

 FUNDAÇÃO  
GETULIO VARGAS



**DIREITO RIO**

---

# **DIREITO AMBIENTAL**

---

AUTOR: RÔMULO SAMPAIO

**GRADUAÇÃO**  
2013.2

## Sumário

# Direito Ambiental

|   |     |
|---|-----|
| <b>MÓDULO I. INTRODUÇÃO AO DIREITO AMBIENTAL</b> .....  | 3   |
| Aula 1. O surgimento e a autonomia do Direito Ambiental .....   | 5   |
| Aula 2. Princípios do Direito Ambiental .....   | 30  |
| Aula 3. Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988 .....   | 39  |
| Aula 4. Competências Constitucionais em matéria ambiental .....   | 46  |
| <b>MÓDULO II. SISTEMA E POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE</b> .....                                    | 62  |
| Aula 5. Princípios, Conceitos, Instrumentos e Estrutura Organizacional .....                            | 65  |
| Aula 6. Zoneamento Ambiental e Padrões de Qualidade Ambiental .....                                     | 73  |
| Aula 7. Publicidade, Informação, Participação e Educação Ambiental .....                                | 81  |
| Aula 8. Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) .....  | 87  |
| Aula 9. Licenciamento Ambiental .....   | 96  |
| <b>MÓDULO III. RESPONSABILIDADE AMBIENTAL</b> .....   | 104 |
| Aula 10. Responsabilidade como Tutela do Risco .....  | 105 |
| Aula 11. Responsabilidade Administrativa Ambiental .....  | 110 |
| Aula 12. Responsabilidade Penal Ambiental .....   | 116 |
| Aula 13. Responsabilidade Civil Ambiental .....   | 121 |
| <b>MÓDULO IV. TUTELAS ESPECÍFICAS DO MEIO AMBIENTE</b> .....  | 129 |
| Aula 14. Áreas Protegidas (Código Florestal) e Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) ..... | 131 |
| Aula 15. Biodiversidade .....   | 154 |
| Aula 16. Água .....   | 159 |
| Aula 17. Ar e Atmosfera .....   | 166 |
| Aula 18: Resíduos Sólidos .....   | 172 |



## MÓDULO I. INTRODUÇÃO AO DIREITO AMBIENTAL

A Revolução Industrial é o marco desencadeador de transformações profundas no paradigma de consumo. Ao mesmo tempo, nos últimos séculos, o mundo experimenta uma explosão demográfica sem precedentes. Passamos de aproximadamente 1 bilhão de habitantes na Terra na virada dos séculos XIX e XX, para 6 bilhões na virada do último século. A combinação da transformação no paradigma de consumo com a pressão demográfica levou o Planeta a uma crise ambiental deflagrada, principalmente, após as duas grandes Guerras Mundiais. Passamos a viver em tempos de imensa pressão sobre os recursos, bens e serviços ambientais. Com isso, cresceram as preocupações com o meio ambiente e, conseqüentemente, com a própria sobrevivência da vida no Planeta.

Diante das constantes agressões ao meio ambiente, comprovadas pela ciência e condenadas pela ética e moral, surge a necessidade de se repensar conceitos desenvolvimentistas clássicos. Neste sentido, se faz imperiosa a agregação de diversas áreas do conhecimento científico, técnico, jurídico e mesmo de saberes de comunidades tradicionais e locais em torno de uma nova teoria de desenvolvimento sustentável. Uma forma de progresso que garanta tanto a presente quanto as futuras geração o direito de usufruírem dos recursos naturais existentes.

O direito ambiental está inserido neste contexto. Um ramo do direito que regule a relação entre a atividade humana e o meio ambiente. Por sua natureza interdisciplinar, o direito do ambiente acaba se comunicando com outras áreas da ciência jurídica. Em alguns casos com peculiaridades próprias e distintas, em outros, se socorrendo de noções e conceitos clássicos de outras áreas. Assim, o direito ambiental está intimamente relacionado ao direito constitucional, administrativo, civil, penal e processual. Pelo fato das atividades poluidoras e de degradação do meio ambiente não conhecerem fronteiras, o direito ambiental também está intimamente ligado ao direito internacional e, com ele, compõe uma disciplina própria conhecida como direito internacional ambiental.

Tendo em vista a complexidade do bem tutelado pelo direito ambiental, faz-se imperiosa a ressalva de não ter o presente material a intenção de esgotar os temas. Pelo contrário, o intuito é organizar o processo educativo em torno de temas centrais e, sobretudo, instrumentais do direito ambiental. Ao final, o objetivo não é outro senão o de agregar conceitos, noções e problematizações típicas do direito ambiental e que estão, em certo grau, intrinsecamente inseridas na moderna noção de direito da economia e da empresa.

Sendo assim, os principais objetivos do presente módulo são:

- Entender os conceitos formadores do direito ambiental, sua recente consolidação, autonomia em relação às demais disciplinas clássicas do direito e interdisciplinaridade.
- Diferenciar as concepções antropocêntrica e ecocêntrica; os conceitos amplos e restritos do direito ambiental; e como essas caracterizações afetam a tutela dos interesses e direitos relacionados na prática.
- Proporcionar a precisa identificação e caracterização do bem ambiental, sob o prisma da dimensão fundamental, social e coletiva.



- Conhecer os princípios formadores do direito ambiental, entender a existência desses princípios e justificar as suas aplicações práticas. Diferenciar os conceitos de princípios similares para melhor articulação da aplicação prática.
- Possibilitar a identificação dos princípios explícitos e implícitos em textos normativos.
- Reconhecer a importância de disposições constitucionais específicas em matéria de defesa e proteção do meio ambiente.
- Trabalhar a idéia de divisão de responsabilidades em ações de proteção e defesa do meio ambiente entre o Poder Público e a coletividade.
- Elaborar a noção do ambiente ecologicamente equilibrado como direito subjetivo de todos e dever fundamental do Estado.
- Entender o papel do Judiciário na consolidação da proteção ambiental constitucional.
- Identificar os instrumentos processuais constitucionais de defesa do meio ambiente.
- Identificar e diferenciar as diferentes competências em matéria ambiental.
- Trabalhar e aplicar o sistema de competências na prática.



## AULA 1. O SURGIMENTO E A AUTONOMIA DO DIREITO AMBIENTAL

### *SURGIMENTO DO DIREITO AMBIENTAL*

Conforme abordado na Introdução, a Revolução Industrial ocorrida no Século XVIII, desencadeia e introduz uma nova forma de produção e consumo que altera significativamente práticas comerciais desde então consolidadas. A transformação no consumo foi seguida por uma explosão demográfica sem precedentes. Como decorrência, o direito teve que passar por uma necessária adaptação e evolução para regular e controlar os impactos nas relações sociais e, mais tarde – potencializado pela revolução tecnológica e da informação –, nas relações com consumidores e com o meio ambiente natural.

O aumento da pressão sobre os recursos naturais, relacionado também com o acelerado crescimento demográfico do último século, chamaram a atenção da comunidade internacional. Países com avançado estágio de desenvolvimento econômico passaram a testemunhar com frequência desastres ambientais em seus próprios territórios. Conjuntamente a este fator, o desenvolvimento científico, principalmente no último século, começou a confirmar hipóteses desoladoras como o buraco na camada de ozônio e o efeito estufa, por exemplo.

É em decorrência desta sucessão de eventos e fatos resumidamente explorados no presente tópico que, em 1972, sob a liderança dos países desenvolvidos e com a resistência dos países em desenvolvimento, a comunidade internacional aceita os termos da Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente. Constituindo-se como uma declaração de princípios (*soft law* – na terminologia do direito internacional), a Declaração de Estocolmo rapidamente se estabelece como o documento marco em matéria de preservação e conservação ambiental.

Apesar da resistência da delegação brasileira – que à época defendia irrestrito direito ao desenvolvimento, alegando que a pobreza seria a maior causa de degradação ambiental – os conceitos e princípios da Declaração de Estocolmo vão sendo paulatinamente internalizados pelo ordenamento jurídico pátrio. Sensível às pressões internacionais, o Brasil cria a Secretaria Nacional do Meio Ambiente (SEMA) em 1973 (Decreto n. 73.030, de 30 de outubro) e aprova a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81).

A Declaração de Estocolmo passaria a orientar não apenas o desenvolvimento de um direito ambiental brasileiro, mas muitos ao redor do mundo até que, em 1992, naquele que foi considerado o maior evento das Nações Unidas de todos os tempos, a comunidade internacional aprova a Declaração do Rio de Janeiro, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Esta Declaração não apenas reitera vários princípios da Declaração de Estocolmo, mas os aperfeiçoa, além de criar outros ainda não previstos. Nesta época já eram inúmeros os ordenamentos jurídicos domésticos contemplando a tutela do meio ambiente e, portanto, contribuindo para a autonomia científica e didática da área. Abaixo, analise e compare os textos das referidas declarações, a de Estocolmo e a do Rio de Janeiro:



**Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano,**  
Estocolmo, 5-16 de junho de 1972  
(tradução livre)

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, reunida em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972, e, atenta à necessidade de um critério e de princípios comuns que ofereçam aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano,

**I**

Proclama que:

1. O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.
2. A proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos.
3. O homem deve fazer constante avaliação de sua experiência e continuar descobrindo, inventando, criando e progredindo. Hoje em dia, a capacidade do homem de transformar o que o cerca, utilizada com discernimento, pode levar a todos os povos os benefícios do desenvolvimento e oferecer-lhes a oportunidade de enobrecer sua existência. Aplicado errônea e imprudentemente, o mesmo poder pode causar danos incalculáveis ao ser humano e a seu meio ambiente. Em nosso redor vemos multiplicar-se as provas do dano causado pelo homem em muitas regiões da terra, níveis perigosos de poluição da água, do ar, da terra e dos seres vivos; grandes transtornos de equilíbrio ecológico da biosfera; destruição e esgotamento de recursos insubstituíveis e graves deficiências, nocivas para a saúde física, mental e social do homem, no meio ambiente por ele criado, especialmente naquele em que vive e trabalha.
4. Nos países em desenvolvimento, a maioria dos problemas ambientais estão motivados pelo subdesenvolvimento. Milhões de pessoas seguem vivendo muito abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana digna, privada de alimentação e vestuário, de habitação e educação, de condições de saúde e de higiene adequadas. Assim, os países em desenvolvimento devem dirigir seus esforços para o desenvolvimento, tendo presente suas prioridades e a necessidade de salvaguardar e melhorar o meio ambiente.



Com o mesmo fim, os países industrializados devem esforçar-se para reduzir a distância que os separa dos países em desenvolvimento. Nos países industrializados, os problemas ambientais estão geralmente relacionados com a industrialização e o desenvolvimento tecnológico.

5. O crescimento natural da população coloca continuamente, problemas relativos à preservação do meio ambiente, e devem-se adotar as normas e medidas apropriadas para enfrentar esses problemas. De todas as coisas do mundo, os seres humanos são a mais valiosa. Eles são os que promovem o progresso social, criam riqueza social, desenvolvem a ciência e a tecnologia e, com seu árduo trabalho, transformam continuamente o meio ambiente humano. Com o progresso social e os avanços da produção, da ciência e da tecnologia, a capacidade do homem de melhorar o meio ambiente aumenta a cada dia que passa.
6. Chegamos a um momento da história em que devemos orientar nossos atos em todo o mundo com particular atenção às consequências que podem ter para o meio ambiente. Por ignorância ou indiferença, podemos causar danos imensos e irreparáveis ao meio ambiente da terra do qual dependem nossa vida e nosso bem-estar. Ao contrário, com um conhecimento mais profundo e uma ação mais prudente, podemos conseguir para nós mesmos e para nossa posteridade, condições melhores de vida, em um meio ambiente mais de acordo com as necessidades e aspirações do homem. As perspectivas de elevar a qualidade do meio ambiente e de criar uma vida satisfatória são grandes. É preciso entusiasmo, mas, por outro lado, serenidade de ânimo, trabalho duro e sistemático. Para chegar à plenitude de sua liberdade dentro da natureza, e, em harmonia com ela, o homem deve aplicar seus conhecimentos para criar um meio ambiente melhor. A defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras se converteu na meta imperiosa da humanidade, que se deve perseguir, ao mesmo tempo em que se mantém as metas fundamentais já estabelecidas, da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo, e em conformidade com elas.
7. Para se chegar a esta meta será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem equitativamente, nesse esforço comum. Homens de toda condição e organizações de diferentes tipos plasmarão o meio ambiente do futuro, integrando seus próprios valores e a soma de suas atividades. As administrações locais e nacionais, e suas respectivas jurisdições são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente. Também se requer a cooperação internacional com o fim de conseguir recursos que ajudem aos países em desenvolvimento a cumprir sua parte nesta esfera. Há um número cada vez maior de problemas relativos ao meio ambiente que, por ser de alcance regional ou mundial ou por repercutir no âmbito internacional comum, exigem uma ampla colaboração entre as nações e a adoção de medidas para as organizações internacionais, no interesse de todos. A Conferência en-



carece aos governos e aos povos que unam esforços para preservar e melhorar o meio ambiente humano em benefício do homem e de sua posteridade.

## II PRINCÍPIOS

Expressa a convicção comum de que:

### Princípio 1

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o *apartheid*, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.

### Princípio 2

Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.

### Princípio 3

Deve-se manter, e sempre que possível, restaurar ou melhorar a capacidade da terra em produzir recursos vitais renováveis.

### Princípios 4

O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu habitat, que se encontram atualmente, em grave perigo, devido a uma combinação de fatores adversos. Conseqüentemente, ao planificar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres.

### Princípio 5

Os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização.

### Princípio 6





Deve-se por fim à descarga de substâncias tóxicas ou de outros materiais que liberam calor, em quantidades ou concentrações tais que o meio ambiente não possa neutralizá-los, para que não se causem danos graves e irreparáveis aos ecossistemas. Deve-se apoiar a justa luta dos povos de todos os países contra a poluição.

#### **Princípio 7**

Os Estados deverão tomar todas as medidas possíveis para impedir a poluição dos mares por substâncias que possam por em perigo a saúde do homem, os recursos vivos e a vida marinha, menosprezar as possibilidades de derramamento ou impedir outras utilizações legítimas do mar.

#### **Princípio 8**

O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida.

#### **Princípio 9**

As deficiências do meio ambiente originárias das condições de subdesenvolvimento e os desastres naturais colocam graves problemas. A melhor maneira de saná-los está no desenvolvimento acelerado, mediante a transferência de quantidades consideráveis de assistência financeira e tecnológica que complementem os esforços internos dos países em desenvolvimento e a ajuda oportuna que possam requerer.

#### **Princípio 10**

Para os países em desenvolvimento, a estabilidade dos preços e a obtenção de ingressos adequados dos produtos básicos e de matérias primas são elementos essenciais para o ordenamento do meio ambiente, já que há de se Ter em conta os fatores econômicos e os processos ecológicos.

#### **Princípio 11**

As políticas ambientais de todos os Estados deveriam estar encaminhadas para aumentar o potencial de crescimento atual ou futuro dos países em desenvolvimento e não deveriam restringir esse potencial nem colocar obstáculos à conquista de melhores condições de vida para todos. Os Estados e as organizações internacionais deveriam tomar disposições pertinentes, com vistas a chegar a um acordo, para se poder enfrentar as conseqüências econômicas que poderiam resultar da aplicação de medidas ambientais, nos planos nacional e internacional.

#### **Princípio 12**



Recursos deveriam ser destinados para a preservação e melhoramento do meio ambiente tendo em conta as circunstâncias e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e gastos que pudessem originar a inclusão de medidas de conservação do meio ambiente em seus planos de desenvolvimento, bem como a necessidade de oferecer-lhes, quando solicitado, mais assistência técnica e financeira internacional com este fim.

#### **Princípio 13**

Com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população.

#### **Princípio 14**

O planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar às diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger y melhorar o meio ambiente.

#### **Princípio 15**

Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A este respeito devem-se abandonar os projetos destinados à dominação colonialista e racista.

#### **Princípio 16**

Nas regiões onde exista o risco de que a taxa de crescimento demográfico ou as concentrações excessivas de população prejudiquem o meio ambiente ou o desenvolvimento, ou onde, a baixa densidade da população possa impedir o melhoramento do meio ambiente humano e limitar o desenvolvimento, deveriam se aplicadas políticas demográficas que respeitassem os direitos humanos fundamentais e contassem com a aprovação dos governos interessados.

#### **Princípio 17**

Deve-se confiar às instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais dos estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente.

#### **Princípio 18**

Como parte de sua contribuição ao desenvolvimento econômico e social deve-se utilizar a ciência e a tecnologia para descobrir, evitar e combater os riscos que amea-



çam o meio ambiente, para solucionar os problemas ambientais e para o bem comum da humanidade.

### **Princípio 19**

É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos.

### **Princípio 20**

Devem-se fomentar em todos os países, especialmente nos países em desenvolvimento, a pesquisa e o desenvolvimento científicos referentes aos problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais. Neste caso, o livre intercâmbio de informação científica atualizada e de experiência sobre a transferência deve ser objeto de apoio e de assistência, a fim de facilitar a solução dos problemas ambientais. As tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento de forma a favorecer sua ampla difusão, sem que constituam uma carga econômica para esses países.

### **Princípio 21**

Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional.

### **Princípio 22**

Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob o controle de tais Estados causem a zonas fora de sua jurisdição.

### **Princípio 23**

Sem prejuízo dos critérios de consenso da comunidade internacional e das normas que deverão ser definidas a nível nacional, em todos os casos será indispensável considerar os sistemas de valores prevalecentes em cada país, e, a aplicabilidade de normas que,



embora válidas para os países mais avançados, possam ser inadequadas e de alto custo social para países em desenvolvimento.

#### **Princípio 24**

Todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito e cooperação e em pé de igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera, possam Ter para o meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados, respeitados a soberania e os interesses de todos os estados.

#### **Princípio 25**

Os Estados devem assegurar-se de que as organizações internacionais realizem um trabalho coordenado, eficaz e dinâmico na conservação e no melhoramento do meio ambiente.

#### **Princípio 26**

É' preciso livrar o homem e seu meio ambiente dos efeitos das armas nucleares e de todos os demais meios de destruição em massa. Os Estados devem-se esforçar para chegar logo a um acordo – nos órgãos internacionais pertinentes – sobre a eliminação e a destruição completa de tais armas.

---

### **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento** (fonte: Ministério do Meio Ambiente)

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo se reunido no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972, e buscando avançar a partir dela, com o objetivo de estabelecer uma nova e justa parceria global mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chaves da sociedade e os indivíduos, trabalhando com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento, reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra, nosso lar, proclama que:

#### **Princípio 1**



Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

### **Princípio 2**

Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

### **Princípio 3**

O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

### **Princípio 4**

Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.

### **Princípio 5**

Para todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo.

### **Princípio 6**

Será dada prioridade especial à situação e às necessidades especiais dos países em desenvolvimento, especialmente dos países menos desenvolvidos e daqueles ecologicamente mais vulneráveis. As ações internacionais na área do meio ambiente e do desenvolvimento devem também atender aos interesses e às necessidades de todos os países.

### **Princípio 7**

Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável,



tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam.

#### **Princípio 8**

Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas.

#### **Princípio 9**

Os Estados devem cooperar no fortalecimento da capacitação endógena para o desenvolvimento sustentável, mediante o aprimoramento da compreensão científica por meio do intercâmbio de conhecimentos científicos e tecnológicos, e mediante a intensificação do desenvolvimento, da adaptação, da difusão e da transferência de tecnologias, incluindo as tecnologias novas e inovadoras.

#### **Princípio 10**

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

#### **Princípio 11**

Os Estados adotarão legislação ambiental eficaz. As normas ambientais, e os objetivos e as prioridades de gerenciamento deverão refletir o contexto ambiental e de meio ambiente a que se aplicam. As normas aplicadas por alguns países poderão ser inadequadas para outros, em particular para os países em desenvolvimento, acarretando custos econômicos e sociais injustificados.

#### **Princípio 12**

Os Estados devem cooperar na promoção de um sistema econômico internacional aberto e favorável, propício ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países, de forma a possibilitar o tratamento mais adequado dos problemas da degradação ambiental. As medidas de política comercial para fins ambientais não devem constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável, ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional. Devem ser evitadas ações unilaterais



para o tratamento dos desafios internacionais fora da jurisdição do país importador. As medidas internacionais relativas a problemas ambientais transfronteiriços ou globais deve, na medida do possível, basear-se no consenso internacional.

### **Princípio 13**

Os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais. Os Estados irão também cooperar, de maneira expedita e mais determinada, no desenvolvimento do direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.

### **Princípio 14**

Os Estados devem cooperar de forma efetiva para desestimular ou prevenir a realocação e transferência, para outros Estados, de atividades e substâncias que causem degradação ambiental grave ou que sejam prejudiciais à saúde humana.

### **Princípio 15**

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

### **Princípio 16**

As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

### **Princípio 17**

A avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente.

