em mera formalidade burocrática e limitando o seu poder de polícia. Além de prejudicar o aperfeiçoamento das medidas a serem tomadas pelo Parquet em defesa do meio ambiente e da sociedade.

Sendo esses acontecimentos, efeitos maléficos do silêncio administrativo no licenciamento ambiental da municipalidade em deslinde. Acrescenta-se também a potencialização da crise institucional e normativa do licenciamento da localidade em estudo, tendo em vista, que o fenômeno pesquisado expôs claramente o fato das questões ambientais estarem subjugadas às econômicas e políticas.

Em síntese, também se pontua que no tocante ao desempenho da atuação dos órgãos públicos, não só o de Tibau do Sul, mas os responsáveis pelo licenciamento ambiental, de uma maneira geral, os efeitos provenientes do silêncio administrativo repercutem na boa administração; publicidade, desburocratização desse procedimento administrativo, e por conseguinte, na aproximação desses órgãos com a população local.

Essa é a mais penalizada, em virtude desses efeitos maléficos. Principalmente, quando o silêncio é proveniente da atuação de ofício do ente licenciador e ocorre a instalação ou a operação de atividades poluidoras e degradadoras do meio ambiente. Ou até mesmo, quando a resposta exarada pela Administração Pública, ou seja, o licenciamento ambiental, não ocorreu em tempo razoável e oportuno.

Por fim, as recomendações derivadas desta pesquisa enfatizam a necessidade de uma atuação estatal mais assertiva na proteção ambiental. Para tanto, sugere-se a promoção de campanhas educativas e debates públicos, a fim de aumentar a conscientização sobre o silêncio administrativo e o licenciamento ambiental. Aliada a participação social ativa que é vital para o monitoramento e fiscalização das ações governamentais, especialmente em relação a

empreendimentos que, apesar de contribuírem para a economia, podem causar danos socioambientais significativos.

Em resumo, considerando que esta pesquisa acaba por promover, despretensiosamente, uma assessoria ao Poder Público no tocante a regularização do licenciamento ambiental. Para tanto necessita-se a coexistência de fatores que irão determinar justa, ambiental e econômica.

Logo, insta-se a sociedade a denunciar os danos ambientais causados por empreendimentos e as falhas do Poder Público, como o silêncio administrativo. Instituições como o MPF desempenham um papel fundamental nesse processo de vigilância. Além disso, recomenda-se que o Estado fortaleça os órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento e fiscalização, melhorando sua infraestrutura e capacitando seu pessoal.

Pesquisas adicionais são necessárias para discutir a efetividade dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), especialmente o licenciamento ambiental, e para desenvolver estratégias preventivas e de combate aos obstáculos encontrados, como o silêncio administrativo. Tais estudos contribuirão para a harmonização do desenvolvimento econômico-social com a conservação ambiental e o equilíbrio ecológico.

REFERÊNCIAS GERAIS

ALIER, Joan Martínez; BENE, Daniela Del; NEYRA, Raquel; SAES, Beatriz Macchione; WAGNER, Lucrecia. Justiça ambiental e irresponsabilidade social corporativa: o caso da mineradora Vale S.A. **Revista Ambiente & Sociedade**, São Paulo, vol.24, p.1-25.2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/P95LHNfndSvCZtHWXZ8LmsC/?lang=pt>. Acesso em: 24.06.2022.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CÂMARA, João Batista Drummond. Governança Ambiental No Brasil: Ecos do Passado. **Revista de Sociologia e Política**. vol. 21, nº 46, p.125-146, jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YgVFXTqM44nK7HtGHXQpDtK/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23.06.2022.

CAVALCANTI, Renata Neme. **A efetividade dos instrumentos jurídicos para a proteção ambiental: o caso do licenciamento**. Rio de Janeiro, 2010. 174 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

CORREIA, Mary Lúcia Andrade. **Licenciamento Ambiental no Brasil e a Realização da Justiça Ambiental**. Fortaleza, 2017. 255 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional. Universidade de Fortaleza – UNIFOR.

DA SILVA, Luana Raquel Juvino et al. Mapa de Risco à Erosão Costeira e Movimentos Gravitacionais de Massa no Litoral Oriental do Nordeste do Brasil: Estudo de Caso na Praia de Pipa/RN. **Revista Brasileira de Geomorfologia**, v. 24, n. 2, 2023.

FREIRE, Eliza Maria Xavier; MOREIRA, S. A; RODRIGUES, J. G. V. Entraves à efetivação de Unidades de Conservação: Parque Estadual Mata da Pipa, Tibau do Sul - RN - Brasil. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, vol. 46, p. 109-132, 2018.