### **Princípio 18**

Os Estados notificarão imediatamente outros Estados acerca de desastres naturais ou outras situações de emergência que possam vir a provocar súbitos efeitos prejudiciais



sobre o meio ambiente destes últimos. Todos os esforços serão envidados pela comunidade internacional para ajudar os Estados afetados.

#### **Princípio 19**

Os Estados fornecerão, oportunamente, aos Estados potencialmente afetados, notificação prévia e informações relevantes acerca de atividades que possam vir a ter considerável impacto transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente, e se consultarão com estes tão logo seja possível e de boa fé.

#### **Princípio 20**

As mulheres têm um papel vital no gerenciamento do meio ambiente e no desenvolvimento. Sua participação plena é, portanto, essencial para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

#### **Princípio 21**

A criatividade, os ideais e a coragem dos jovens do mundo devem ser mobilizados para criar uma parceria global com vistas a alcançar o desenvolvimento sustentável e assegurar um futuro melhor para todos.

#### **Princípio 22**

Os povos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm um papel vital no gerenciamento ambiental e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e de suas práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e apoiar adequadamente sua identidade, cultura e interesses, e oferecer condições para sua efetiva participação no atingimento do desenvolvimento sustentável.

#### **Princípio 23**

O meio ambiente e os recursos naturais dos povos submetidos a opressão, dominação e ocupação serão protegidos.

#### **Princípio 24**

A guerra é, por definição, prejudicial ao desenvolvimento sustentável. Os Estados irão, por conseguinte, respeitar o direito internacional aplicável à proteção do meio ambiente em tempos de conflitos armados e irão cooperar para seu desenvolvimento progressivo, quando necessário.

#### **Princípio 25**

A paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são interdependentes e indivisíveis.





### Princípio 26

Os Estados solucionarão todas as suas controvérsias ambientais de forma pacífica, utilizando-se dos meios apropriados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas.

### Princípio 27

Os Estados e os povos irão cooperar de boa fé e imbuídos de um espírito de parceria para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o desenvolvimento progressivo do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável.

---

Com base na análise das duas declarações transcritas acima, considere os seguintes questionamentos:

- 1) As duas declarações transcritas acima representam pilares fundamentais do surgimento de um direito internacional ambiental. De que forma essas duas declarações podem ter influenciado o surgimento do direito ambiental no Brasil? Nas negociações pré-Estocolmo, os países em desenvolvimento suspeitavam das reais intenções dos desenvolvidos em negociarem uma declaração sobre meio ambiente. Por quê? Quais eram as principais restrições dos países em desenvolvimento? Da análise da linguagem empregada nas duas declarações, como foi possível um acordo entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento?
- 2) Da análise das duas declarações, começando pelo título, quais são as principais semelhanças e diferenças entre elas? Quais são os princípios que podem ser extraídos dos textos das duas declarações e que influenciam a organização de ordenamentos jurídicos nacionais? Qual o valor dos princípios consagrados internacionalmente para o direito ambiental brasileiro?

A formação de um direito ambiental no Brasil foi influenciada pelo contexto geopolítico internacional das décadas de 1960 e 1970. Em parte, deveu-se ao sentimento de que respostas normativas no âmbito doméstico barrariam tentativas dos países industrializados de internacionalizar o direito ambiental. Contribuiu também o fato de que por ser um tema sensível às economias desenvolvidas, evoluções normativas ambientais domésticas poderiam favorecer transações e acordos internacionais em outras áreas.

O período pós-Estocolmo inaugura uma nova era para a consolidação e a sistematização do direito ambiental no Brasil. Contrariamente ao que vinha ocorrendo nos países desenvolvidos à época, a incorporação dos anseios do movimento ambientalista pelo direito se viabiliza – em grande parte – como moeda de troca entre as economias emergentes e os países industrializados. O direito ambiental nasce nos países desen-



volvidos do nacional para o internacional. Nos países em desenvolvimento, nasce do internacional para o nacional.

Sobre a influência do direito internacional ambiental na formação do direito ambiental brasileiro, atente para o seguinte questionamento:

- 3) Compare o texto do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 abaixo com os textos das Declarações de Estocolmo e do Rio de Janeiro. Aponte quais os dispositivos especificamente que podem ter sido influenciados direta ou indiretamente pelas deliberações na esfera internacional.

### **Artigo 225, da Constituição Federal de 1988:**

#### **CAPÍTULO VI**

#### **DO MEIO AMBIENTE**

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

§ 1º—Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I—preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II—preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III—definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV—exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V—controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI—promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII—proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º—Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º—As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.



§ 4º—A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º—São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º—As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

- 4) Para ilustrar a influência dos textos das Declarações de Estocolmo e do Rio na formação de princípios que, posteriormente, são incorporados ao direito ambiental brasileiro, bem como dos conflitos de interesse existentes à época e que dividiam os países do Norte e do Sul, considere o quadro abaixo, preparado pelos alunos da graduação da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro (FGV DIREITO RIO), Adriana Reino, Marcus Vinicius Rondinelli e Luiz Phillippe D'Eça:

#### Princípios e Interesses dos países do “Norte” e do “Sul” | Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano '72

| Estocolmo '72                           |   |  |
|---|---|--|
| Princípios                              | Norte   | Sul  |
| Direito à sadia qualidade de vida       | - 1 > Primeira parte (bem comum);   | - 1 > primeira parte interesse comum (bem comum), segunda parte problemas históricos dos países do sul;<br>- 8 > Interesse do sul que busca se desenvolver |
| Acesso equitativo aos recursos naturais | - 2 > interesse comum (preservação);<br>- 3 > interesse comum contudo uma preocupação primordial do norte devido a escassez de terra;<br>- 4 > interesse do norte ao querer delimitar a forma de desenvolvimento;<br>- 5 > Interesse do norte de ter acesso aos recursos naturais do sul; | - 2 > interesse comum (preservação);<br>- 10 > interesse do sul, versa unicamente sobre os países e, desenvolvimento                                       |
| Precaução e prevenção                   | - 14 > interesse do norte ao querer delimitar a forma de desenvolvimento;<br>- 16 > Interesse do Norte preocupação demográfica.   | - 15 > interesse do sul ao determinar o abandono dos projetos colonialistas;<br>- 16 > interesse do sul em controlar o consumo nos países do norte         |
| Reparação                               | - 22 > interesse comum  |  |



|   |   |  |
|---|---|--|
| Informação                                      | - 19 > Interesse do Norte em disseminar suas regras;  | - 11 > Interesse do sul pois determina o incentivo ao crescimento dos países em desenvolvimento;<br>- 20 > Interesse do Sul de ter acesso a tecnologia       |
| Participação                                    | - 1, primeira parte > interesse comum (bem comum);<br>- 4 > Interesse do Norte ao querer delimitar a forma de desenvolvimento;<br>- 6 > Interesse do Norte contra a industrialização do sul;<br>- 24 > Interesse comum (origem norte);<br>- 25 > Interesse Comum.                                     | - 25 > Interesse Comum;<br>- 26 > Interesse do Sul que não Possui tais armas.  |
| Obrigatoriedade de intervenção do Poder Público | - 7 > Interesse comum;<br>- 11 > Interesse do sul pois determina o incentivo ao crescimento dos países em desenvolvimento;<br>- 13 > Interesse do Norte que busca delimitar a forma de crescimento do sul;<br>- 17 > interesse do sul em proteger das influências externas;<br>- 22 > Interesse comum | - 7 > Interesse comum  |
| Acesso à tecnologia                             | - 18 > Interesse comum  | - 18 > Interesse comum   |
| Desenvolvimento Sustentável                     | - 2; 3; 4; 5; 6; 7; 13; 14; 15; 16  |  |
| Soberania Nacional                              | - 21 > Interesse comum;<br>- 17 > interesse do sul em proteger das influências externas.  | - 21 > Interesse comum;<br>- 23 > Interesse do sul ao se proteger de normas adequadas apenas aos países do norte e dos altos custos de implementação destas. |

Princípios e Interesses dos países do “Norte” e do “Sul” | Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ‘92



## Princípios das Declarações de Estocolmo que aparecem na CF/88 CF/88

| Princípios                                      | CF/ 88   |
|---|--|
| Direito à sadia qualidade de vida               | <b>Art. 225, caput:</b> "(...) bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (...);<br><b>Art 225, § 1º, V:</b> "controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida (...)"   |
| Acesso equitativo aos recursos naturais         | <b>Art. 225, caput:</b> "(...) todos têm direito ao meio ambiente (...)"   |
| Usuário-pagador e Poluidor-pagador              | <b>Art. 225, § 2º:</b> "Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado (...)."<br><b>Art 225, § 3º:</b> "sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos causados."   |
| Precaução e prevenção                           | <b>Art 225, § 1º, IV:</b> "exigir, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impactos ambiental (...);"<br><b>Art 225, § 1º, V:</b> "controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco (...)"<br><b>Art 225, § 1º, VII:</b> "vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica (...);"<br><b>Art 225, §6º</b> (limitação na instalação e localização de usinas nucleares). |
| Reparação                                       | <b>Art 225, § 2º:</b> "Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente";<br><b>Art 225, § 3º:</b> "sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos causados."  |
| Informação                                      | <b>Art 225, § 1º, VI:</b> "promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a consciência pública para a preservação do meio ambiente."  |
| Participação                                    | <b>Art 225, caput:</b> "impondo-se (...) e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo (...)"   |
| Obrigatoriedade de intervenção do Poder Público | <b>Art 225, caput:</b> "(...) impondo-se ao poder público (...) o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações";<br><b>Art 225, § 1º, I, II, III, IV, V, VI, VII;</b><br><b>Art 225, § 2º:</b> "solução técnica exigida por órgão público competente, na forma da lei";<br><b>Art 225, § 4º:</b> "(...), e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem (...)"  |



|                             |   |
|-----------------------------|---|
| Acesso à tecnologia         | <b>Art 225, § 6º</b> (usinas nucleares são possíveis, mas com limitação).   |
| Soberania Nacional          | <b>Art 225, § 1º:</b> "(...) patrimônio genético do país (...)";<br><b>Art 225, § 4º:</b> "(...) patrimônio nacional (...)".  |
| Igualdade                   | <b>Art 225, caput:</b> "Todos têm direito (...)".   |
| Desenvolvimento sustentável | <b>Art 170, inc. VI</b> "A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) IV – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação:" |

### AUTONOMIA DO DIREITO AMBIENTAL

Sobre a autonomia do direito ambiental, importante posicionamento pode ser extraído de obra sob a coordenação de José Joaquim Canotilho:

Por nossa parte defendemos a idéia segundo a qual se pode e deve falar em Direito do Ambiente não só como campo especial onde os instrumentos clássicos de outros ramos do Direito são aplicados, mas também como disciplina jurídica dotada de substantividade própria. Sem com isso pôr de lado as dificuldades que tal concepção oferece e condicionamentos que sempre terão de introduzir-se a tal afirmação.<sup>1</sup>

O direito ambiental rompe com a noção clássica da autonomia do direito pelo cientificismo que lhe foi atribuído pelas teorias da tradição civilística. Trata-se de uma área com origem em um paradigma social e econômico, típico da sociedade pós-moderna ou de risco. Dentro dos estritos limites da hermenêutica jurídica, o direito ambiental foi incluído no rol dos denominados "novos" direitos. Novos para o direito porque inauguraram a fase de quebra da restrita visão da autonomia e independência do próprio direito. E, sobretudo, porque são direitos que desafiam a capacidade dos juristas de resolverem os problemas fáticos pela via da construção de teorias a partir de pensamentos, julgados, textos de lei ou técnicas argumentativas preexistentes.

No estrito campo da ciência jurídica, esses "novos" direitos desafiam os juristas clássicos através de correntes doutrinárias que os definem como direitos de terceira geração. Estariam enquadrados ou como um subramo do direito civil e, portanto, privado, ou como um subramo dos direitos constitucional e administrativo, logo, público.

A resistência à autonomia do direito ambiental dentro da ciência jurídica não resiste ao processo interpretativo da identificação das suas fontes. Ao contrário de ou-

<sup>1</sup> José Joaquim Gomes Canotilho (coordenador), *Introdução ao Direito do Ambiente*, Universidade Aberta (1998).



tras disciplinas consolidadas dentro da dicotômica divisão público / privado, o direito ambiental tem na ciência, na técnica, nas grandes catástrofes e, como decorrência, nos movimentos populares a sua fonte material maior. Com precisão, Antunes constatou o paradigma diferenciado das fontes materiais do direito ambiental. E, então, dividiu-as em sua obra entre fontes materiais e fontes formais. Segundo o autor, seriam fontes materiais os movimentos populares, as descobertas científicas e a doutrina jurídica. Já as fontes formais, segundo Antunes, elas “(...) não se distinguem ontologicamente daquelas que são aceitas e reconhecidas como válidas para os mais diversos ramos do Direito. Consideram-se fontes formais do DA: a Constituição, as leis, os atos internacionais firmados pelo Brasil, as normas administrativas originadas dos órgãos competentes e jurisprudência.”<sup>2</sup>

A peculiaridade da constatação do diferencial de fontes materiais do direito ambiental é decorrência de uma chamada “crise ecológica” que insere na sociedade pós-moderna a necessidade de gerir o risco ambiental. Logo, a questão ambiental extrapola os limites do debate em torno da autonomia da matéria no âmbito da ciência do direito, para se transformar em um paradigma que exige adaptação reinterpretação de todas as áreas do conhecimento. No próprio direito, esse paradigma faz surgir um ramo autônomo, que impõe regras de conduta entre pessoas e o meio ambiente. E vai além: dentro da própria ciência do direito, a questão ambiental exige que outros ramos, tidos como clássicos, como o constitucional, o administrativo e o próprio direito civil sejam reinterpretados. O reflexo prático dessa constatação se concretiza, por exemplo, na recepção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a necessidade de significado a este conceito normativo; na necessária adequação dos instrumentos clássicos do direito administrativo às especificidades do papel do Poder Público na garantia desse direito; e na incorporação da noção da função socioambiental da propriedade, para citar apenas alguns.

### DIREITOS E INTERESSES COLETIVOS

A complexidade e evolução da sociedade moderna fizeram com que uma terceira geração de direitos se delineasse, quebrando a divisão clássica do direito de tradição civilística entre público e privado. Incluem-se dentro desta nova geração, direitos como o do consumidor e o próprio ambiental. Caracterizam-se pela coletividade da titularidade e complexidade do bem protegido e das intervenções estatais – por meio de regulação – em áreas antes estritamente privadas. Com isso, novas formas de tutela e proteção dos interesses e direitos que já não mais são individualizados, passam a exigir uma reestruturação da teoria clássica do direito, abrindo espaço para novas disciplinas jurídicas, dentre elas, o direito ambiental.

Desse debate, emerge corrente doutrinária em oposição que parte da noção de transindividualidade ou metaindividualidade do interesse ou do direito tutelado para enquadrar os direitos da terceira geração, ou quarta, como preferem alguns,<sup>3</sup> como direitos coletivos em sentido amplo. A característica marcante desses direitos estaria no embasamento principiológico da solidariedade. Esta categorização ultrapassaria os objetivos

2. ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, pp. 50-54.

3. Ver Ada Pellegrini Grinover, Parecer de 7 de dezembro de 2001, reimpresso –in– Nelson Nery Junior, *Autonomia do direito ambiental* 194, 196, –in– Políticas Públicas Ambientais – Estudos em homenagem ao Professor Michel Prieur (Coord. Clarissa Ferreira Macedo D’Isep, Nelson Nery Junior e Odete Medauar, Editora Revista dos Tribunais, 2009) (“[N]as Liberdades Públicas, os direitos ambientais integram a chamada ‘quarta geração’ dos direitos fundamentais (direitos de solidariedade);”).



meramente formais da necessidade de se desenvolver mecanismos de instrumentalização desses direitos, para assumir contornos de um direito material em virtude da sua natureza e objeto da tutela.

Diante da constatação de uma nova categoria de direitos de titularidade já não mais necessariamente individuais, mas também coletiva, surge a noção de direitos e interesses metaindividuais, tipificados pelo ordenamento jurídico brasileiro no art. 81, § único, incs. I, II e III da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), o qual dispõem:

I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a outra parte contrária por uma relação jurídica base;

III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Apesar da aparente complexidade teórica dos conceitos expostos pelo referido dispositivo legal, alguns elementos distintivos podem ser destacadas para facilitar a compreensão dos conceitos. Primeiramente, é preciso destacar que os três grupos de interesses e direitos acima descritos fazem parte da categoria, ou melhor, são espécies do gênero “direitos coletivos em sentido amplo”. Este, portanto, é formado por pelos direitos e interesses (i) difusos, (ii) coletivos em sentido estrito e (iii) individuais homogêneos.

Dois critérios são utilizados pela doutrina para distinguir os direitos metaindividuais, são eles: (i) objetivo (a análise da divisibilidade ou não do bem tutelado) e (ii) subjetivo (análise da possibilidade de determinação ou não dos titulares do direito e do elo de ligação entre eles: circunstâncias de fato, relação jurídica-base ou origem comum)<sup>4</sup>.

Dessa forma, nas lições de Yoshida (pp. 3 e 4), os direitos e interesses metaindividuais se diferenciam da seguinte forma:

“Os **direitos e interesses difusos** caracterizam-se pela **indivisibilidade de seu objeto (elemento objetivo)** e pela **indeterminabilidade de seus titulares (elemento subjetivo)**, que estão ligados entre si por **circunstâncias de fato (elemento comum)**).

Já os **direitos e interesses coletivos** caracterizam-se pela **indivisibilidade de seu objeto (elemento objetivo)** e pela **determinabilidade de seus titulares (elemento subjetivo)**, que estão ligados entre si, ou com a parte contrária por uma **relação jurídica-base (elemento comum)**).

Os **direitos e interesses individuais homogêneos**, por sua vez, caracterizam-se pela **divisibilidade de seu objeto (elemento objetivo)** e pela **determinabilidade de seus titulares (elemento subjetivo)**, decorrendo a homogeneidade da **‘origem comum’ (elemento comum)**.” (negrito do original)

4. Sobre o tema ver YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizado. *Tutela dos Interesses Difusos e Coletivos*. São Paulo. Juarez de Oliveira, 2006, p. 3.





Importa ressaltar que, ao contrário dos direitos difusos e coletivos em sentido estrito, a natureza coletiva dos direitos e interesses individuais homogêneos está muito mais afeta à forma da legitimidade postulatória do que propriamente da indivisibilidade da lesão a direito subjetivo.

A relevância prática para o Direito Ambiental da precisa identificação e articulação dos conceitos e teoria dos direitos metaindividuais é significativa. Segundo Fiorillo<sup>5</sup>, “a Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) representou um grande impulso na tutela dos direitos metaindividuais e, nesse caminhar legislativo, em 1985, foi editada a Lei n. 7.347, que, apesar de ser tipicamente instrumental, veio a colocar à disposição um aparato processual toda vez que houvesse lesão ou ameaça de lesão ao *meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico*: a ação civil pública.” (itálico do original).

Foi a Constituição Federal de 1988 que consagrou a metaindividualidade do bem ambiental, ainda nas palavras de Fiorillo<sup>6</sup>, “(...) além de autorizar a tutela de direitos individuais, o que tradicionalmente já era feito, passou a admitir a tutela de direitos coletivos, porque compreendeu a existência de uma *terceira espécie de bem*: o bem ambiental. Tal fato pode ser verificado em razão do disposto no art. 225 da Constituição Federal, que consagrou a existência de um bem que não é público nem, tampouco, particular, mas sim de uso *comum* do povo.” (itálico do original).

## CONCEPÇÕES DE DIREITO AMBIENTAL

A partir do desenvolvimento e consolidação do direito ambiental como um ramo com princípios, normas e regulamentos próprios, surge a necessidade de interpretação desse direito à luz de duas abordagens conceituais distintas, mas com reflexos práticos importantes. Trata-se, como convencionou a doutrina nacional e estrangeira, da abordagem antropocêntrica e ecocêntrica do direito ambiental. A primeira seria uma forma de interpretação do direito ambiental mais utilitarista. A segunda reconhece os valores intrínsecos aos elementos bióticos e abióticos que compõem o macro bem ambiental independentemente da relação de dependência que a vida humana mantém com os bens, recursos e serviços ambientais. Esse debate, apesar de instigar embates teóricos desafiantes, pode apresentar consequências práticas na forma de interpretação dos litígios ambientais.

Segundo a abordagem antropocêntrica, as regras de conduta do direito ambiental orientam a relação entre indivíduo e natureza apenas enquanto necessária à racional utilização de bens e recursos essenciais para a sadia qualidade da vida humana. A proteção e a conservação do meio ambiente, nesse caso, justificam-se apenas enquanto intervenção necessária à garantia de padrões de qualidade e bem-estar dos indivíduos que compõem determinada sociedade. Parte-se do princípio de que o simples direito à vida já não é mais suficiente para atender ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Logo, não basta mais a garantia da vida, é preciso que ela seja usufruída com qualidade que, por sua vez, passa necessariamente por ações e medidas que propor-

5. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 3.

6. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 3.



cionem um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essa é, portanto, a essência da orientação antropocêntrica da interpretação do direito ambiental.

Por outro lado, ao se pensar o bem tutelado pelo direito ambiental como um conjunto de elementos bióticos e abióticos que se estruturam em micro bens para efeitos da organização dessa tutela (e.g., flora, fauna, ar, atmosfera, solo, água, etc), reconhece-se que, embora não diretamente relacionados à vida humana, são não apenas necessários a ela, mas também às diversas outras formas de vida que se desenvolvem e dependem dos bens, serviços e recursos ambientais. Logo, as regras de proteção e conservação do meio ambiente se justificam primeiramente pelo valor que a vida em suas diversas formas tem e, apenas subsidiariamente, pela garantia de qualidade de vida aos indivíduos que do equilíbrio do meio dependem. A essa orientação interpretativa do direito ambiental, tem-se convencionado chamar de ecocentrismo. Dela decorrem correntes dogmáticas dentro do próprio direito ambiental, como o direito dos animais, por exemplo.

Na prática, um exemplo de escolhas normativas que poderiam diferenciar a abordagem antropocêntrica das ecocêntrica, resume-se à diferenciação entre os termos “conservação e/ou preservação” e “proteção”. A Lei n. 9.985/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação pode ser utilizada como parâmetro para ilustrar a premissa aqui proposta. Por “preservação”, o referido diploma fez constar se tratar do “conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, *habitats* e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais.”<sup>7</sup> Percebe-se, pois, a possibilidade da compatibilização da noção de uso sustentável e direito dos recursos naturais, típica da concepção utilitarista do bem ambiental. Por outro lado, ao definir “proteção integral”, o legislador definiu a intenção de “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais.”<sup>8</sup> Ou seja, uma manifestação de vontade que pode facilmente ser justificada por escolhas ecocêntricas dentro do direito ambiental.

## NOMENCLATURA E DIMENSÕES CONCEITUAIS

O direito ambiental, enquanto regulador de condutas das pessoas em relação ao meio em que estão inseridas, foi constitucionalizado e marcado pela expressão “meio ambiente”. Aparece em capítulo próprio, Capítulo VI – “Do Meio Ambiente” – além de em outros dispositivos da Constituição.<sup>9</sup> Aliás, como observado por José Afonso da Silva, a Constituição de 1988 foi “a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental”.<sup>10</sup> Da mesma forma, referência expressa ao termo “meio ambiente” nas Constituições brasileiras só aparece na de 1988.<sup>11</sup> Nas Constituições anteriores, a proteção ambiental era garantia indireta de outros valores constitucionais como, por exemplo, o direito à saúde e à vida e enquanto normas meramente de competência legislativa que permitiam instrumentos legais infraconstitucionais.<sup>12</sup> Ao ser inserida na Constituição Federal, a expressão “meio ambiente” ganha contornos jurídicos, o que enseja uma conceituação própria e distinta das propostas por outras áreas do conhecimento científico.

7. Artigo 2º, inciso V, da Lei n. 9.985 de 18 de julho de 2000, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm).

8. Artigo 2º, inciso VI, da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm).

9. Ver José Afonso da Silva, *Direito Ambiental Constitucional*, 47-50 (Malheiros Editores, 7ª Ed., 2009) (listando os dispositivos constitucionais que fazem menção explícita e implícita ao meio ambiente).

10. José Afonso da Silva, *Direito Ambiental Constitucional*, 46 (Malheiros Editores, 7ª Ed., 2009).

11. Paulo Affonso Leme Machado, *Direito Ambiental Brasileiro*, 128 (Malheiros Editores, 18ª Ed., 2010) (“A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a primeira Constituição Brasileira em que a expressão ‘meio ambiente’ é mencionada”).

12. José Afonso da Silva, *Direito Ambiental Constitucional*, 46 (Malheiros Editores, 7ª Ed., 2009) (“As Constituições Brasileiras anteriores à de 1988 nada traziam especificamente sobre a proteção do meio ambiente natural. Das mais recentes, desde 1946, apenas se extraía orientação protecionista do preceito sobre a proteção da saúde e sobre a competência da União para legislar sobre água, florestas, caça e pesca, que possibilitavam a elaboração de leis protetoras como o Código Florestal e os Códigos de Saúde Pública, de Água e de Pesca.”).



Enquanto disciplina autônoma, a expressão direito do meio ambiente é apenas uma dentre várias utilizadas para se referir a este ramo do direito. Alguns exemplos incluem: direito ecológico,<sup>13</sup> direito da natureza, direito ambiental, direito do meio ambiente e direito do ambiente. As duas primeiras expressões são mais utilizadas quando se pretende delimitar o objeto da tutela. Nesses casos, reduzido ao ambiente natural apenas. Nas demais, o objeto da tutela incluiria também o meio artificial. Na prática, independentemente da abrangência da tutela, a nomenclatura mais usual é direito ambiental ou direito do ambiente. A abrangência da tutela seria determinada não pela nomenclatura, mas sim pela delimitação conceitual deste ramo do direito. Assim, uma noção estrita limita a tutela ao meio ambiente natural apenas. Uma noção ampla estende a tutela para incluir também o meio ambiente artificial e cultural.

A relevância prática desta teorização se justifica apenas enquanto definidora da abrangência da tutela. Ao delimitar o objeto da tutela, o conceito de direito ambiental pode ser dividido em duas categorias distintas de nomenclatura: uma que associa o ramo do direito à natureza, preservação dos ecossistemas, ecologia, etc.; e outra que tenha o condão de englobar o meio como um todo. A diferença entre nomes somente terá algum efeito prático se a distinção for entre uma ou outra categoria. Assim, dependendo da categoria utilizada, a nomenclatura estará limitando ou expandindo o objeto da tutela. Mas ainda que partindo da nomenclatura mais usual para definição deste direito, ou seja, direito ambiental ou do ambiente, por exemplo, pode-se pensar numa distinção ligada ao objeto da tutela a partir de uma noção estrita ou de uma noção ampla de meio ambiente. Ou seja, focando apenas os elementos naturais, no primeiro caso, e englobando também os elementos naturais, no segundo caso.<sup>14</sup>

Em acórdão de 2005, em medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, o STF fez constar que a “defesa do meio ambiente” (...) “traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral.”<sup>15</sup> Ao se admitir que o objeto da tutela do direito ambiental é tão amplo quanto à abrangência conceitual da palavra “meio ambiente”, surge a necessidade de compatibilização das regras de conduta impostas pelo ordenamento jurídico ambiental com as de outros ramos do direito. Existe, portanto, uma relação diretamente proporcional entre a abrangência da tutela a partir da delimitação conceitual e os potenciais conflitos dentro de uma ordem constitucional complexa, como é a brasileira. Assim, quando a abrangência da tutela engloba também o meio ambiente artificial e cultural, o conceito jurídico de meio ambiente pode suscitar conflitos endógenos. Ou seja, com outros valores e normas produzidos pela própria ciência do direito.

Como o direito ambiental é um ramo da ciência jurídica que cria regras de condutas diante de situações de incerteza, a expansão do conceito de meio ambiente para além da ordem jurídica em que se insere pode conflitar com outros direitos igualmente fundamentais e, com isso, pode acabar diminuindo a proteção que supostamente o julgador quis garantir em decisão singular.

13. A expressão “Direito Ecológico” foi utilizada em obra pioneira, de 1975, de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, com base em conceito que já havia sido proposto em um artigo de Sérgio Ferraz publicado na Revista da Consultoria-Geral do Rio Grande do Sul em 1972. Para Diogo F. M. Neto, “Direito Ecológico é o conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos sistematizados e informados por princípios apropriados, que tenham por fim a disciplina do comportamento relacionado ao meio-ambiente.” Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico*, p. 26, Editora Forense, 1975.

14. Ver Cláudia Maria Cruz Santos et al., *Introdução ao Direito do Ambiente*, 21-24, (Universidade Alberta, Coord. científica de José Joaquim Gomes Canotilho, 1998).

15. Med. Caut. Em Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540-1, Distrito Federal, STF, Tribunal Pleno, 1º set.2005.



### ATIVIDADES<sup>16</sup>

1. Quais as razões que tornam a proteção do ambiente uma das preocupações fundamentais dos cidadãos atualmente?
2. Por que razão os juristas encaram as questões ambientais com base numa abordagem interdisciplinar?
3. Quais os principais problemas com que se defrontam os juristas na regulação jurídica dos problemas ambientais?
4. Quais as pré-compreensões do Direito do Ambiente? Como se caracterizam?
5. De que forma a opção pela abordagem teórica ecocêntrica ou antropocêntrica na construção de ordenamento jurídicos ambientais pode influenciar decisivamente questões práticas de conciliação entre desenvolvimento e conservação ambiental?
6. Qual é a diferença entre o conceito de meio ambiente e o conceito de direito ambiental? Por que esta distinção é importante?
7. Em que consiste o conceito estrito de ambiente? Quais são as principais críticas que se lhe podem dirigir e quais as suas vantagens?
8. Pode-se considerar o ambiente como novo bem jurídico protegido pelo direito? Por quê?
9. Em que consiste a implicação ou referência sistêmico-social da noção de bem jurídico ambiental?
10. Articulando os dispositivos constitucionais pertinentes, é possível afirmar que o direito ao ambiente é hoje um (novo) direito fundamental dos cidadãos?

### MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

#### Legislação

1. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (Declaração de Estocolmo de 1972);
2. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Declaração do Rio de Janeiro de 1992);
3. Constituição Federal, Artigos 184, 186 e 225.

#### Leitura Indicada

José Joaquim Gomes Canotilho<sup>17</sup> (coordenador), *Introdução ao Direito do Ambiente*, Universidade Aberta (1998). Pp. 19-36.

16. Algumas das questões neste tópico foram extraídas da obra *Introdução ao Direito do Ambiente*, José Joaquim Gomes Canotilho (coordenador) (1998), p. 37.

17. Presidente do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente ("CEDOUA") da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal. O autor discorre sobre a formação de um direito autónomo especificamente dedicado à tutela da relação entre homem e meio ambiente.



### *Jurisprudência*

STF MS 22.164-0-SP (Impetrante: Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira, Impetrado: Presidente da República), 30/out./1995, pp. 16-22;

#### Ementa:

A QUESTÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO – DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO – PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE. O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social.

Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.



## AULA 2. PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

A crescente preocupação social com as questões ambientais influenciou a comunidade internacional e as legislações constitucionais e infraconstitucionais de diversos países a enveredar para a elaboração de normas de proteção do meio ambiente. A conscientização de que os recursos naturais renováveis ou não renováveis são limitados clamou por uma intervenção legislativa capaz de reconstruir modelos clássicos desenvolvimentistas. Esta reconstrução passou a impor ao desenvolvimento econômico a racional utilização dos recursos naturais e fez com que os processos industriais passassem a internalizar as externalidades ambientais.

A este novo projeto de desenvolvimento econômico, resolveu-se incluir a noção de sustentável como única forma viável de evitar a degradação do meio ambiente a níveis que permitam a sadia qualidade de vida no planeta. Para orientar esta atividade normativa, diversos princípios surgiram tanto em âmbito internacional, como no plano nacional e serviram também para auxiliar na interpretação de conceitos legislativos e sanarem lacunas desta recém nascida disciplina jurídica.

Por ser uma disciplina ainda em evolução, com extrema dependência de outras áreas do conhecimento científico (interdisciplinaridade) e modelada de forma singular pelas circunstâncias do caso concreto, a aplicação dos princípios do direito ambiental na solução de controvérsias e na elaboração de políticas públicas assume especial relevância. Como integrante do rol dos direitos fundamentais, o direito ambiental ainda convive com uma lista extensa de outros direitos igualmente fundamentais e constitucionalmente garantidos. A ponderação, no caso concreto, com recurso à razoabilidade e à proporcionalidade, torna-se instrumento indispensável.

Esta aula, portanto, pretende introduzir alguns dos mais importantes princípios do direito ambiental e trabalhar a aplicação dos conceitos a eles inerentes ao caso concreto.

A seguir apresentamos breves considerações teóricas sobre os principais princípios que orientam o ordenamento jurídico ambiental brasileiro.

### *PRINCÍPIO DO DIREITO À SADIA QUALIDADE DE VIDA*

O reconhecimento do direito à vida já não é mais suficiente. Passa-se a uma nova concepção de que o direito à vida não é completo se não for acompanhado da garantia da qualidade de vida. Os organismos internacionais passam a medir a qualidade de vida não mais apenas com base nos indicadores econômicos e começam a incluir fatores e indicadores sociais. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é pressuposto de concretização de satisfação deste princípio.

No seu viés antropocêntrico, o direito ambiental consagra o princípio da sadia qualidade de vida como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana, que pauta o regime constitucional brasileiro. A vida é um direito fundamental que apenas se completa com as garantias sociais, econômicas e ambientais. O equilíbrio do meio ambiente é, assim, um pressuposto da garantia da qualidade da vida com dignidade. E, portanto, deve ser garantido pelo Poder Público enquanto gestor dos bens, recursos e serviços ambientais.



A sadia qualidade de vida constitui-se como uma verdadeira aspiração, consequência de um desejo social de proteção e conservação ambiental manifestado no artigo 225, da Constituição Federal de 1988. A materialização da sadia qualidade de vida depende de outros princípios com conteúdo mais concreto e de normas e regras técnicas que reflitam o grau de aceitação dos riscos a que uma determinada sociedade ou comunidade está disposta a aceitar.

Interessante notar que a doutrina do direito ambiental, em geral, não apresenta uniformidade sobre nomenclatura e conteúdo dos princípios que orientam a matéria. Com frequência os manuais, artigos e outras obras doutrinárias fazem referência a uma multiplicidade de princípios, listando-os em sequência que, por vezes, parece sem fim. Este trabalho procura relacionar aqueles princípios que constituem a base do sistema, sem com isso pretender esgotar a lista ou a possibilidade de existência de outros comandos principiológicos que aparecem em trabalhos doutrinários ou mesmo em acórdãos sobre direito ambiental.

### *PRINCÍPIO DO ACESSO EQUITATIVO AOS RECURSOS NATURAIS*

Noções de equidade na utilização dos recursos naturais disponíveis passam a ser correntes em diversos ordenamentos jurídicos. Esta equidade seria buscada não apenas entre gerações presentes, mas também – e aqui reside uma grande quebra de paradigma – com as gerações futuras. Assim, passa-se a adotar a noção de que a utilização dos recursos naturais no presente somente será aceita em quantidades que não prejudiquem a capacidade de regeneração do recurso, a fim de garantir o direito das gerações vindouras.

Aliás, a própria definição deste princípio – do acesso equitativo aos recursos naturais – já se mostra insuficiente. Isso porque, o bem objeto da tutela ambiental não se resume aos recursos naturais. Engloba também os bens e serviços ambientais. Diante do dever constitucional do Poder Público de garantir o equilíbrio do meio, recai dentro da esfera de gestão dos órgãos com competência para tanto, não apenas a regulamentação do acesso aos recursos naturais, mas também do acesso em relação aos bens e serviços ambientais.

A aplicação prática do princípio do acesso equitativo nem sempre é pacífica. Regras de diferenciação da forma de acesso e de hierarquia para acessar o recurso natural devem ser ponderadas pelo gestor público responsável pela decisão sobre a autorização de acesso. Faz-se, por isso, necessário diferenciar o acesso em três categorias distintas: 1) visando impactar o ambiente; 2) visando utilizar os bens, recursos e serviços ambientais; e 3) visando contemplar a paisagem.

A partir desta categorização, regras de hierarquia que considerem a proximidade de determinado conglomerado populacional ou comunidade do bem, recurso ou serviço ambiental que se pretende acessar devem informar a atuação do gestor público. Além disso, regras que exijam a comprovação de tecnologia para acesso, de necessidade, de racionalidade e razoabilidade, de proibição de autorização para utilização futura e de ponderação entre as exigências presentes e o direito de futuras gerações, devem também fazer parte da rotina da gestão ambiental.



### PRINCÍPIOS USUÁRIO-PAGADOR E POLUIDOR-PAGADOR

Os princípios do usuário-pagador e do poluidor-pagador, embora fundamentais para o direito ambiental, são muito mais instrumentais do que materiais. Isso quer dizer, que estão intimamente conectados à implementação do princípio do acesso equitativo aos bens, recursos e serviços ambientais. É através dos princípios usuário-pagador / poluidor – pagador que o gestor público lança mão de instrumentos para garantir a razoabilidade e a racionalidade na utilização dos bens, recursos e serviços ambientais. Como decorrência, servem também para internalizar o impacto causado pelas diferentes formas de acesso do bem ambiental, tornando-se efetivo instrumento de garantia do direito das futuras gerações.

Quando corretamente dosado no preço, o pagamento pelo acesso promove medidas de racionalização do uso ou do impacto, além de permitir que as receitas geradas sejam reinvestidas em programas de melhoria da qualidade ambiental e de investimento em tecnologias mais limpas.

Como o termo “poluidor” juridicamente está conectado a uma conduta ilícita (artigo 3º, incs. III e IV, da Lei n. 6.938/81), a nomenclatura empregada para o princípio em comento está equivocada. O acesso causando impacto nem sempre será poluição, de acordo com a definição legal do termo contida no artigo 3º, inc. III, da Lei n. 6.938/81. Por isso, parece mais apropriado a utilização do termo “impactador-poluidor”, do que “poluidor-pagador”. Toda atividade pode impactar o meio, mas nem todo impacto será considerado poluição. Para ser considerado poluição, é preciso que o impacto prejudique “a saúde, a segurança e o bem-estar da população; ou que afete *“desfavoravelmente a biota”*, ou que afete *“as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente”*, ou ainda que lance *“matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”*. (artigo 3º, da Lei n. 6.938/81).

Portanto, o termo poluição está intimamente ligado à noção de uma conduta ilícita. Ao passo que, impacto, ainda que em prejuízo das condições naturais do meio, pode ser admitido em graus e medidas previstas em normas e regulamentos próprios.

### PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E PREVENÇÃO

O direito ambiental inaugura um tipo de demanda específica pela regulação de condutas antes mesmo da efetiva ocorrência de um dano ou da mera potencialidade de dano. Com isso, passa a exigir instrumentos sofisticados de decisão diferenciados de outras áreas do direito. O simples risco, ligado ou não à concretude e à iminência da ocorrência de um dano, é suficiente para demandar uma resposta regulatória em matéria ambiental. Diante da potencialidade do impacto e da natureza do bem protegido (público de uso comum), o recurso retórico embasado no incerto não pode ser fundamento para omissão regulatória sobre a matéria. Esta premissa é a tradução da espinha dorsal do direito ambiental: o princípio da precaução.

Surge, então, um direito tipicamente de risco, com princípios, normas e regulamentos próprios e bastante peculiares às circunstâncias que este direito se propõe a tutelar. A





noção de risco sobre a qual está construída a teoria do direito ambiental se espalha para outros ramos do direito, como o da concorrência, penal, médico, consumidor, entre outros. Diante da potencialidade de eventual dano e da sua característica de irreparabilidade, a aversão e o controle de determinadas situações de risco assume contornos de verdadeiro direito material, tutelado, inclusive, pela ordem constitucional.

Portanto, o recurso à precaução, à prevenção e à análise custo-benefício, passa a ser ferramenta de instrumentalização dos chamados direitos de risco. Na prática, isto quer dizer que a incerteza sobre determinado resultado, diante da complexidade do bem tutelado, da potencialidade de eventual dano e da sua característica de irreversibilidade, demandam do direito uma resposta regulatória *a priori*, ainda que inexistente a iminência do dano ou do dano propriamente considerado.

Na prática, isso quer dizer maior intervenção seja do Estado, seja dos mecanismos privados de minimização de risco e administração de incertezas. Como instrumento decisório, esta premissa teórica se traduz em uma regra de reconhecimento do risco e regulação da incerteza para se evitar a concretização de eventual externalidade negativa irreparável ou de difícil reparação. A precaução autoriza, assim, maior presença e controle da atividade empreendedora antes mesmo da ocorrência de um dano.

As vantagens de uma maior intervenção são tão desafiadoras quanto o estudo das conseqüências socioeconômicas para os casos de excesso de precaução. Como o paradigma ambiental impõe restrições a diversas atividades econômicas que, por sua vez, são essenciais para a promoção de políticas sociais inclusivas e abrangentes, a percepção do risco e do grau de disposição para assumi-los de cada sociedade é bastante distinto e, dependendo de maior ou menor aversão a situações de incerteza, pode significar maior ou menor desenvolvimento e maior ou menor degradação ambiental. Como num investimento financeiro, quanto maior o risco assumido, maior tende ser a realização do lucro. Quanto mais conservadora for a opção, mais seguro será a operação, mas menor também será o resultado final.

O grau de aceitação dos riscos em matéria ambiental no Brasil está juridicamente refletido e vinculado às disposições que constam do artigo 225, da Constituição Federal, ao disposto na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981) e nos diversos diplomas legais que lidam setorialmente obedecendo uma divisão por microbem, serviço ou recurso ambiental. A instrumentalização do grau aceitável de risco é feito por meio de resoluções e normativas dos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Finalmente, o controle do grau de risco juridicamente permitido e socialmente desejável é função atribuída ao Poder Judiciário.