FILHO, Murillo Cesar de Mello Brandão. GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar. Reflexões jurídicas sobre sustentabilidade e ecologia integral diante do impacto da universalização das Tecnologias da Informação e Comunicação (Tics) na privacidade e intimidade. **Revista Direito e Sustentabilidade**. vol.6, n.2. p.01-25. jul./dez. 2020.

HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, vol.15, n. 2715, dez. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17990>. Acesso em: 9 jul. 2023.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rn/tibau-do-sul.html> />. Acesso em: 10 de outubro de 2021.

IDEMA – Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente. **Unidades de Conservação**. Disponível em: <http://www.idema.rn.gov.br/Conteudo.asp>. Acesso em: 20 de junho de 2023.

ISA – Instituto Socio ambiental. **Unidades de Conservação no Brasil**. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/mapa>. Acesso em: 29 de agosto de 2022.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental**. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

LIMA, José Edmilson de Souza; MARTINI, Karlla Maria. Licenciamento ambiental: uma proposta de (re)leitura em um estado de direito socioambiental. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, vol. 16, n. 16, p. 166-183, jul./dez.2014. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br>. Acesso em: 23.06.2022.

LIMA, Raquel Araújo; OLIVEIRA, Carina Costa de. Os limites da função de poder de polícia do licenciamento ambiental como instrumento de controle para uma gestão integrada dos recursos minerais marinhos. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, vol. 12, n. 3, p. 521-545, set./dez. 2021.

MACHADO, Auro de Quadros. **Licenciamento Ambiental: atuação preventiva do Estado à luz da Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio Grande do Sul, 2010. 144 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Direito. Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

MARINHO, Paulo Henrique. Celebrando o fortalecimento das Unidades de Conservação do Rio Grande do Norte. **O eco jornalismo ambiental**. São Paulo, 27 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://oeco.org.br/analises/celebrando-o-fortalecimento-das-unidades-deconservacao-do-rio-grande-do-norte/>. Acesso em: 05.07.2022.

NASCIMENTO, Larycynthia Luana Sousa do. **Caracterização da Reserva Faunística Costeira de Tibau do Sul - REFAUTS, Rio Grande do Norte: proposta de ordenamento do turismo**. Mossoró, 2016. 91 fl. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Ambiente, Tecnologia e Sociedade, Universidade Federal Rural do Semi-árido.

NIEBUHR, Pedro. A isenção de licenciamento e a aprovação tácita previstas na Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica: reflexos na Administração Ambiental e Urbanística. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, vol. 9, n. 3 p.249-272, dez. 2019.

PACHECO, G. H. S.; DE FREITAS NETO, O.; SEVERO, R. N. F. Análise da estabilidade das falésias de Tibau do Sul por métodos de equilíbrio-limite. *Holos*, v. 2, p. 78-100, 2006.

SADDY, André. Efeitos jurídicos do silêncio positivo no direito administrativo brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, vol. 1, n.1, p. 1-32, jun. 2009. Disponível em: <https://icjp.pt/sites/default/files/media/639-956.pdf>. Acesso em 20.01.2023.

SADDY, André. TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Responsabilidade por inatividade da Administração Pública: um estudo específico do silêncio administrativo. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, vol. 16, n. 65, p. 109-133, jul./set. 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Thiago Flores dos. **Licenciamento como instrumento de mitigação de impactos sociais e ambientais no pós Constituição de 1988: bases para a efetivação de direitos fundamentais**. Fortaleza, 2019.167 f. Tese(Doutorado). Programa de Pós-graduação em Direito. Universidade de Fortaleza.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. A difícil e necessária relação entre meio ambiente e economia. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 06 de janeiro de 2022.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. Poder de Polícia e os Procedimentos da Defesa Administrativa Ambiental. **Revista síntese - direito ambiental**, São Paulo, vol. 37, nº 35, p. 71-78, jan./fev.2017.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da; BRAGA JÚNIOR, S. A. M. O Meio Ambiente como Direito Humano Fundamental: Novas Perspectivas para uma Classificação Necessária. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, vol. 7, n.5, p. 455-478, 2021.

SILVA, Jorge Victor Cunha Barreto da. **A tutela jurídica ambiental por intermédio dos compromissos de ajustamento de conduta: aspectos delicados sobre a efetividade deste instrumento para a proteção dos recursos naturais**. In: FREITAS, Gilberto Passos de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado; coordenadores. Sobre a efetividade da tutela ambiental – 1. Ed. – Campinas, SP: Millennium Editora, 2014.

ZHOURI, Andréa. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability. Desafios para a governança ambiental. **Revista brasileira de ciências sociais** - vol. 23, n. 98. p. 98-194, nov.2007/out.2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/gL9s5ytDQ9jvzVH5GvtsbXw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23.06.2022.