Diante do que se expôs, é possível caracterizar a precaução e prevenção de acordo com o grau de incerteza sobre o dano e/ou a extensão do dano no caso concreto.

O princípio da precaução orienta a intervenção do Poder Público diante de evidências concretas de ocorrência de um dano “x” (ou da extensão do dano “x”) como fruto de uma ação ou omissão “y”. Porém, a certeza quanto ao dano “x” (ou quanto à extensão do dano “x”) não existe, não passando de mera suspeita. Em outras palavras, adotando-se uma ação ou deixando-se de adotar uma ação “y”, há um indício de ocorrência de um dano “x”, mas não a certeza quanto a sua ocorrência e/ou extensão. A precaução sugere, então, medidas racionais que incluem a imposição de restrições temporárias e o



compromisso da continuação de pesquisas técnicas e científicas para a comprovação do nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o resultado danoso imaginado.

No que diz respeito ao princípio da prevenção, a sua contextualização segue a mesma linha, entretanto, há a certeza de que se a ação ou omissão “y” ocorrer, ocorrerá também o dano “x”. Nesse caso, impõem-se a proibição, mitigação ou compensação da ação ou omissão “y” como forma de evitar a ocorrência do dano ambiental.

### *PRINCÍPIO DA REPARAÇÃO*

Diante da complexidade do bem ambiental, toda vez que danificado, complexa também será a reparação dos estragos realizados. O Direito Ambiental enfatiza em sua essência sempre a precaução e a prevenção. Mas, diante da ocorrência de um dano e na medida do possível, prevalece e impõe-se a preferência pela reparação ao estado anterior. Apenas na impossibilidade de recuperação do ambiente ao estado anterior é que, subsidiariamente, a obrigação se converte em indenização e/ou em medidas de compensação. O princípio garantidor da restauração do ambiente degradado é o princípio da reparação.

No particular, o princípio da recuperação se diferencia do princípio do impactador – poluidor, pois que tem natureza compensatória do dano produzido. Ao contrário, pelo acesso causando impacto, a aplicação do princípio comumente denominado poluidor-pagador tem natureza econômica de fomentar ações pautadas pela razoabilidade e racionalidade do acesso. Quando aplicado na esfera administrativa, por conduta ou omissão ilícita, o princípio poluidor-pagador se diferencia do princípio da reparação pela sua natureza punitiva.

### *PRINCÍPIOS DA INFORMAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO*

A Constituição Federal brasileira de 1988, no caput do seu art. 225, impõem ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Ou seja, se à coletividade é previsto o dever de defender e preservar o meio ambiente, esta obrigação somente poderá ser exigida com a garantia da participação da sociedade como um todo. Para que a participação (que pode ser materializada através de consultas e audiências públicas, por exemplo) seja qualificada é imperioso garantir-se o direito à informação ambiental.

O art. 5º, inc. XIV, da Constituição Federal, assegura a todos o acesso à informação. No âmbito ambiental, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) estabelece, no art. 4º, inc. V, como um de seus objetivos a divulgação de dados e informações ambientais e, além disso, fixa como um dos instrumentos, previsto no art. 9º, inc. XI, a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, ficando o Poder Público obrigado a produzir tais informações, quando inexistentes. A Declaração do Rio de Janeiro de 1992, também consagra o princípio em comento (Princípio 10 da Declaração).



O direito à informação deve ser entendido em sua concepção geral, abrangendo o acesso a informações sobre atividades e materiais perigosos, assim como o direito às informações processuais, tanto no âmbito judicial quanto na esfera administrativa.

### PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE DA INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO

Este princípio está intimamente ligado à solução do problema da tragédia do bem comum, característica dos bens de uso comum do povo. Em síntese, significa que em um ambiente sem regulação (ou intervenção estatal) o comportamento racional humano tenderia ao esgotamento dos recursos naturais. Isso porque, se o acesso aos bens, recursos e serviços ambientais não for regulado, a utilização gratuita por um indivíduo implica na privatização do lucro e na divisão da perda.

Logo, se uma determinada área não for preservada por lei, o simples apelo a sua importância ecológica para o ecossistema da região e para o bem-estar da população não é suficiente para influenciar o comportamento do indivíduo racional. Esse indivíduo agindo racionalmente tenderá a utilizar a área para maximizar o seu ganho individual, e o custo ambiental da utilização da mesma área é compartilhado com toda a sociedade. Essa constatação clama pela intervenção de um gestor para os bens, serviços e recursos ambientais compartilhados por toda a sociedade. Por isso, estabelece o artigo 225, da Constituição Federal de 1988, ser dever do Poder Público, a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público se assemelha em muito à teoria do *public trust doctrine* do direito norte-americano. Significa, de forma bastante resumida, que a titularidade dos bens, recursos e serviços ambientais é da população (“todos”), e o gestor é o Poder Público. No caso brasileiro, a gestão é de responsabilidade do Poder Público das três esferas da Federação, mais o Distrito Federal (artigos 23 e 24 da Constituição Federal de 1988).

### ATIVIDADES

1. O que distingue os princípios da precaução e da prevenção?
2. De que forma o princípio da precaução se aplica ao caso União Federal e Monsanto vs. IDEC e Greenpeace, cuja ementa é transcrita abaixo?
3. O que se entende por princípio da participação? Qual é a sua importância e relevância prática?
4. Qual é a natureza jurídica e justificativa do princípio do poluidor-pagador?
5. De que forma princípios gerais como o da razoabilidade e proporcionalidade se relacionam com a instrumentalização dos princípios de direito ambiental?



## MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

### Legislação

1. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (Declaração de Estocolmo de 1972);
2. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Declaração do Rio de Janeiro de 1992);
3. Constituição Federal, Artigo 225;
4. Lei 6.938/1981;
5. Lei 9.605/1998;
6. Lei 10.650/2003.

### Leitura Indicada

Paulo Affonso Leme Machado, Direito Ambiental Brasileiro, 16ª Edição, Editora Malheiros (2008), pp. 57-72 e 74-108.<sup>18</sup>

### Doutrina

#### *Utilidade dos Princípios*

*Apesar de terem um conteúdo relativamente vago, quando comparado com o conteúdo, muito concreto, de uma norma, a utilidade dos princípios reside fundamentalmente:*

- *em serem um padrão que permite aferir a validade das leis, tornando inconstitucionais ou ilegais as disposições legais ou regulamentares ou os atos administrativos que os contrariem;*
- *no seu potencial como auxiliares da interpretação de outras normas jurídicas e, finalmente, na sua capacidade de integração de lacunas*<sup>19</sup>.

José Joaquim Gomes Canotilho [coordenador], Introdução ao Direito do Ambiente, Universidade Aberta [1998], p. 43.)

### Jurisprudência

TRF 1ª Região, AC 2000.01.00.014661-1-DF (Apelantes: União Federal e Monsanto do Brasil Ltda., Apelados: Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor [IDEC] e Associação Civil Greenpeace), 8/ago./2000.

18. O autor descreve em detalhes cada um dos principais princípios formadores do direito ambiental.

19. Uma lacuna é a não previsão de um caso na lei e a integração da lacuna consiste na criação da disciplina jurídica para aquele caso concreto.



Ementa:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO CAUTELAR – LIBERAÇÃO DO PLANTIO E COMERCIALIZAÇÃO DE SOJA GENÉTICAMENTE MODIFICADA (SOJA ROUND UP READY), SEM O PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL – ART. 225. § 1º, IV, DA CF/88 C/C ARTS. 8º, 9º E 10º, § 4º, DA LEI Nº 6.938/81 E ARTS 1º, 2º, CAPUTE E § 1º, 3º, 4º E ANEXO I, DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237/97 – INEXISTÊNCIA DE NORMA REGULAMENTADORA QUANTO À LIBERAÇÃO E DESCARTE, NO MEIO AMBIENTE, DE OGM – PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E DA INSTRUMENTALIDADE DO PROCESSO CAUTELAR – PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA – PODER GERAL DE CAUTELA DO MAGISTRADO IN MORA – PODER GERAL DE CAUTELA DO MAGISTRADO – INEXISTÊNCIA DE JULGAMENTO EXTRA PETITA – ART. 808, III, DO CPC – INTELIGÊNCIA.

I – Improcedência da alegação de julgamento extra petita, mesmo porque, na ação cautelar, no exercício do poder geral de cautela, pode o magistrado adotar providência não requerida e que lhe pareça idônea para a conservação do estado de fato e de direito envolvido na lide.

II – A sentença de procedência da ação principal não prejudica ou faz cessar a eficácia da ação cautelar, que conserva a sua eficácia na pendência do processo principal – e não apenas até a sentença – mesmo porque os feitos cautelar e principal têm natureza e objetivos distintos. Inteligência do art. 808, II, do CPC.

III – Se os autores só reconhecem ao IBAMA a prerrogativa de licenciar atividades potencialmente carecedoras de degradação ambiental, não há suporte à conclusão de que a mera expedição de parecer pela CNTBio, autorizando o plantio e a comercialização de soja transgênica, sem o prévio estudo de impacto ambiental, possa tornar sem objeto a ação cautelar, na qual os autores se insurgem, exatamente, contra o aludido parecer.

IV – O art. 225 da CF/88 erigiu o meio ambiente ecologicamente equilibrado “a bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, incumbindo ao poder Público, para assegurar a efetividade desse direito, “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (art. 225, § 1º, IV, da CF/88).

V – A existência do *fumus boni iuris* ou da probabilidade de tutela, no processo principal, do direito invocado, encontra-se demonstrada especialmente:

a) pelas disposições dos arts. 8º, 9º e 10º, § 4º, da Lei nº 6.938, de 31/08/81 – recepcionada pela CF/88 – e dos arts. 1º, 2º, caput e § 1º, 3º, 4º e Anexo I da Resolução CONAMA nº 237/97, à luz das quais se infere que a definição de “obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”, a que se refere o art. 225, § 1º, IV, da CF/88, compreende “a introdução de espécies exóticas e/ou geneticamente modificadas”, tal como consta do Anexo I da aludida



Resolução CONAMA nº 237/97, para a qual, por via de consequência, necessário o estudo prévio de impacto ambiental, para o plantio, em escala comercial, e a comercialização de sementes de soja geneticamente modificadas, especialmente ante séria dúvida quanto à Constitucionalidade do art. 2º, XVI, do Decreto nº 1.752/95, que permite à CNTBio dispensar o prévio estudo de impacto ambiental – de competência do IBAMA – em se tratando de liberação de organismos geneticamente modificados, no meio ambiente, em face do veto presidencial à disposição constante do projeto da Lei nº 8.974/95, que veiculava idêntica faculdade outorgada à CNTBio. Precedente do STF (ADIN nº 1.086-7/SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, in DJU de 16/09/94, pág. 24.279); c) pela vedação contida no art. 8º, VI, da Lei 8.974/95, diante da qual se conclui que a CNTBio deve expedir, previamente, a regulamentação relativa à liberação e descarte, no meio ambiente, de organismos geneticamente modificados, sob pena de se tornarem ineficazes outras disposições daquele diploma legal, pelo que, à máquina de norma regulamentadoras a respeito do assunto, até o momento presente, juridicamente relevante é a tese de impossibilidade de autorização de qualquer atividade relativa à introdução de OGM no meio ambiente; d) Pelas disposições dos arts. 8º, VI, e 13, V, da Lei nº 8.974/95, que sinalizam a potencialidade lesiva de atividade cujo descarte ou liberação de OGM, no meio ambiente, sem a observância das devidas cautelas regulamentares, pode causar, desde incapacidade para as ocupações habituais por mais de 30 dias e lesão corporal grave, até a morte, lesão ao meio ambiente e lesão grave ao meio ambiente, tal como previsto no art. 13, §§ 1º a 3º, da Lei nº 8.974/95, tipificando-se tais condutas como crimes e impondo-lhes severas penas.

IV – A existência de uma situação de perigo recomenda a tutela cautelar, no intuito de se evitar – em homenagem aos princípios da precaução e da instrumentalidade do processo cautelar –, até o deslinde da ação principal, o risco de dano irreversível e irreparável ao meio ambiente e à saúde pública, pela utilização de engenharia genética no meio ambiente e em produtos alimentícios, sem a adoção de rigorosos critérios de segurança.

VII – Homologação do pedido de desistência do IBAMA para figurar no pólo ativo da lide, em face da superveniência da Medida Provisória nº 1.984-18, de 01/06/2000.

VIII – Preliminares rejeitadas, Apelações e remessa oficial, tida como interposta, improvidas.



### AULA 3. DIREITO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal brasileira de 1988 é um marco na defesa dos direitos e interesses ambientais ao dispor em diferentes títulos e capítulos sobre a necessidade de preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Além disso, é a primeira vez em que a expressão “meio ambiente” aparece em uma Constituição brasileira. Em capítulo específico, o de número “VI”, diversos são os conceitos e princípios inovadores trazidos pela Carta Magna que norteiam o direito ambiental brasileiro. O texto constitucional inova também quando divide a responsabilidade pela defesa do meio ambiente entre o Poder Público e à coletividade, ampliando sobremaneira a importância da sociedade civil organizada e, portanto, também reforçando o seu título de “constituição cidadã”.

A seguir serão expostos alguns dos principais temas relacionados ao meio ambiente trazidos pela Constituição Federal de 1988.

#### *NOÇÕES DE DIREITO AO MEIO AMBIENTE (DIREITO SUBJETIVO E COLETIVO)*

Segundo o art. 225, caput, da CF/88:

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

O artigo supracitado atribui a todos, indefinidamente, ou seja, qualquer cidadão residente no país, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Cria, portanto, um direito individualizado no sentido de que pertence a cada indivíduo, um verdadeiro direito subjetivo. O objeto desse direito é indivisível, significando que a satisfação do direito para uma pessoa, beneficia a coletividade, bem como a lesão ao direito também prejudica toda a coletividade.

Logo, as implicações jurídicas deste direito de natureza tão especial acabam refletindo em outras áreas clássicas, como o direito da propriedade, civil, administrativo, processual, dentre outras. Limitações na utilização da propriedade como, por exemplo, áreas de preservação permanente e reserva legal, são reflexos da consagração deste direito ao meio ambiente como indivisível e ao mesmo tempo de todos, legitimando cidadãos a proporem ações populares que visem anular ato lesivo ao meio ambiente.

#### *AÇÃO POPULAR E AÇÃO CIVIL PÚBLICA*

Tendo em vista as peculiaridades do direito ambiental, a própria Constituição consagra os mecanismos de defesa do bem ambiental. Assim, dispôs o art. 5º, inc. LXXIII, da CF/88:



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

Em relação à Ação Civil Pública, a CF/88 em seu art. 129, inc. III, atribui como função institucional do Ministério Público “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.”

Acontece, porém, que conforme relatado em tópico anterior, o art. 225, caput, da CF/88 impôs à coletividade o dever de preservação e defesa do meio ambiente. Não apareceu no texto constitucional, contudo, instrumento jurídico específico que legitimasse a sociedade civil organizada como instrumento auxiliar do dever imposto pela própria Constituição, estando prevista apenas na Lei 7.347/85 (da Ação Civil Pública) a legitimação das associações civis para a propositura da ação civil pública. O texto constitucional apenas reitera a importância da participação da sociedade, pela utilização do termo “coletividade”, no dever de defesa e preservação do meio ambiente.

Antes mesmo da Constituição Federal de 1988 e da própria Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85), a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81) já havia atribuído ao Ministério Público a legitimidade para atuar em defesa do meio ambiente. Consta da parte final do § 1º, do artigo 14, da Lei n. 6.938/81, que “[o] Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.” O artigo 5º, da Lei n. 7.347/85 realçou a legitimidade do Ministério Público e das associações para a propositura da ação civil pública e, com inciso acrescentado pela Lei n. 11.448/2007, atribui também legitimidade à Defensoria Pública.

Importante notar que a legitimidade, tanto do cidadão—quanto das instituições listadas pela Lei da Ação Civil Pública, para a defesa dos direitos e interesses difusos de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado é uma peculiaridade única do direito ambiental brasileiro. Segundo a natureza do interesse e do direito protegido, dispensa-se a necessidade de comprovação de dano ao indivíduo, em razão da natureza difusa do direito constitucionalmente protegido. É graças à legitimidade garantida pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei da Ação Civil Pública que uma associação no Estado do Rio de Janeiro contestou, com sucesso, tradições culturais no Estado de Santa Catarina que submetiam animais à crueldade (APANDE – Associação Amigos de Petrópolis Patrimônio Proteção aos Animais e Defesa da Ecologia *v.* Estado de Santa Catarina, STF – Rec. Extraordinário n. 153.531-8, DJ 13/mar./1998).

### NOÇÕES DE PATRIMÔNIO NACIONAL

O art. 225, § 4º, da Cf/88 optou por diferenciar alguns biomas, conferindo-lhes especial importância e definindo-os como sendo patrimônio nacional:





A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Esta designação não implicou na desapropriação das propriedades privadas e a consequente incorporação das áreas como sendo integrantes do patrimônio público. A especial proteção constitucional destas áreas se deve apenas aos seus atributos e funções ecológicas que justificam algo semelhante à noção do princípio de direito internacional ambiental denominado *common concern of humankind*. Em outras palavras, diante das características de determinados biomas, ainda que se admita a propriedade privada, o seu usufruto deve levar em conta as funções e relevância ambiental para toda coletividade, inclusive o próprio proprietário. Também não significou que outras áreas, ainda que não mencionadas pela Constituição, não mereçam as medidas de defesa e proteção do meio ambiente. Antunes<sup>20</sup> explora o tema:

De fato, a Constituição não determinou uma desapropriação dos bens mencionados no §4º, porém, reconheceu que as relações de Direito Privado, de propriedade e, mesmo de Direito Público, existentes sobre tais bens devem ser exercidas com cautelas especiais. Estas cautelas especiais justificam-se e fundamentam-se, na medida em que os bens ambientais estão submetidos a um regime jurídico especial, pois a fruição dos seus benefícios genericamente considerados (que é de toda a coletividade) não pode ser limitada pelos detentores de um dos diversos direitos que sobre eles incidem. Não é, contudo, apenas neste particular que se manifesta o contorno do direito de propriedade. Uma de suas principais características, certamente, é a obrigatoriedade da manutenção e preservação da função ecológica. Tem-se, portanto, que o direito de propriedade privada sobre os bens ambientais, não se exerce apenas no benefício do seu titular, mas em benefício da coletividade.

Sobre a proteção da Mata Atlântica, Zona Costeira e Serra do Mar – esses dois últimos pertencentes ao bioma que leva o nome do primeiro – a necessidade de se atentar para os atributos ecológicos da região fez com o legislador infraconstitucional, depois de mais de uma década de atraso, aprovasse a lei que levou o n. 11.428/2006 e que disciplinou os critérios de utilização e proteção da vegetação do Bioma Mata Atlântica. O referido diploma legal, criando restrições sobre áreas dentro do Bioma Mata Atlântica, está em perfeita sintonia com a noção de patrimônio nacional inserida pelo artigo 225, § 4º, da CF/88.

#### OUTROS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS

Também merecem menção alguns outros temas reservados ao capítulo ambiental na Constituição Federal de 1988. Primeiro, o cuidado do legislador constituinte com a

20. ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, pp. 551.



riqueza da biodiversidade brasileira, a maior do mundo. Esta preocupação é estampada em diversas passagens do artigo 225, da CF/88, mais especificamente nos seguintes incisos do §1º: I, II, III e VII.

Sobre a preservação de áreas ambientalmente relevantes, o inciso III, do § 1º, do art. 225, da CF/88, incumbiu o Poder Público de identificar e definir em todo o território brasileiro áreas a serem especialmente protegidas. Referido dispositivo constitucional foi posteriormente regulamentado pela Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei n. 9.985/2000), objeto de análise mais detalhada em capítulo seguinte.

O artigo 225, § 1º, inciso V e VII, da CF/88, implicitamente consagram o princípio da precaução ao imporem o dever ao Poder Público de controlar *“a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.”* E ainda, *“proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco a sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.”* A obrigação de controlar os riscos faz parte de um mandamento constitucional que impede que a ausência de informação técnica e científica seja utilizada como premissa para agir e/ou se omitir em face da existência de riscos ambientais.

À instrumentalização da precaução e da prevenção também foi atribuída importância constitucional. A necessidade de realização de estudo prévio de impacto ambiental para atividades com potencial de causar significativa degradação ambiental constou expressamente do artigo 225, § 1º, inciso IV, da CF/88.

A promoção da educação ambiental e a conscientização pública como instrumentos fundamentais de qualquer política em matéria de meio ambiente foi outro ponto realçado pelo texto constitucional (artigo 225, § 1º, inciso VI, da CF/88). Embora não tenha constado no rol de instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (artigo 9º, da Lei n. 6.938/81), a educação ambiental foi regulamentada pela Política Nacional de Educação Ambiental, através da Lei n. 9.795/1999.

Outro tópico relevante para o direito ambiental brasileiro com respaldo constitucional foi a responsabilização por danos ao meio ambiente. O legislador constituinte optou por um sistema de responsabilidade em três esferas: civil, administrativa e criminal. Assim, a redação do artigo 225, § 3º, prevê que *“[a]s condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”* A base do rígido sistema da responsabilidade civil ambiental, constante da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981 é, então, não apenas recepcionada, mas também potencializada com a Constituição Federal de 1988. Nas esferas administrativa e penal, a Lei de Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/1998), passa a ser o referencial regulatório do referido dispositivo constitucional.

Finalmente, devido ao risco inerente às atividades nucleares, a Constituição Federal de 1988 – também no capítulo ambiental – reservou à lei federal a definição da localização de usinas que operem com reator nuclear. Tal exigência constou do artigo 225, § 6º, da CF/88.



## ATIVIDADES

1. Qual é a importância da Constituição trazer previsões de direitos e deveres de defesa e proteção do meio ambiente?
2. Qual é a importância dada pela decisão União Federal vs. Rede de Organizações Não-Governamentais da Mata Atlântica e outros ao meio ambiente?
3. Quais são os conceitos fundamentais medidos e sopesados pelo julgado abaixo citado para fundamentar a decisão final?
4. Quais são os argumentos constitucionais que poderiam ter influenciado o julgado de forma diversa do decidido?
5. Você foi consultado como consultor independente para um parecer sobre os aspectos jurídicos, principiológicos, constitucionais e normativos para as questões de gestão pública ambiental e interesses privados e sociais que se apresentam no caso hipotético apresentado abaixo. Você deve apresentar de forma fundamentada os argumentos jurídicos de como deve agir o órgão ambiental diante dos interesses em conflito e se manifestar sobre a intenção de alteração legislativa proposta.

Um grande proprietário rural no Estado do Pará requer junto ao órgão Estadual competente uma licença ambiental para explorar recursos ambientais florestais e hídricos. A região é muito árida e extremamente dependente de um aquífero que tem 30% de sua área sob a propriedade em questão. Próximo a fazenda, localiza-se uma comunidade de baixa renda e que depende em grande parte dos recursos hídricos e florestais existentes. O proprietário rural teme porque a tendência do aquífero é se esgotar em 30 anos. No intuito de resguardar a água necessária para suas atividades por um longo período, o proprietário pretende reservar os seus direitos à utilização do aquífero no futuro.

Nas proximidades da propriedade rural, encontra-se uma comunidade indígena que extrai dos recursos florestais a sua subsistência. Da mesma forma, mantém com a floresta uma ligação religiosa que acompanha a cultura da tribo por séculos.

Recentemente, uma indústria de papel e celulose manifestou interesse em se instalar na região, condicionando a decisão final ao licenciamento ambiental para utilização dos recursos florestais. Além disso, a indústria necessitará de licença para emissão de gases poluentes e para o lançamento de substâncias químicas em um riacho próximo. O riacho é um corpo hídrico classificado como de água doce, classe 3. Para uma determinada substância, a clorofila "a", a indústria pretende lançar 55 ug/L. O padrão de qualidade estabelecido para esse tipo de corpo hídrico e para esta substância específica, de acordo com a Resolução n. 357/2005 é de 60 ug/L.

Para que a empresa possa ainda se instalar, faz-se necessário que haja um investimento em unidade de conservação, conforme disposto pelo artigo 36, da Lei n. 9.985/2000, por se tratar de atividade com potencial de causar significativo dano ambiental.

Incentivados pela possibilidade de crescimento da região, produtores de soja desejam introduzir semente transgênica adquirida junto a uma multinacional norte-americana. Diante da possibilidade de grandes negócios, a multinacional tenta junto aos órgãos ambientais competentes a dispensa do estudo prévio de impacto ambiental que



visa apurar eventuais riscos ao meio ambiente. Sustenta que não há evidências científicas concretas que sugiram qualquer impacto adverso. Sustenta ainda que, se autorizados a comercializar produto geneticamente modificado, não pode haver indicação específica no rótulo do produto indicando ser transgênico. Por outro lado, a utilização de pesticidas necessários para maximização da produção é comprovadamente lesiva ao meio ambiente.

## MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

### Legislação

1. Constituição Federal, Artigos 5º, XXIII, 170, III e IV, 129, III e 225;
2. Lei n. 11.428/2006;
3. Lei n. 9.605/1998;
4. Lei n. 9.795/1999.

### Leitura Indicada

José Afonso da Silva,<sup>21</sup> Direito Ambiental Constitucional, 7ª Edição, Editora Malheiros [2009], pp. 43-70.

### Doutrina

*Meio Ambiente: bem jurídico per se*

*Cabe à Constituição, como lei fundamental, traçar o conteúdo e os limites da ordem jurídica. É por isso que, direta ou indiretamente, vamos localizar na norma constitucional os fundamentos da proteção do meio ambiente.*

*Tema candente, e que assumiu proporções inesperadas no século XX, com mais destaque a partir dos anos 60, bem se compreende que Constituições mais antigas, como a norte-americana, a francesa e a italiana, não tenham cuidado especificamente da matéria. Assim ocorria também no Brasil, nos regimes constitucionais anteriores a 1988.*

*Mas, ainda que sem previsão constitucional expressa, os diversos países, inclusive o nosso, promulgaram (e promulgam) leis e regulamentos de proteção do meio ambiente. Isso acontecia porque o legislador se baseava no poder geral que lhe cabia para proteger a “saúde humana”. Aí está, historicamente, o primeiro fundamento para a tutela ambiental, ou seja, a saúde humana, tendo como pressuposto, explícito ou implícito, a saúde ambiental.*

*Nos regimes constitucionais modernos, como o português (1976), o espanhol (1978) e o brasileiro (1988), a proteção do meio ambiente, embora sem perder seus vínculos originais com a saúde humana, ganha identidade própria, porque é mais abrangente e compreensiva. Aparece o ambientalismo como direito fundamental da pessoa humana. Nessa nova perspec-*

21. O autor discorre sobre a inserção da questão ambiental na Constituição Federal de 1988 e a formação de um Capítulo especificamente dedicado à proteção do meio ambiente, enquanto princípio fundamental à qualidade de vida.



*tiva, o meio ambiente deixa de ser considerado um bem jurídico per accidens e é elevado à categoria de bem jurídico per se, isto é, com autonomia em relação a outros bens protegidos pela ordem jurídica, como é o caso da saúde humana.*

(Édis Milaré, Direito do Ambiente, 4ª Edição, Editora Revista dos Tribunais [2005], p. 180).

### *Jurisprudência*

TRF 4ª Região, 2004.04.01049432-1/SC (Agravante: União Federal, Agravados: Rede de Organizações Não-Governamentais da Mata Atlântica, Federação das Entidades Ecologistas de Santa Catarina, Energética Barra Grande S/A, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA), D.J.U. de 19/ jul./2006.

Ementa:

AGRAVO. HIDRELÉTRICA DE BARRA GRANDE. LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS.

1. Na via estreita da suspensão de segurança afigura-se incabível examinar, com profundidade, as questões envolvidas na lide, já que o ato presidencial não se reveste de caráter revisional, vale dizer, não se prende ao exame da correção ou equívoco da medida que se visa suspender, mas, sim, a sua potencialidade de lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas.

2. Hipótese em que a grave lesão à ordem e à economia públicas consistem na obstrução da finalização de hidrelétrica cujo funcionamento se revela indispensável ao desenvolvimento do país e que já implicou gastos públicos de grande monta.



#### AULA 4. COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL<sup>22</sup>

A Constituição Federal de 1988 cria uma federação com três níveis de governo: federal, estadual e municipal, todos autônomos, nos termos do art. 18.

Dentro desse modelo, aparentemente descentralizador, a Carta Magna estabelece um complexo sistema de repartição de competência em matéria legislativa, executiva e jurisdicional. O presente capítulo trabalha com os desafios impostos pela divisão de competência sobre meio ambiente no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, ou seja, a competência concorrente (legislativa); e a competência comum (de gestão).

Especificamente em relação à competência legislativa em matéria de meio ambiente, o artigo 24 da Constituição Federal prevê ser tal prerrogativa concorrente entre União Federal, Estados e Distrito Federal. Esta é a constatação que se extrai da leitura do *caput* e do inciso VI do referido dispositivo. De acordo com o mesmo artigo 24, em seus §§ 1º a 4º, a competência concorrente deve observar alguns critérios. O primeiro deles limita o papel da União Federal à edição de normas gerais. Seriam “normas gerais”, apesar da falta de previsão conceitual constitucional a respeito, aquelas de abrangência nacional e/ou regional.<sup>23</sup>

Por sua vez, o § 2º do art. 24 da CF/88 estabelece que os Estados e o Distrito Federal – em razão do disposto no § 1º, estão restritos a suplementar as normas gerais editadas pela União. Para efeito do juízo de aplicação da complementariedade, segundo entendimento do STF em alguns casos sobre a matéria, tem-se sustentado ser possível que dispositivos legais dos Estados e do Distrito Federal se mostrem mais restritivos do que o comando normativo geral emanado da União. Nesse sentido, “suplementar” seria “tornar mais restrito”, embora a complexidade da questão exija soluções caso a caso.<sup>24</sup>

Apenas quando inexistente norma federal, os demais integrantes da federação estariam autorizados a legislar de forma plena sobre meio ambiente. Esta é a exegese do § 3º, do mesmo artigo 24, da CF/88. O exercício dessa competência concorrente plena estaria condicionado, por certo, ao teste de adequação quando da ocorrência de norma federal superveniente. Quando for esse o caso, os dispositivos legais promulgados no âmbito da competência concorrente plena ficam suspensos enquanto estiver vigente a norma federal emanada no âmbito da competência do § 1º, do artigo 24, da CF/88.

Por força da interpretação conjunta do artigo 30, incisos I e II, combinado com os artigos 18 e o próprio 24, todos da CF/88, a extensão da competência legislativa concorrente aos Estados e ao Distrito Federal em matéria ambiental é também extensiva aos municípios. Por força da expressa atribuição de competência aos municípios de questões envolvendo interesse local, compete a esses entes da federação suplementar as normas federais e estaduais no que couber (art. 30, incs. I e II, da CF/88).

As questões ambientais, quando restritas às fronteiras de um município, atraem a competência do legislativo local para regular as atividades descritas pelos incisos específicos do artigo 24, da CF/88. Portanto, a racionalidade que atribui e normatiza a competência concorrente legislativa dos Estados e do Distrito Federal é extensiva, ainda que implicitamente, por força do disposto no artigo 30, incs. I e II, da CF/88, também aos municípios.

Se na esfera da competência legislativa concorrente há critérios mínimos para disciplinar a atuação dos entes dos diferentes níveis da federação, ainda que insuficien-

22. O texto abaixo foi extraído de artigo de co-autoria do autor elaborado como parte do projeto de pesquisa de Governança Ambiental, realizado pelo Programa em Direito e Meio Ambiente e Centro de Pesquisa em Direito e Economia, ambos da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro (FGV DIREITO RIO).

23. MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo, SP: Editora Malheiros, 2008, p.86.

24. Ver, nesse sentido, a decisão proferida pelo STF na ADI 3.338-7 de 31/08/2005, em que o Tribunal sustentou ser constitucional a Lei 3.460/2004 do Distrito Federal, que criou o Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso no Distrito Federal, entendendo serem os Estados da federação competentes para disciplinar o tema. A questão, no entanto, mostra-se controversa. Por outro lado, na ADI 2.396-9 de 26/09/2001, por exemplo, o STF declarou inconstitucional lei do Estado do Mato Grosso do Sul que vedava a fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, pois já existia lei federal sobre a matéria, que regulava as condições gerais para a produção e comercialização de amianto (9.055/1995).



tes para gerar segurança jurídica na prática, em relação à competência de gestão, ou administrativa, reinava uma completa ausência de regras de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Isso gerava um ambiente de extrema insegurança jurídica que ameaçava e desafiava os sistemas de governança ambiental. Há pouco tempo, a insegurança foi mitigada com a regulamentação do artigo 23 da CF/88, por meio de uma lei complementar (LC n. 140/11).

Ao contrário do disposto no artigo 24, da CF/88, o artigo 23 alude a uma competência *comum* e não *concorrente*, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para, entre outras finalidades, “*proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas*”.<sup>25</sup> Tendo em vista a inexistência de relação hierárquica entre os entes federativos, a teor do que dispõe o artigo 18 da CF/88, todos são competentes para a gestão dos bens, recursos e serviços ambientais dentro dos seus respectivos limites territoriais.

O problema maior, contudo, reside em que os bens objetos da tutela ambiental apresentam interconectividade bastante peculiar e, portanto, raramente obedecem aos limites impostos pelas fronteiras geopolíticas. Atento a esta realidade jurídica e fática, o legislador constituinte fez constar do parágrafo único do artigo 23, da CF/88, que lei complementar poderá dispor sobre regras de cooperação para a competência comum de gestão. Essa lei complementar só foi editada no final de 2011, ou seja, mais de vinte anos após a promulgação da Constituição. A LC n. 140/2011 veio para fixar normas “*nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.*”

Durante os vinte anos de ausência de diploma legal específico tratando sobre regras de cooperação para a gestão dos bens, serviços e recursos naturais, a doutrina e a jurisprudência ficaram reféns de diversas formas de interpretação de regras que vinham contidas em uma Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). O CONAMA, aproveitando-se da sua competência atribuída pela Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional de Meio Ambiente), dispôs sobre regras de cooperação sobre o mais importante instrumento de gestão, o licenciamento ambiental. Por ser uma resolução (embora baseada em lei ordinária) que termina por realizar, para o tema do licenciamento, uma verdadeira divisão de competência entre entes federativos – tema esse tipicamente de sede constitucional – a solução proposta não foi aceita de forma unânime pela jurisprudência e pela doutrina.

De fato, há quem sustente que a Lei 6.938/81 teria sido recepcionada como lei complementar pela Constituição Federal, a exemplo do que ocorreu com o Código Tributário Nacional.<sup>26</sup> Contudo, por carecer de pacificação jurisprudencial, esse argumento também não é suficiente para sanar os problemas de insegurança do sistema de comando e controle ambiental no Brasil. Com a edição da LC n. 140/2011, pelo menos em tese, a insegurança jurídica causada pela falta de regulamentação específica teria sido solucionada. Resta saber como será a aplicação prática do referido diploma legal. Apenas o tempo poderá responder.

25. Artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal de 1988.

26. “Como a Lei nº 6.938/81 é anterior à Constituição vigente é necessário que se defina como ela foi recebida pela Nova Carta. Se for construída uma teoria que entenda que a sua recepção ocorreu como lei geral, muitas questões começam a encontrar uma solução jurídica. Além da recepção como lei geral, seria conveniente que, à semelhança do Código Tributário Nacional, a PNMA fosse reconhecida pelos tribunais brasileiros como a Lei Complementar tratada no parágrafo único do artigo 23 da C.F. Com isto, a inércia do Congresso Nacional seria suprida judicialmente e muitas questões práticas poderiam ser resolvidas, em benefício da nação. Seria de todo conveniente que o Supremo Tribunal Federal firmasse uma orientação para a questão; o que, certamente, asseguraria um nível maior de estabilidade e certeza na aplicação das normas de direito ambiental.” ANTUNES, Paulo de Bessa. *Política Nacional do Meio Ambiente – Comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005. p. 08.



Quando conjugadas, a falta de clareza quanto aos critérios da competência legislativa concorrente e a ausência de uniformização para solucionar os conflitos práticos da competência administrativa comum, causam também problemas e refletem nas questões de competência jurisdicional. Não raras são as vezes em que há conflito entre o Ministério Público Federal e o Estadual sobre a legitimação para condução de inquéritos e propositura das medidas judiciais cabíveis. Por sua vez, frequentes são os casos também de conflitos de competência entre a Justiça Estadual e a Justiça Federal.<sup>27</sup>

Um eficiente sistema de governança depende de regras de procedimento e de gestão claras e objetivas. Os conflitos causados pelas falhas do regime jurídico de competências em matéria ambiental desafiam a eficiência dos órgãos legislativos, executivos e de adjudicação em matéria ambiental. A inoperância institucional por falta de clareza em matérias atinentes às competências gera sérias ineficiências no sistema de comando e controle.

De todo modo, independente dos conflitos práticos que este complexo e falho quadro regulatório em matéria de competência suscita, parte-se do referencial teórico idealizado pela Constituição Federal de 1988, ou seja: à União Federal fica reservada a competência para editar normas de aplicação geral e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a competência suplementar (legislativa). A gestão é compartilhada por todos os entes de forma comum. As regras de cooperação para a competência comum ficam a cargo da LC n. 140/11.

Na prática, como a maior parte dos microsserviços ambientais já se encontram regulados por lei federal (ar, água, florestas, solo, etc.), na esfera legislativa, a atuação dos Estados, Distrito Federal e Municípios é mais de repetição e complementariedade do que de inovação (competência plena).

Por outro lado, por estarem mais próximos dos bens, recursos e serviços ambientais, a atuação dos Estados, Distrito Federal e Municípios é bastante destacada na área de gestão, reservando-se à União a atuação sobre obras e atividades de impacto nacional ou que possam afetar áreas sob seu domínio, a teor da nova orientação da LC n. 140/11.

#### *LEI COMPLEMENTAR Nº 140, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2011*

Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

**A PRESIDENTA DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

27. Este tema já foi objeto de várias decisões do Supremo Tribunal Federal no que tange, por exemplo, à discussão sobre qual a Justiça competente (federal ou estadual) para conhecer e julgar determinados crimes ambientais. Ver, dentre outros, RE 349.184, j. em 03.12.2002.





## CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

**Art. 1º** Esta Lei Complementar fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

**Art. 2º** Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:

I – licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;

II – atuação supletiva: ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar;

III – atuação subsidiária: ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar.

**Art. 3º** Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

I – proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

II – garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

III – harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

IV – garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

## CAPÍTULO II DOS INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO

**Art. 4º** Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

I – consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor;

II – convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;

III – Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;

IV – fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;

V – delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;



VI – delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.

§ 1º Os instrumentos mencionados no inciso II do **caput** podem ser firmados com prazo indeterminado.

§ 2º A Comissão Tripartite Nacional será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos.

§ 3º As Comissões Tripartites Estaduais serão formadas, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos.

§ 4º A Comissão Bipartite do Distrito Federal será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União e do Distrito Federal, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre esses entes federativos.

§ 5º As Comissões Tripartites e a Comissão Bipartite do Distrito Federal terão sua organização e funcionamento regidos pelos respectivos regimentos internos.

**Art. 5º** O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no **caput**, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

### CAPÍTULO III DAS AÇÕES DE COOPERAÇÃO

**Art. 6º** As ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão ser desenvolvidas de modo a atingir os objetivos previstos no art. 3º e a garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais.

**Art. 7º** São ações administrativas da União:

I – formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente;

II – exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

III – promover ações relacionadas à Política Nacional do Meio Ambiente nos âmbitos nacional e internacional;

IV – promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V – articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à Política Nacional do Meio Ambiente;



VI – promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII – promover a articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com as de Recursos Hídricos, Desenvolvimento Regional, Ordenamento Territorial e outras;

VIII – organizar e manter, com a colaboração dos órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima);

IX – elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional;

X – definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI – promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

XII – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;

XIII – exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União;

XIV – promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;

b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;

c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;

d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;

f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;

g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

XV – aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:

a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e

b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União;

XVI – elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção e de espécies sobre-explotadas no território nacional, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies **in situ**;



XVII – controlar a introdução no País de espécies exóticas potencialmente invasoras que possam ameaçar os ecossistemas, **habitats** e espécies nativas;

XVIII – aprovar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna e da flora em ecossistemas naturais frágeis ou protegidos;

XIX – controlar a exportação de componentes da biodiversidade brasileira na forma de espécimes silvestres da flora, micro-organismos e da fauna, partes ou produtos deles derivados;

XX – controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas;

XXI – proteger a fauna migratória e as espécies inseridas na relação prevista no inciso XVI;

XXII – exercer o controle ambiental da pesca em âmbito nacional ou regional;

XXIII – gerir o patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional associado, respeitadas as atribuições setoriais;

XXIV – exercer o controle ambiental sobre o transporte marítimo de produtos perigosos; e

XXV – exercer o controle ambiental sobre o transporte interestadual, fluvial ou terrestre, de produtos perigosos.

Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

**Art. 8º** São ações administrativas dos Estados:

I – executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Nacional do Meio Ambiente e demais políticas nacionais relacionadas à proteção ambiental;

II – exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

III – formular, executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Estadual de Meio Ambiente;

IV – promover, no âmbito estadual, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V – articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente;

VI – promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII – organizar e manter, com a colaboração dos órgãos municipais competentes, o Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente;

VIII – prestar informações à União para a formação e atualização do Sinima;

IX – elaborar o zoneamento ambiental de âmbito estadual, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional;

X – definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI – promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;



XII – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;

XIII – exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados;

XIV – promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

XV – promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

XVI – aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:

a) florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

b) imóveis rurais, observadas as atribuições previstas no inciso XV do art. 7º; e

c) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Estado;

XVII – elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção no respectivo território, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies *in situ*;

XVIII – controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas destinadas à implantação de criadouros e à pesquisa científica, ressalvado o disposto no inciso XX do art. 7º;

XIX – aprovar o funcionamento de criadouros da fauna silvestre;

XX – exercer o controle ambiental da pesca em âmbito estadual; e

XXI – exercer o controle ambiental do transporte fluvial e terrestre de produtos perigosos, ressalvado o disposto no inciso XXV do art. 7º.

**Art. 9º** São ações administrativas dos Municípios:

I – executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;

II – exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

III – formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;

IV – promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V – articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;

VI – promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII – organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;

VIII – prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;



IX – elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;  
X – definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;  
XI – promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

XII – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;

XIII – exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

XV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar:

a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e

b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.

**Art. 10.** São ações administrativas do Distrito Federal as previstas nos arts. 8º e 9º.

**Art. 11.** A lei poderá estabelecer regras próprias para atribuições relativas à autorização de manejo e supressão de vegetação, considerada a sua caracterização como vegetação primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração, assim como a existência de espécies da flora ou da fauna ameaçadas de extinção.

**Art. 12.** Para fins de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, e para autorização de supressão e manejo de vegetação, o critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação não será aplicado às Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Parágrafo único. A definição do ente federativo responsável pelo licenciamento e autorização a que se refere o **caput**, no caso das APAs, seguirá os critérios previstos nas alíneas “a”, “b”, “e”, “f” e “h” do inciso XIV do art. 7º, no inciso XIV do art. 8º e na alínea “a” do inciso XIV do art. 9º.

**Art. 13.** Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.



§ 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador.

§ 3º Os valores alusivos às taxas de licenciamento ambiental e outros serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo.

**Art. 14.** Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento.

§ 1º As exigências de complementação oriundas da análise do empreendimento ou atividade devem ser comunicadas pela autoridade licenciadora de uma única vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos.

§ 2º As exigências de complementação de informações, documentos ou estudos feitas pela autoridade licenciadora suspendem o prazo de aprovação, que continua a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor.

§ 3º O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15.

§ 4º A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

**Art. 15.** Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I – inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II – inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III – inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

**Art. 16.** A ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação.

Parágrafo único. A ação subsidiária deve ser solicitada pelo ente originariamente detentor da atribuição nos termos desta Lei Complementar.

**Art. 17.** Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o **caput**, para efeito do exercício de seu poder de polícia.



§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

§ 3º O disposto no **caput** deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o **caput**.

#### CAPÍTULO IV

#### DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

**Art. 18.** Esta Lei Complementar aplica-se apenas aos processos de licenciamento e autorização ambiental iniciados a partir de sua vigência.

§ 1º Na hipótese de que trata a alínea “h” do inciso XIV do art. 7º, a aplicação desta Lei Complementar dar-se-á a partir da entrada em vigor do ato previsto no referido dispositivo.

§ 2º Na hipótese de que trata a alínea “a” do inciso XIV do art. 9º, a aplicação desta Lei Complementar dar-se-á a partir da edição da decisão do respectivo Conselho Estadual.

§ 3º Enquanto não forem estabelecidas as tipologias de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo, os processos de licenciamento e autorização ambiental serão conduzidos conforme a legislação em vigor.

**Art. 19.** O manejo e a supressão de vegetação em situações ou áreas não previstas nesta Lei Complementar dar-se-ão nos termos da legislação em vigor.

**Art. 20.** O art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 10.** A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

§ 2º (Revogado).

§ 3º (Revogado).

§ 4º (Revogado).” (NR)

**Art. 21.** Revogam-se os §§ 2º, 3º e 4º do art. 10 e o § 1º do art. 11 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

**Art. 22.** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de dezembro de 2011; 190ª da Independência e 123ª da República.

DILMA ROUSSEFF

*Francisco Gaetani*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 9.12.2011 – e retificado em 12.12.2011





## ATIVIDADES

1. Qual é a diferença entre competência administrativa e competência legislativa?
2. Quais são os dispositivos constitucionais específicos que fundamentam esta repartição de competências?
3. A União é competente para legislar em matéria que verse sobre proteção e defesa do meio ambiente? Em caso afirmativo, de que forma esta competência da União é exercida?
4. Podem os Estados legislar sobre defesa e proteção do meio ambiente? Em quais situações?
5. Podem os municípios legislar sobre defesa e proteção do meio ambiente? Em quais situações?
6. Em matéria de competência suplementar dos Estados, na ausência de legislação específica da União, pode o Estado ocupar o espaço com legislação estadual em matéria de defesa e proteção do meio ambiente? E o município?
7. Questão retirada do 20º Concurso para Procurador da República<sup>28</sup>:  
Assinale a alternativa correta:
  - a. o combate à poluição, em qualquer de suas formas, é de competência exclusiva da União;
  - b. situa-se no âmbito da legislação concorrente a competência para legislar sobre proteção do meio ambiente;
  - c. tendo em vista o princípio da descentralização administrativa, é de competência exclusiva dos Estados-membros a preservação das florestas;
  - d. nenhuma das alternativas está correta.
8. Resolva o caso transcrito abaixo:

Uma indústria de papel e celulose (IPC) contrata o seu Escritório para uma consulta sobre alguns temas ambientais que podem afetar diretamente as atividades da empresa no Estado de Santa Catarina. Nessa consulta, o diretor jurídico não quer uma defesa. Deseja esclarecimentos sobre alguns pontos para que possa encaminhar um parecer ao Conselho de Administração.

A IPC é proprietária de diversas propriedades rurais dedicadas ao reflorestamento de eucalipto, além de um grande parque industrial no Estado de Santa Catarina. No fim do mês de março, a Assembleia Legislativa do Estado aprovou o Código Estadual do Meio Ambiente. Alguns dispositivos deste Código sugerem uma mudança em relação às normas ambientais já vigentes. Diante da competência constitucional dos Estados em matéria ambiental, o diretor jurídico contrata esta consulta, fundamentada em leis federais, estaduais e normas vigentes para que possa passar uma sugestão de gestão ao Conselho de Administração. Abaixo, encontra-se listado o tópico que pretende o diretor jurídico seja elucidado:

Sobre área de preservação permanente, assim dispõe o Código de Santa Catarina:

Art. 115 São consideradas áreas de preservação permanente para efeito da geomorfologia do Estado, pelo simples efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

28. Questão extraída da obra: Antônio F. G. Beltrão, Manual de Direito Ambiental, Editora Método, (2008), p. 109;



I – ao longo dos rios ou de qualquer curso de água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja:

- a) de cinco metros para os cursos de água inferiores a cinco metros de largura;
- b) de dez metros para os cursos de água que tenham de cinco até dez metros de largura;
- c) de dez metros acrescidos de 50% (cinquenta por cento) da medida existente a dez metros, para cursos de água que tenham largura superior a dez metros.

II – a planície de inundação de lagoa ou laguna;

III – as dunas e os campos de dunas;

IV – a área de banhado, bem como a faixa de um metro a partir da área de banhado.

Compare o texto da lei Estadual acima transcrito com o disposto na Lei Ordinária Federal 4.771/1965:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

- a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja:
  1. de trinta metros para os cursos d'água de menos de dez metros de largura;
  2. de cinquenta metros para os cursos d'água que tenham de dez metros e cinquenta metros de largura;
  3. de duzentos metros para os cursos d'água que tenham de cinquenta a duzentos metros de largura;
  4. de duzentos metros para os cursos d'água que tenham de duzentos a seiscentos metros de largura;
  5. de quinhentos metros para os cursos d'água que tenham largura superior a seiscentos metros;
- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais e artificiais;
- c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de cinquenta metros de largura;
- d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;
- e) nas encostas ou partes destas, com declive superior a 45%, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;
- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadores de mangues;
- g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a cem metros em projeções horizontais;
- h) em altitude superior a mil e oitocentos metros, qualquer que seja a vegetação.

Com base em qual dos dispositivos acima transcritos deve a IPC exercer as suas atividades? Por quê?



9. Resolva o caso transcrito abaixo e extraído do material didático da Pós-Graduação em Direito do Estado e da Regulação da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO PEC), organizado por Rafael Aleixo e outros, p. 33:

A atividade XXX produz uma substância cujos efeitos passaram a ser questionados no mundo científico. Novos estudos apontam a relação da sua inalação com casos de câncer em pessoas idosas. No entanto, grande divergência científica cerca a questão, essencialmente diante da sua utilização por mais de 40 anos e dos poucos casos relacionados diretamente à causa, apesar dos dados indicarem um crescente aumento.

A proibição de tal atividade produziria um grande impacto econômico, tendo em vista que o mercado internacional depende de tal atividade para a produção de XXX e o principal fornecedor é o Brasil.

À época da instalação de tais fábricas no Brasil, na década de 60, não havia previsão do licenciamento ambiental e de realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

O Congresso Nacional, ao tomar conhecimento da divergência científica e, preocupado com o bem-estar da coletividade, edita uma Lei Federal que proíbe o desenvolvimento de tal atividade no âmbito do território nacional, de forma progressiva, para não afetar a economia nacional.

O partido político YY, que não concordava com a edição do mencionado instrumento legislativo, ajuíza ação direta de inconstitucionalidade perante o STF, sob os argumentos de que a Lei padece de vício de inconstitucionalidade material, já que fere a livre iniciativa – fundamento da República Federativa do Brasil, além de colocar em risco a economia nacional. Argumenta-se, ainda, que a incerteza científica constitui fundamento relevante para o Estado não intervir no livre exercício profissional, sob pena de se colocar restrições e limitações infundadas aos direitos individuais.

Com base nos princípios constitucionais, analise a presente questão.

O cidadão José da Silva adquiriu uma fazenda, em meados da década de 90, situada em uma região montanhosa, possuindo uma casa, na qual passa os fins de semana com a família, e uma plantação de café nos topos dos morros.

Ocorre que, diante da escassez de água que vem se verificando na região, o órgão responsável pela política florestal iniciou uma forte fiscalização, autuando os responsáveis por infrações administrativas, bem como notificando os proprietários rurais a reflorestar as vegetações situadas em áreas de preservação permanente e reserva legal, nos termos do Código Florestal de 1965. José foi notificado a reflorestar justamente a área da fazenda que vem utilizando para a plantação de café.

Inconformado com tal ato, José pretende não se responsabilizar pelo replantio da área com base nos seguintes argumentos: (i) seu direito de propriedade, consagrado pela Constituição Federal, está sendo ferido, já que não pode usá-la conforme lhe convém; e (ii) não existe a sua obrigatoriedade de reflorestar, já que ele, ao menos, não foi o responsável pelo desmatamento.

Analise os princípios que estão em questão, ponderando-os.



## MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

## Legislação

1. Constituição Federal, Artigos 1º, 18, 22, 23, 24, 25, 30, 170 e 182.

## Leitura Indicada

(Sidney Guerra & Sérgio Guerra,<sup>29</sup> Direito de Direito Ambiental, Editora Fórum [2009], pp. 161-180).

## Doutrina

*Competência Comum: o art. 23, VI e VII, da Constituição da República estabelece a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer das suas formas, bem como para a preservação das florestas, da fauna e da flora. Trata-se da competência material ou administrativa.*

*Competência legislativa: o art. 24, VI e VIII, da Carta de 1988 estabelece a competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, excluindo os Municípios, para florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, como responsabilidade por dano ao meio ambiente. De acordo com o princípio da predominância do interesse, a Carta Federal expressamente dispõe nos parágrafos do art. 24 que a União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, cabendo aos Estados a competência suplementar. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados excepcionalmente exercerão a competência legislativa plena; caso posteriormente seja editada lei federal sobre normas gerais, eventual lei estadual oriunda desta competência legislativa plena terá sua eficácia suspensa.*

(Antônio F. G. Beltrão, Manual de Direito Ambiental, Editora Método, [2008], p. 105);

## Jurisprudência

STF ADIn 2.396-9 (Requerente: Governador do Estado de Goiás, Requeridos: Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul e Governador do Estado do Mato Grosso do Sul).

## Ementa

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n.º 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul. Ofensa aos arts. 22, I e XII; 25, § 1º, 170, *caput*, II e IV, 18 e 5º, *caput*, II e LIV. Inexistência. Afronta à competência legislativa concorrente da União para editar normas gerais referentes à produção e consumo, à proteção do meio ambiente e con-

29. Os autores explicam de forma bastante clara como operam as diferentes competências nas três esferas de poder na estrutura federativa brasileira em matéria de legislação e gestão ambiental.



trole da poluição e à proteção e defesa da saúde, artigo 24, V, VI e XII e §§ 1º e 2º da Constituição Federal.

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Órgão Especial. Incidente de Inconstitucionalidade. 151.638-0/9-00. Suscitante: 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Suscitado: Prefeitura Municipal de Cubatão. J. 26.08.2009.

Controle de constitucionalidade (CF, arts. 93, XI, e 97; CPC, art. 480). Incidente suscitado pela 3ª Câmara da Seção de Direito Público deste Tribunal, objetivando a declaração da inconstitucionalidade da Resolução CONAMA n. 237/97 em face da Constituição República. Matéria ambiental. Competência legislativa concorrente (CF, art. 24, VI e VIII), não podendo ser mitigada por lei de outro ente federativo ou por ato normativo inferior. O município tem competência somente para suplementar as normas já existentes (CF, art. 30, II). Incidente conhecido. Declaração de inconstitucionalidade do art. 6º da Resolução CONAMA n. 237/97, com efeito apenas no processo (*incidenter tantum*).



## MÓDULO II. SISTEMA E POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Diante da complexidade do bem ambiental e dos meios para efetivação da sua defesa e proteção, surge a necessidade de criação e desenvolvimento de diretrizes e ações coordenadas para instrumentalizar o objetivo maior perseguido. Durante os debates sobre os termos da Declaração de Estocolmo em 1972, instaurou-se um sério conflito de interesses entre países em desenvolvimento e os desenvolvidos acerca do direito ao desenvolvimento econômico.

Visando mitigar este conflito sem, contudo, ferir os direitos até então internacionalmente reconhecidos, como a soberania e o próprio direito das nações ao desenvolvimento econômico, a comunidade internacional passou a trabalhar a noção de desenvolvimento sustentável. Nesta esteira, a Declaração do Rio de 1992 consolidou o conceito de gestão ambiental como instrumento indispensável ao cumprimento de objetivos preservacionistas e de defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas mantendo preservada a compatibilização destes objetivos com o direito ao desenvolvimento econômico e social. Portanto, a Declaração de Estocolmo constitui-se como um marco do direito ambiental ao conceber a necessidade de gestão qualificada, preservando os aspectos econômicos, sociais e ambientais.

Dentro deste contexto, assume especial relevância a organização e o mapeamento institucional, bem como a elaboração de um atualizado quadro legal e regulatório que pudesse recepcionar e se adequar aos preceitos internacionalmente reconhecidos. A legislação brasileira, impulsionada pelo movimento ambientalista da década de 70, inova na adoção de uma política nacional e quadro institucional sistematizado para efetivar a finalidade máxima de defesa e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A lei 6.938/1981 foi a responsável pela estruturação da Política e do Sistema Nacional do Meio Ambiente (PNMA e SISNAMA). O art. 6º do referido diploma legal é responsável pela concepção, montagem e distribuição de competências entre os órgãos integrantes dos SISNAMA.

Art 6º—Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente—SISNAMA, assim estruturado:

I—órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II—órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III—órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como



órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV—órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente

V—Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI—Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

§ 1º Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaboração normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades do IBAMA.

Os objetivos deste módulo são:

- Entender e contextualizar a concepção da Política Nacional do Meio Ambiente e sua respectiva instrumentalização.
- Conceitualizar e compreender o Sistema Nacional do Meio Ambiente.
- Identificar e distinguir o organograma institucional do SISNAMA.
- Compreender e aplicar na prática a divisão de competências dos órgãos integrantes do SISNAMA.
- Entender o conceito e a importância da definição de padrões de qualidade ambiental e critérios coerentes de zoneamento ambiental.
- Distinguir as diferentes atribuições da União, Estados e Municípios em matéria de zoneamento ambiental.
- Compreender e resolver as tensões entre os poderes públicos e iniciativa privada em matérias de padrões de qualidade ambiental e zoneamento ecológico-econômico.
- Entender a importância da publicidade, informação e educação ambiental como instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.
- Distinguir as diferenças entre publicidade e informação ambiental.
- Identificar os principais pontos da política de educação ambiental e articular formas de aplicação e efetivação prática.
- Compreender a importância e relação entre informação, publicidade e educação ambiental com participação popular qualificada nos processos decisórios.



- Distinguir avaliação de impacto ambiental de estudo e relatório de impacto ambiental.
- Compreender a importância da avaliação de impacto ambiental como instrumento de política do meio ambiente.
- Identificar as principais questões que devem ser inseridas no estudo e relatório de impacto ambiental.
- Analisar a exigibilidade do EIA/RIMA à luz da legislação vigente e interpretação jurisprudencial.
- Entender o papel do CONAMA na determinação de atividades que atraíam a exigência do EIA/RIMA.
- Trabalhar os aspectos práticos da realização do EIA/RIMA, como momento da exigência, elaboração e custeio.
- Examinar o papel do princípio da participação e informação no processo de avaliação de impacto ambiental.
- À luz do direito administrativo, debater sobre a natureza jurídica do instituto do licenciamento ambiental.
- Aprofundar o embasamento jurídico da exigência de licenças ambientais.
- Entender as diferentes etapas e prazos do licenciamento ambiental brasileiro.
- Analisar questões controvertidas quanto à competência em licenciamento ambiental.
- Resolver casos que envolvam modificação, suspensão ou cancelamento da licença ambiental.
- Examinar o direito à indenização de eventual prejudicado nos casos de modificação, suspensão ou cancelamento de licença.
- Trabalhar os institutos do direito adquirido e ato jurídico perfeito em face de atividades pretéritas à vigência da legislação acerca do licenciamento ambiental.
- Articular o princípio da participação popular e o licenciamento ambiental.
- Identificar atividades que exigem licenciamento ambiental especial.





## AULA 5. PRINCÍPIOS, CONCEITOS, INSTRUMENTOS E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Segundo definição proposta por Antunes, (p. 93) “O SISNAMA é o conjunto de órgãos e instituições *vinculadas ao Poder Executivo* que, nos níveis federal, estadual e municipal, são encarregados da proteção ao meio ambiente, conforme definido em lei. Além do SISNAMA, cuja estruturação é feita com base na lei da PNMA, muitas outras instituições nacionais têm importantes atribuições no que se refere à proteção do meio ambiente.

Para organizar as ações dos órgãos integrantes do SISNAMA dos três níveis da Federação, surge a necessidade de criação de um padrão organizacional, feito através de uma Política Nacional que disponha sobre princípios gerais, objetivos a serem perseguidos e os instrumentos disponíveis para realização das metas traçadas. No Brasil, esta Política é consagrada com o advento da Lei 6.938/81, mas não está isenta de críticas. Nas palavras de Milaré (p.310), “... é certo que se esboça um início de Política Ambiental, mas apenas limitada à observância das normas técnicas editadas pelo CONAMA. Não existe, contudo, um efetivo plano de ação governamental em andamento, interando a União, os Estados e os Municípios, visando à preservação do meio ambiente.

Para instrumentalizar os princípios e diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), o ordenamento jurídico brasileiro criou uma complexa rede institucional e que integra e compõe o SISNAMA, conforme dispõe o art. 6º da Lei 6.938/1981. Da mesma forma, Estados e Municípios desenvolveram redes institucionais próprias visando à consecução dos objetivos do desenvolvimento sustentável, tal qual assegurados pela Constituição Federal e refletidos nas Constituições Estaduais.

Embora as funções e atribuições de cada órgão estejam claramente definidas nos instrumentos legais originários, a prática demonstra superposição de tarefas e competências o que, infelizmente, acaba muitas vezes dificultando a efetiva tutela do bem ambiental. Por outro lado, ainda que existam pontos negativos em uma estrutura burocrática inchada, como parece ser o caso brasileiro, faz-se necessário reconhecer a importância da atuação de vários órgãos em prol da conciliação dos interesses desenvolvimentistas e preservacionistas.

### PRINCÍPIOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

O art. 2º da Lei 6.938/81 estabelece os princípios norteadores das ações previstas na Política Nacional do Meio Ambiente, são eles:

- I—ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II—racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III—planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV—proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;



V—controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI—incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII—acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII—recuperação de áreas degradadas;

IX—proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X—educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Importa destacar que os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente não se confundem com os princípios do Direito Ambiental, já que os primeiros são instrumentais. Esse tema é abordado por Milaré<sup>30</sup>:

Cabe observar, ademais, que os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente não se confundem nem se identificam com os princípios do Direito do Ambiente. São formulações distintas, embora converjam para o mesmo grande alvo, a qualidade ambiental e a sobrevivência do Planeta; por conseguinte, eles não poderão ser contraditórios. A ciência jurídica e um determinado texto legal expressam-se de maneiras diferentes por razões de estilo e metodologia; não obstante, deve haver coerência e complementaridade entre eles.

### CONCEITOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

O art. 3º da Lei 6.938/81 traz importantes conceitos aplicáveis a Política Nacional do Meio Ambiente, a seguir transcritos.

Meio ambiente—Conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. (art. 3º, inc. I)

Degradação da qualidade ambiental—Alteração adversa das características do meio ambiente (art. 3º, inc. II)

Poluição—Degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a biota; afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos. (art. 3º, inc. III)

Poluidor—Pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental. (art. 3º, inc. IV)

Recursos ambientais—Atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. (art. 3º, inc. V)

30. MILARÉ, p. 315.



Os conceitos contidos na Política Nacional do Meio Ambiente são de extrema relevância prática, pois é através deles que a licitude e/ou ilicitude de determinada atividade é estabelecida. Os conceitos dão concretude ao desejo social de preservação e conservação ambiental genericamente manifestado no capítulo ambiental da Constituição Federal de 1988. Por meio da técnica e da ciência, os conceitos instrumentais da Política Nacional do Meio Ambiente são materializados pela atividade normativa dos órgãos com competência para tanto dentro da estrutura do SISNAMA.

### *INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE*

O art. 9º, da Lei 6.938/81 apresenta um rol exemplificativo de treze incisos elencando os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. São eles os meios para a efetiva defesa e proteção do meio ambiente. Em última análise, são os instrumentos da PNMA que visam garantir a eficácia e aplicação das normas e objetivos ambientais.

Alguns instrumentos já estão exaustivamente regulados, no entanto, outros ainda carecem de maior elucidação e regulamentação específica. Apesar de estarem listados de um a treze pelo referido artigo, cabe destacar que não há necessariamente uma relação hierárquica entre eles. Cada um cumpre com uma função específica e importante dentro da PNMA e não excluem outras iniciativas, ainda que não tipificadas, que instrumentalizem a proteção e a defesa do meio ambiente.

Além disso, esses instrumentos não seguem uma lógica racional e própria. É possível afirmar que, para efeito de política ambiental, oito são os instrumentos que formam a espinha dorsal da gestão ambiental eficiente. São eles: o zoneamento ecológico-econômico; os padrões de qualidade ambiental; a informação, a participação popular e educação ambiental; a avaliação e o licenciamento ambiental e; os mecanismos econômicos. Os demais estão—de uma forma ou de outra—subsumidos pelos instrumentos que forma a espinha dorsal da gestão ambiental. É o caso, por exemplo, da criação de espaços protegidos, subsumido ao zoneamento ecológico-econômico.

A lista, portanto, apresentada pelo artigo 9º, da Lei 6.938/81 é a seguinte:

São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I—o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II—o zoneamento ambiental;

III—a avaliação de impactos ambientais;

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

V—os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI—a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;



VI—a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII—o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VII—o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII—o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX—as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X—a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis—IBAMA;

XI—a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII—o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais

XIII—instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

### ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) é constituído por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, e por fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela tutela e melhoria da qualidade ambiental. O SISNAMA é estruturado através dos seguintes órgãos, de acordo com a redação do art. 6º, da Lei 6.938/81, regulamentado pelo Decreto n. 99.274/90:

Conselho de Governo—Órgão superior. Este órgão tem como função assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais. (Art. 6º, inc. I, da Lei 6.938/81)

Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)—Órgão consultivo e deliberativo. É o órgão maior do Sistema. É presidido pelo Ministro do Meio Ambiente. Tem como principal finalidade assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. (Art. 6º, inc. II, e art. 8º da Lei 6.938/81 e art. 7º do Decreto 99.274/90). A composição do CONAMA é definida pelos Decretos n.ºs 3.942/2001 e 6.792/2009, e está assim definida:

I – o Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá;

II – o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu Secretário-Executivo;

III – um representante do IBAMA e um do Instituto Chico Mendes;



IV – um representante da Agência Nacional de Águas – ANA;

V – um representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares;

VI – um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores;

VII – oito representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo;

VIII – vinte e um representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil;

IX – oito representantes de entidades empresariais; e

X – um membro honorário indicado pelo Plenário.

Ministério do Meio Ambiente—Órgão central. Suas funções são planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. (Art. 6º, inc. III, da Lei 6.938/81 e art. 10 do Decreto 99.274/90)

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)—Órgão executor. Tem como finalidade executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. (Art. 6º, inc. IV, da Lei 6.938/81)

Órgãos ou entidades estaduais—Órgãos Seccionais. São responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental. (Art. 6º, inc. V, da Lei 6.938/81 e art. 13 do Decreto 99.274/90)

Órgãos ou entidades municipais—Órgãos Locais. Têm como função a execução de programas, projetos e controle de atividades capazes de provocar degradação ambiental, nas suas respectivas jurisdições. (Art. 6º, inc. VI, da Lei 6.938/81 e art. 13 do Decreto 99.274/90).

Importante notar na estrutura do SISNAMA que, ao contrário do estabelecido para outras áreas de regulação da administração pública, os poderes inerentes ao que se entenderia por uma “agência ambiental” estão divididos entre dois órgãos: o IBAMA e o CONAMA. O primeiro com caráter executivo e de adjudicação em primeira instância administrativa. O segundo, com caráter deliberativo e normativo e de adjudicação em segunda instância administrativa. Assim, ao contrário, por exemplo, do modelo norte-americano, do qual o Brasil importou o modelo de agências reguladoras, na seara ambiental, as funções de uma típica agência são compartilhadas. Trata-se de uma modelo diverso das demais agências reguladoras brasileiras, com reflexos, inclusive, nas formas de participação e consulta popular.



## ATIVIDADES

1. O que é o SISNAMA e qual a sua utilidade dentro da Política Nacional do Meio Ambiente?
2. Qual é a importância e o fundamento legal de inclusão do princípio da informação ao SISNAMA?
3. Qual é a função que o Conselho de Governo vem desenvolvendo na prática? Explique.
4. Quais são os órgãos integrantes do SISNAMA?
5. O que é o CONAMA e quais são as suas funções?
6. Qual é a diferença entre os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente e os princípios de direito ambiental consagrados pela Constituição Federal de 1988?
7. Qual a função dos instrumentos da PNMA para os objetivos traçados pela Lei 6.938/81?
8. Questão retirada do Procurador do Estado AP 2006<sup>31</sup>

Quanto ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), julgue os próximos itens.

- a) Compõem o SISNAMA: o Conselho de Governo, a Câmara de Políticas dos Recursos Naturais, o Grupo Executivo do Setor Pesqueiro (GESPE), o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o Conselho Nacional da Amazônia Legal e o Conselho Nacional da Mata Atlântica.
  - b) O Fundo Nacional de Meio Ambiente objetiva o desenvolvimento de projetos que visem o uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo manutenção, melhoria ou recuperação de qualidade ambiental que visem a elevação da qualidade de vida da população.
9. Questão retirada do concurso para Juiz de Direito do TJMT, 2004<sup>32</sup>

A respeito da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e da normatização constitucional e infraconstitucional relativa ao meio ambiente, julgue os próximos itens.

- a) Considere a seguinte situação hipotética. Um vereador de determinado município, dados os constantes episódios de degradação de recursos hídricos naquela unidade da federação, apresentou projeto de lei, versando sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição das águas. Nessa situação, sob o ponto de vista constitucional, tal projeto pode ser considerado compatível, pois é de competência comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios legislar sobre a matéria mencionada.
- b) Considere a seguinte situação hipotética. Determinado Estado da Federação, não obstante já possuir órgão ambiental na esfera estadual, constituiu uma fundação responsável pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Nessa situação, apesar de tal fundação destinar-se aos mencionados fins, ela

31. Questão extraída da obra: Antônio F. G. Beltrão, Manual de Direito Ambiental, Editora Método, (2008), pp. 192.

32. *Id.* p. 195.



não compõe o Sistema nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), pois ele só é integrado pelos órgãos ambientais da União, dos Estados, do DF e dos Municípios e não por fundações, ainda que instituídas pelo poder público para propósitos ambientais.

## MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

### Legislação

1. Lei 6.938/1981;
2. Lei 7.735/1989;
3. Lei 7.797/1989;
4. Decreto 99.274/90;
5. Decreto 964/1993;
6. Decreto 1.696/1995;
7. Lei 10.650/2003;
8. Lei 10.683/2003.

### Leitura Indicada

Édis Milaré,<sup>33</sup> *Direito do Ambiente*, 5ª Edição, Editora Revista dos Tribunais (2007), pp. 285-298 / 307-321;

### Jurisprudência

*STJ Recurso Especial 588.022-SC (2003/0159754-5) (Recorrentes: Superintendência do Porto de Itajaí, Fundação do Meio Ambiente [FAT MA], Recorridos: Ministério Público Federal, Interessado: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis [IBAMA]).*

#### Ementa

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESASSO-REAMENTO DO RIO ITAJAÍ-AÇU. LICENCIAMENTO. COMPETÊNCIA DO IBAMA. INTERESSE NACIONAL.

1. Existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados e, nesse caso, pode até haver duplicidade de licenciamento.

2. O confronto entre o direito ao desenvolvimento e os princípios do direito ambiental deve receber solução em prol do último, haja vista a finalidade que este tem de preservar a qualidade da vida humana na face da terra. O seu objetivo central é proteger patrimônio pertencente às presentes e futuras gerações.

33. O autor apresenta os principais conceitos, objetivos e instrumentos da PNMA e diferencia os diferentes órgãos que compõem o SISNAMA.



3. Não merece relevo a discussão sobre ser o Rio Itajaí-Açu estadual ou federal. A conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais. A preocupação que motiva a presente causa não é unicamente o rio, mas, principalmente, o mar territorial afetado. O impacto será considerável sobre o ecossistema marinho, o qual receberá milhões de toneladas de detritos.

4. Está diretamente afetada pelas obras de dragagem do Rio Itajaí-Açu toda a zona costeira e o mar territorial, impondo-se a participação do IBAMA e a necessidade de prévios EIA/RIMA. A atividade do órgão estadual, in casu, a FATMA, é supletiva. Somente o estudo e o acompanhamento aprofundado da questão, através dos órgãos ambientais públicos e privados, poderá aferir quais os contornos do impacto causado pelas dragagens no rio, pelo depósito dos detritos no mar, bem como, sobre as correntes marítimas, sobre a orla litorânea, sobre os mangues, sobre as praias, e, enfim, sobre o homem que vive e depende do rio, do mar e do mangue nessa região.

5. Recursos especiais improvidos.





## AULA 6. ZONEAMENTO AMBIENTAL E PADRÕES DE QUALIDADE AMBIENTAL

A fixação de padrões de qualidade e o zoneamento ambiental são dois instrumentos de extrema importância para a consecução das premissas inerentes ao desenvolvimento sustentável. Reconhecendo-se a necessidade do avanço nas áreas econômica e social sem, contudo, olvidar da defesa e proteção do meio ambiente, é imprescindível uma democrática, atualizada e séria articulação dos meios para atingir as metas previamente traçadas.

Dentro deste contexto e somando-se à complexidade e rapidez cada vez maior da evolução do conhecimento e avanço tecnológico da sociedade moderna, é necessária uma previsão legal sólida dos instrumentos de política do meio ambiente, porém dotados de mecanismos flexíveis de deliberação que possam acompanhar o desenvolvimento técnico-científico e os diferentes anseios da sociedade.

### ZONEAMENTO AMBIENTAL

No tocante ao zoneamento ecológico-econômico (ZEE), num país de dimensões continentais como o Brasil, este instrumento assume especial relevância. Como o próprio nome sugere, é ele também mecanismo de convergência de objetivos preservacionistas e econômicos. Antunes<sup>34</sup> define o zoneamento ambiental:

O zoneamento, repita-se, é uma importante intervenção estatal na utilização de espaços geográficos e no domínio econômico, organizando a relação espaço-produção, alocando recursos, interditando áreas, destinando outras para estas e não para aquelas atividades, incentivando e reprimindo condutas etc. O zoneamento é fruto da arbitragem entre diferentes interesses de uso dos espaços geográficos, reconhecendo e institucionalizando os diferentes conflitos entre os diferentes agentes. Ele busca estabelecer uma convivência possível entre os diferentes usuários de um mesmo espaço.

O atual debate acerca dos biocombustíveis como vilões da agricultura voltada para a produção de alimentos, ou como incentivo à monocultura, realça a importância do correto planejamento do território que será destinado à indústria, agricultura, preservação ambiental e/ou mista. Portanto, o zoneamento ambiental constitui-se como outro instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto pelo art. 9º, inc. II, da Lei 6.938/81.

O zoneamento ecológico-econômico assume relevância fundamental e primária nos processos de gestão ambiental. É ele o instrumento que identifica as potencialidades e fraquezas físicas, químicas, biológicas e socioeconômicas de determinado território. Depois de definido, serve como definidor de escolhas e usos que orientam a estipulação de padrões de qualidade ambiental.

O zoneamento ecológico-econômico ocorre nas três esferas da Federação, em diferentes escalas. Está intimamente vinculado à ideia de planejamento da atividade eco-

34. ANTUNES, p. 185.



nômica, acomodação das exigências sociais e objetivos de preservação e conservação ambiental.

À União compete, segundo dispõe o artigo 21, inciso IX, da CF/88, “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenamento do território de desenvolvimento econômico e social”. O ZEE enquanto instrumento previsto na Lei n. 6.938/81, encontra-se regulamentado pelo Decreto n. 4.297/2002. A definição de ZEE é trazida pelo artigo 2º, do referido decreto, nos seguintes termos:

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

Especificamente em relação ao zoneamento industrial, o Decreto-lei n. 1.413/1975 foi o primeiro instrumento legal a tratar das áreas críticas de poluição. Em seguida, a Lei n. 6.803/1980, dispôs sobre a necessidade de definição das áreas críticas de poluição a que se referia o citado Decreto-lei n. 1.413/75, por meio do zoneamento urbano.

Além do zoneamento industrial, o agrícola também se faz extremamente relevante para o contexto nacional, considerando a contribuição do setor agropecuário para o saldo da balança comercial brasileira. Por isso, o Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964), tratou da matéria. Posteriormente, a lei agrícola (Lei n. 8.171/1991), dispôs de forma mais completa sobre a política agrícola nacional.

Outra área de interesse nacional e que foi incluída em instrumento específico de zoneamento ecológico-econômico, foi a zona costeira. A Lei n. 7.661/1988 instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, com o objetivo de “prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira...”.

Aos Estados, função não menos relevante ficou reservada em matéria de zoneamento ecológico-econômico. Segundo dispõe o artigo 25, § 3º, da CF/88, compete aos Estados “instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.” Além da instituição de regiões metropolitanas, compete também aos Estados o ZEE referente às atividades socioeconômicas e à conservação ambiental dentro dos seus limites territoriais. Leis estaduais específicas são geralmente os instrumentos utilizados para materializar o ZEE estadual.

O zoneamento ecológico-econômico no âmbito municipal é refletido no plano diretor, obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes (artigo 182, § 1º, da CF/88). No plano diretor, o zoneamento ambiental urbano contém áreas que frequentemente utilizam a seguinte categorização: zonas de uso industrial, zonas de uso estritamente industrial, zonas de uso predominantemente industrial e zona de uso diversificado.

O Plano Diretor consiste em um instrumento de política urbanística que tem por finalidade o planejamento, a organização e a promoção das capacidades de uso do espaço urbano. Esse instrumento é previsto no artigo 182, §1º, da Constituição Federal<sup>35</sup>

35. Art. 182. § 1. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.



e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), que estabelece diretrizes para a adequada ocupação e desenvolvimento das áreas urbanas dos municípios.

Antes da vigência do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor tinha caráter obrigatório apenas para municípios cuja população ultrapassasse 20 mil habitantes. Atualmente, também é exigido para as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e cidades integrantes de áreas especiais de interesse turístico, bem como para as que possuem, em seus limites territoriais, empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental.<sup>36</sup> Constitui, portanto, um instrumento fundamental da política de desenvolvimento de um município.

Nos termos do Estatuto da Cidade, cabe a cada município editar seus planos diretores, sob pena de caracterização de ato de improbidade administrativa por parte do Prefeito.<sup>37</sup>

Há, portanto, direta relação entre planejamento urbano e políticas de preservação e conservação ambiental. Aliás, é possível observar, nesse tocante, que diversos instrumentos de política ambiental estão previstos no Estatuto da Cidade (como o zoneamento ambiental e o estudo de impacto ambiental), em princípio um diploma de direito administrativo-urbanístico, comprovando a inafastável relação entre ordenação das cidades e proteção do meio ambiente. No Brasil e na América do Sul, a importância do planejamento urbano como instrumento também de política ambiental é ainda mais relevante considerando os altos índices de urbanização da região.<sup>38</sup>

Em seu artigo 2º, o Estatuto da Cidade estabelece como diretriz, para que a política urbana satisfaça a função social da cidade, “a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a poluição e a degradação ambiental” (inc. VI, ‘g’). Impõe, ainda, a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural” (inc. XII).

As políticas urbanas arbitrarias e excludentes ao longo do século XX estão estampadas no atual estágio de degradação dos grandes centros urbanos brasileiros. A diferença para o século XXI está justamente na mudança de paradigma legal (Constituição Federal e Estatuto da Cidade). Mas esta mudança somente produzirá efeitos concretos se o novel regime jurídico for realmente aplicado com rigor, evitando os mesmos abusos que comprometeram a qualidade de vida nas grandes cidades.

Com índices de urbanização que superam em muito a média mundial (80% contra 50%),<sup>39</sup> o Brasil e a América Latina não podem cometer os mesmos erros do passado. A constatação da existência, ou não, portanto, do Plano Diretor mostra-se dado de inegável relevância para que um município possa ter elevado grau de governança ambiental, de modo que se justifica a sua integração à lista de variáveis a serem utilizadas na análise exploratória de dados a ser realizada.<sup>40</sup>

## PADRÕES DE QUALIDADE

No Brasil, em relação aos padrões de qualidade, o marco regulatório é justamente a Lei n. 6.938/81 e resoluções do órgão deliberativo e normativo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). A sua composição e diversidade democrática (governo, sociedade civil, classe empresarial e científica) é capaz de identificar e definir os

36. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/pergunta.asp?idmodelo=2608>. Acesso em 13 de dezembro de 2010.

37. Vide art. 52 da Lei 10.257/2002: “Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando: (...) VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei; VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei; (...)”.

38. Ver U.N. Population Fund, State of World Population 2007: Unleashing the Potential of Urban Growth 58-59 (2007), disponível em [http://www.unfpa.org/swp/2007/presskit/pdf/sowp2007\\_eng.pdf](http://www.unfpa.org/swp/2007/presskit/pdf/sowp2007_eng.pdf) (última visita em 6 Fevereiro de 2009).

39. Ver U.N. Population Fund, State of World Population 2007: Unleashing the Potential of Urban Growth 58-59 (2007), disponível em [http://www.unfpa.org/swp/2007/presskit/pdf/sowp2007\\_eng.pdf](http://www.unfpa.org/swp/2007/presskit/pdf/sowp2007_eng.pdf) (última visita em 6 Fevereiro de 2009).

40. Partes do texto deste capítulo foram extraídas de artigo de co-autoria do autor elaborado como parte do projeto de pesquisa de Governança Ambiental, realizado pelo Programa em Direito e Meio Ambiente e Centro de Pesquisa em Direito e Economia, ambos da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro (FGV DIREITO RIO).



padrões aceitáveis de emissão de poluentes, efluentes e ruídos (atualmente instituídos), bem como de congregar e resolver eventuais conflitos de interesses dos diferentes setores representados. Sobre este tema, afirma Milaré<sup>41</sup>:

No processo de estabelecimento de *padrões de qualidade ambiental*, desenvolve-se a procura de níveis ou graus de qualidade, de elementos, relações ou conjunto de componentes, níveis esses geralmente expressos em termos numéricos, que atendam a determinadas funções, propósitos ou objetivos, e que sejam aceitos pela sociedade.

Decorrem, portanto, duas características essenciais dos padrões de qualidade ambiental. A primeira, refere-se à condição de que um *padrão de qualidade* é estabelecido com um enfoque específico, pois visa assegurar um determinado propósito, como, por exemplo, a proteção à saúde pública, ou a proteção paisagística, entre outros. A segunda característica diz respeito à *aceitação pela sociedade* dos níveis ou graus fixados, o que implica um processo de discussão sobre diferentes propostas, que representam diferentes interesses, convergindo para uma situação de consenso a fim de que os resultados possam ser oficialmente aceitos e regularmente estabelecidos.

Evidencia-se, assim, a vinculação deste instrumento a um determinado estágio de conhecimento técnico e científico, e aos fatores sociais, econômicos, culturais e políticos da sociedade, o que confere aos padrões de qualidade uma perspectiva regional.

No Brasil. Os padrões de qualidade ambiental são fixados por Resoluções do CONAMA. Até o momento estão regulamentados os padrões de qualidade das águas (Resoluções do CONAMA 357/05, 274/00, CNRH 12/00), do Ar (Resoluções do CONAMA 18/86, 5/89, 3/90, 8/90, 264/99, 316/02) e dos Níveis de Ruídos (Resoluções do CONAMA 1/90 e 252/99).

A racionalidade da estipulação de padrões de qualidade ambiental como instrumento de gestão ambiental passa pela máxima de que não há atividade livre de impactos ao ambiente natural. Trata-se de verdadeira ferramenta de objetivação da aceitação do grau de impacto ambiental juridicamente permitido e socialmente aceitável, considerando a composição multipartite do foro de deliberação: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). A estipulação de padrões de qualidade ambiental é o instrumento responsável pela materialização do grau socialmente desejado de impacto ao ambiente natural.

## ATIVIDADES

1. De que forma os padrões de qualidade ambiental são desenvolvimentos e instituídos no Brasil?
2. É possível afirmar que a definição de padrões de qualidade ambiental está restrita ao Poder Legislativo? Justifique.

41. MILARÉ, p. 325.



3. Qual a participação do Conselho de Defesa Nacional no zoneamento ambiental?
4. Considere a seguinte situação: uma indústria foi instalada em uma determinada região em 1980. Por volta de 1990, esta área passa a ser ocupada por conjuntos habitacionais. A população no entorno da fábrica, temendo os riscos à saúde impostos pelas atividades industriais, ajuíza ação com pedido de remoção da indústria. A corporação, por sua vez, contra-argumenta baseando-se em direito adquirido de pré-ocupação do solo. Com base na legislação brasileira vigente, como o caso deve ser resolvido?
5. Por ser questão de interesse local é possível afirmar que o Município detém liberdade plena para definir o zoneamento ecológico-econômico? Justifique.
6. De que forma a estipulação de padrões de qualidade ambiental complementa o instrumento do Zoneamento Ecológico-Econômico?
7. Considere o caso abaixo:

Durante a exploração e produção de petróleo, há a geração de uma grande quantidade de um subproduto denominado água de formação, também chamada de água produzida.

Normalmente, um campo de petróleo novo produz pouca água, em torno de 5 a 15% do volume total de petróleo. Entretanto, à medida que o campo vai se tornando maduro, o volume de água pode aumentar significativamente, podendo chegar a 90% da produção.

O aumento de produção de petróleo nacional, proveniente principalmente dos reservatórios das bacias de Campos e do Espírito Santo, determinou a necessidade de prover uma solução eficaz aos desafios de manuseio, tratamento e descarte de água produzida.

Quando esta água é separada do petróleo, ainda contém resíduo de óleo e outros contaminantes, os quais devem ser removidos para que a mesma possa ser reaproveitada ou descartada, sem causar impactos negativos ao meio ambiente.

Em plataformas de produção de petróleo, o tratamento para enquadramento da qualidade da água de formação aos critérios da legislação consiste basicamente em remoção do óleo. Em terra, o tratamento requer o uso de tecnologias mais sofisticadas para a remoção de outros contaminantes para posterior descarte adequado desta água.

A TRANSPETRO pretende licenciar um empreendimento visando à implantação de um duto de transferência (linha de transferência) para transporte de água de formação e de um emissário para escoamento de efluentes líquidos industriais tratados do Terminal da Baía de Ilha Grande (TEBIG), localizado em Angra dos Reis, Rio de Janeiro.

O duto percorrerá aproximadamente 8 Km dentro da área do terminal e terá um trecho marítimo submarino de aproximadamente 4,5 Km. Transportará a água de formação gerada na atividade de movimentação e armazenamento de petróleo e interligará a área principal (AP) e a área de serviços auxiliares (ASA) do TEBIG. Este novo duto terá o mesmo traçado dos dutos hoje em atividade, que também conectam essas duas áreas do terminal.



Na ASA, a água de formação será tratada na estação de tratamento de efluentes (ETE) do TEBIG, e, só depois será lançada no mar por um emissário submarino.

O trecho terrestre do emissário submarino percorrerá exclusivamente terreno da ASA do TEBIG. O trecho marítimo seguirá, ainda fora d'água, junto ao píer do TEBIG, paralelo às linhas de transferência já existentes até o ponto de lançamento previsto para ocorrer junto ao alicerce central do píer. Neste ponto, o emissário seguirá o alicerce do píer, até uma profundidade de 10m acima do leito marinho.

Veja a ilustração do projeto abaixo:



Com base na narrativa e ilustração do caso, os advogados do departamento jurídico da TRANSPETRO se reportaram a você, da PETROBRÁS, para auxiliá-los, de forma fundamentada, com os seguintes questionamentos:

- a) Definição fundamentada do órgão ambiental competente para condução do licenciamento ambiental do empreendimento;
- b) Definição fundamentada do estudo ambiental aplicável ao licenciamento em questão;
- c) Detalhamento fundamentado do procedimento de licenciamento ambiental aplicado ao caso em questão;



## MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

### Legislação

1. Constituição Federal, artigos 21, 25, 43, 91, 165, 182, 186 e 225;
2. Lei n. 6.938/81;
3. Decreto 4.297/02;
4. Lei n.6.766/79;
5. Lei n. 6.803/80;
6. Lei n. 7.661/88;
7. Lei n. 8.171/91.

### Leitura Indicada

Édis Milaré,<sup>42</sup> Direito do Ambiente, 5ª Edição, Editora Revista dos Tribunais (2007), pp. 324-340;

Paulo de Bessa Antunes,<sup>43</sup> 11ª Edição, Direito Ambiental, Editora Lumen Juris, (2008), pp. 181-199;

### Doutrina

*Os padrões de qualidade ambiental consistem em parâmetros fixados pela legislação para regular o lançamento/emissão de poluentes visando assegurar a saúde humana e a qualidade do ambiente. Variam conforme a toxicidade do poluente, seu grau de dispersão, o uso preponderante do bem ambiental receptor, vazão da corrente de água (em caso do ambiente receptor ser água) etc.*

(Antônio F. G. Beltrão, Manual de Direito Ambiental, Editora Método, [2008], p. 122).

*O zoneamento consiste em dividir o território em parcelas nas quais se autorizam determinadas atividades ou interdita-se, de modo absoluto ou relativo, o exercício de outras atividades. Ainda que o zoneamento não constitua, por si só, a solução de todos os problemas ambientais é um significativo passo.*

(Paulo Affonso Leme Machado, Direito Ambiental Brasileiro, 16ª Edição, Editora Malheiros, (2008), p. 191).

### Jurisprudência

STJ Ação Rescisória 756 – PR (1998/0025286-0) (Autor: Estado do Paraná, Réus: Município de Guaratuba, F Bertoldi Empreendimentos Imobiliários Ltda e Arrimo Empreendimentos Imobiliários Ltda).

42. O autor apresenta os principais conceitos, objetivos e instrumentos da PNMA e diferencia os diferentes órgãos que compõem o SISNAMA.

43. O autor discorre sobre a estipulação de padrões de qualidade ambiental e os detalha por área: ar, água, solo e ruído.



Ementa:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO RESCISÓRIA. LEGITIMIDADE DO MUNICÍPIO PARA ATUAR NA DEFESA DE SUA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL. NORMAS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR. EDIFICAÇÃO LITORÂNEA. CONCESSÃO DE ALVARÁ MUNICIPAL. LEI PARANAENSE N. 7.389/80. VIOLAÇÃO.

1. A atuação do Município, no mandado de segurança no qual se discute a possibilidade de embargo de construção de prédios situados dentro de seus limites territoriais, se dá em defesa de seu próprio direito subjetivo de preservar sua competência para legislar sobre matérias de interesse local (art. 30, I, da CF/88), bem como de garantir a validade dos atos administrativos correspondentes, como a expedição de alvará para construção, ainda que tais benefícios sejam diretamente dirigidos às construtoras que receiam o embargo de suas edificações. Entendida a questão sob esse enfoque, é de se admitir a legitimidade do município impetrante.

2. A teor dos disposto nos arts. 24 e 30 da Constituição Federal, aos Municípios, no âmbito do exercício da competência legislativa, cumpre a observância das normas editadas pela União e pelos Estados, como as referentes à proteção das paisagens naturais notáveis e ao meio ambiente, não podendo contrariá-las, mas tão somente legislar em circunstâncias remanescentes.

3. A Lei n. 7.380/80 do Estado do Paraná, ao prescrever condições para proteção de áreas de interesse especial, estabeleceu medidas destinadas à execução das atribuições conferidas pelas legislações constitucional e federal, daí resultando a impossibilidade do art. 25 da Constituição do Estado do Paraná, destinado a preservar a autonomia municipal, revogá-la. Precedente: RMS 9.629/PR, 1ª T., Min. Demócrito Reinaldo, DJ de 01.02.1999.

4. A Lei Municipal n. 05/89, que instituiu diretrizes para o zoneamento e uso do solo no Município de Guaratuba, possibilitando a expedição de alvará de licença municipal para a construção de edifícios com gabarito acima do permitido para o local, está em desacordo com as limitações urbanísticas impostas pelas legislações estaduais então em vigor e fora dos parâmetros autorizados pelo Conselho do Litoral, o que enseja a imposição de medidas administrativas coercitivas prescritas pelo Decreto Estadual n. 6.274, de 09 de março de 1983. Precedentes: RMS 9.279/PR, Min. Francisco Falcão, DJ de 9.279/PR, 1ª T., Min. Francisco Falcão, DJ de 28.02.2000; RMS 13.252/PR, 2ª T., Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 03.11.2003.

5. Ação rescisória procedente.





## AULA 7. PUBLICIDADE, INFORMAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Quatro importantes princípios de direito ambiental são regulamentados e tomam o formato de instrumentos da PNMA no direito brasileiro. São eles os princípios da publicidade, informação, participação e educação ambiental. Tanto o Direito Internacional como o Direito Estrangeiro (comparado) sedimentaram a necessidade de publicidade, informação e educação ambiental para permitir a efetiva participação da sociedade civil organizada e de indivíduos na implementação e execução da política ambiental. São também imprescindíveis para a instrumentalização dos mecanismos processuais de defesa do meio ambiente, como a ação popular e a ação civil pública.

A Constituição Federal consagrou no seu art. 225 o princípio da participação, segundo Fiorillo:

Ao falarmos em participação, temos em vista a conduta de *tomar parte* em alguma coisa, *agir em conjunto*. Dada a importância e a necessidade dessa ação conjunta, esse foi um dos objetivos abraçados pela nossa Carta Magna, no tocante à defesa do meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, *caput*, consagrou na defesa do meio ambiente a atuação presente do *Estado* e da *sociedade civil* na proteção e preservação do meio ambiente, ao impor à coletividade e ao Poder Público tais deveres. Disso retira-se uma atuação conjunta entre organizações ambientalistas, sindicatos, indústrias, comércio, agricultura e tantos outros organismos sociais comprometidos nessa defesa e preservação.

Para que o princípio da participação possa ser efetivado é fundamental que três outros princípios ambientais sejam respeitados e promovidos: publicidade, informação e educação. O direito à informação ambiental está previsto nos arts. 6º, § 3º, e 10 da Política Nacional do Meio Ambiente, além de ser corolário do direito à informação, previsto nos artigos 220 e 221 da CF/88.

O princípio da informação é diretamente associado ao princípio da publicidade, na medida em que é através deste que o primeiro pode ser materializado. Segundo José dos Santos Carvalho Filho<sup>44</sup>:

(...) os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

Pode ser apontado como um dos objetivos do princípio da publicidade garantir o acesso dos administrados às atividades da Administração Pública, sendo, portanto, fundamental para proporcionar a participação da sociedade no controle e fiscalização

44. FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p. 21



das práticas do Poder Público. Tendo em vista que a conjugação dos princípios supra-mencionados é uma das formas através da qual a sociedade pode exercer seu direito de participação nas questões ambientais, é fundamental que os mesmos sejam efetivamente verificados na prática.

A educação ambiental está prevista no art. 225, § 1º, inc. VI da Constituição Federal e foi regulamentada pela Lei 9.795/99, a qual instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental. Segundo o art. 1º da referida lei, entende-se por educação ambiental:

(...) os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

Para que o princípio da participação possa ser efetivado é fundamental que a publicidade e a educação sejam componentes obrigatórios tanto do processo preparatório dos mecanismos de consulta, como de um constante processo de aprimoramento e conhecimento dos indivíduos sobre os problemas e riscos ambientais resultantes da atividade antrópica.

A publicidade é garantida também pela política nacional do meio ambiente, especificamente, nos artigos 6º, § 3º e 10, § 1º (Lei n. 6.938/81). A publicidade é mecanismo de materialização do princípio da informação e indispensável, portanto, à participação qualificada nos processos de consulta, monitoramento e controle das atividades do Poder Público.<sup>45</sup>

A educação ambiental, por sua vez, como instrumento de política do ambiente, deve ser perseguido de forma contínua para ampliar o conhecimento da população em geral sobre os problemas e riscos ambientais e da necessidade de controle e ação de mitigação dos seus efeitos. Por vezes, a educação ambiental impõe mudanças nas ações rotineiras de cada indivíduo. Como as mudanças geralmente envolvem custos, a capacitação em matéria ambiental é imprescindível para garantir à sociedade uma visão holística para além dos benefícios econômicos e sociais reais, concretos e mensuráveis.

Na política nacional do meio ambiente, embora não elencada expressamente como instrumento no rol do artigo 9º, da Lei n. 6.938/81, a implementação da educação é corolária necessária do sucesso dos mecanismos de participação e informação e, portanto, seu efeito é de típica ferramenta de política ambiental. A importância da educação ambiental é reconhecida pela Constituição Federal, especificamente no artigo 225, § 1º, inciso VI. A sua regulamentação foi feita por meio da Lei n. 9.795/99, responsável pela instituição da Política Nacional de Educação Ambiental.

A publicidade e a educação ambiental compõem o referencial teórico e prático das decisões sob incerteza, pois são instrumentos auxiliares na redução da assimetria de informação. Como os resultados de um política ambiental nem sempre são previsíveis, a publicidade e a educação são garantias essenciais da informação sobre os custos sociais e econômicos inerentes às políticas públicas ambientais e a provável, mas incerta, causalidade entre os resultados possíveis e os potenciais benefícios prometidos.<sup>46</sup> Em outras palavras, como toda política ambiental implica em um custo social e econômico, a

45. Ver José dos Santos Carvalho Filho, *Manual de Direito Administrativo*, 17. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p. 21. (“[O]s atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.”).

46. Ver Gene Rowe & Lynn J. Frewer, *Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda*, 29 *SCL, Tech., & Hum. Values* 512, 518 (2004), disponível em <http://www.jstor.org/stable/1557965> (“Assessing the ‘quality of ideas’ generated might involve value judgments being applied to those ideas, while focusing on the development of ‘group consensus’ might, arguably, detract from the diversity of opinions that may have value in their own right, or at least should be made public as part of a transparent process.”).



publicidade e a educação garantem à sociedade competência para decidir sobre os benefícios e os prejuízos de uma ação ou omissão regulatória em matéria de meio ambiente. E, assim, os indivíduos podem optar e participar de forma qualificada, garantindo, consequentemente, que o(s) resultado(s) ainda que incerto(s)—diante da impossibilidade de caracterização do nexos de causalidade entre norma e resultado mais eficiente — seja(m) o(s) mais equilibrado(s) possível(eis). Publicidade e educação garantem, portanto, a informação e a participação qualificada para que o procedimento seja o mais eficiente.<sup>47</sup>

A racionalidade deste referencial teórico reside na ideia de que a eficiência nos processos de participação pública em contextos de incerteza deve focar na perspectiva democrática. Neste sentido, não importa a qualidade do resultado final sob incerteza. Desde que a participação pública permita consenso sobre a distribuição do ônus regulatório, a decisão será mais eficiente.<sup>48</sup>

Logo, a mera publicidade da informação não é suficiente se a sociedade não estiver preparada para participar de forma qualificada. Dessa premissa decorre a importância da educação ambiental para qualificar a participação dos indivíduos no processo decisório. Capacitação é, portanto, crucial para qualificação dos processos de participação pública e, consequentemente, instrumento de satisfação da legitimidade da regulação. É desta forma que operam como eficientes mecanismos de redução da assimetria de informações e de equilíbrio dos interesses em disputa. Em resumo, tornam o processo decisório mais eficiente, justo, legítimo e democrático.<sup>49</sup>

Finalmente, é preciso destacar que por serem institutos ligados à atividade da administração pública, os princípios ora analisados quando aplicados ao direito ambiental, emprestam muitos dos conceitos e forma do direito administrativo. Neste campo, portanto, é possível visualizar com clareza a relação do direito ambiental com o direito administrativo.

## ATIVIDADES

1. Por que o direito à informação ambiental é importante instrumento de política do meio ambiente?
2. No direito ambiental brasileiro, quem é legítimo para solicitar informações ao Poder Público?
3. Como a participação nos processos decisórios pode ser importante instrumento de política ambiental?
4. Quais são os pontos positivos e as principais críticas à política de educação ambiental brasileira?
5. Pode a educação ambiental ser considerada instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente?
6. O que é e como está estruturado o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – SINIMA?

47. A racionalidade da eficiência procedimental é fazer com que a escolha regulatória seja mais legítima e, portanto, mais eficiente, considerando a impossibilidade de estabelecimento do nexos de causalidade entre a qualidade final do resultado e o objetivo de preservação e conservação almejado. Ver Rômulo Silveira da Rocha Sampaio, *Regulating Climate Change Risk at the Local Level – The Denver Experience: Greenprint or Greenwash?*, Mo. *Envl. L. & Pol’y Rev.*, Vol. 17, No. 2, 356, p. 383 (2010).

48. Ver Gene Rowe & Lynn J. Frewer, *Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda*, 29 *SCL, Tech., & Hum. Values* 512, 518 (2004), disponível em <http://www.jstor.org/stable/1557965> (“From a democratic perspective, for example, an effective participation exercise might be one that is somehow ‘fair’, and a number of related criteria might be stipulated.”).

49. A Agência Ambiental Norte-Americana (*Environmental Protection Agency*) já identificou o os benefícios da qualificação nos processos de participação pública em processos de regulação em matéria ambiental. Ver U.S. EPA, *Where do we want to be?*, <http://www.epa.gov/greenkit/intro3.htm>. Última visita em 17 de março de 2010. (“Community participation is key. Bringing people together, including business, industry, and education, along with children, planners, civic leaders, environmental groups and community associations, allows the vision to capture the values and interests of a broad constituency. Brainstorming ideas from the entire community results in a synergistic effect which can bring out a myriad of ideas that reflects values and interests of the community as a whole.”).



---

*MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)**Legislação*

1. Convenção de Aarhus;
2. Constituição Federal, artigos 5, XXXIII, 225;
3. Lei 6.938/81;
4. Lei 9.051/95;
5. Lei 10.650/03;
6. Lei 9.795/99.

*Leitura Indicada*

Paulo de Bessa Antunes, *Direito Ambiental*, 11ª edição, Editora Lumen Juris, (2008), 243-250;<sup>50</sup>

Paulo Affonso Leme Machado,<sup>51</sup> *Direito Ambiental Brasileiro*, 16ª Edição, Editora Malheiros, (2008), 184-201;

*Jurisprudência*

## Ementa

DIREITO AMBIENTAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO ESTADUAL N. 5.438/2002 QUE CRIOU O PARQUE ESTADUAL IGARAPÉS DO JURUENA NO ESTADO DO MATO-GROSSO. ÁREA DE PROTEÇÃO INTEGRAL. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA – SNUC. ART. 225 DA CF/1988 REGULAMENTADO PELA LEI N. 9.985/2000 E PELO DECRETO-LEI N. 4.340/2002. CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PRECEDIDAS DE PRÉVIO ESTUDO TÉCNICO-CIENTÍFICO E CONSULTA PÚBLICA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO DO MATO GROSSO, NOS TERMOS DO ART. 24, § 1º, DA CF/1988. DECRETO ESTADUAL N. 1.795/1997. PRESCINDIBILIDADE DE PRÉVIA CONSULTA À POPULAÇÃO. NÃO-PROVIMENTO DO RECURSO ORDINÁRIO.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado por Hermes Wilmar Storch e outro contra ato do Sr. Governador do Estado do Mato Grosso, consubstanciado na edição do Decreto n. 5.438, de 12.11.2002, que criou o Parque Estadual Igarapés do Juruena, nos municípios de Colniza e Cotriguaçu, bem como determinou, em seu art. 3º, que as terras e benfeitorias sitas nos limites do mencionado Parque são de utilidade pública para fins de desapropriação. O Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, por maioria, denegou a ação mandamental, concluindo pela

---

50. O autor descreve em detalhes os principais aspectos da Política Nacional de Educação Ambiental.

51. O autor aborda a importância da informação e publicidade ambiental como instrumentos eficazes e necessários de gestão ambiental e como requisitos para a participação qualificada da sociedade nos processos de decisão sobre políticas públicas ambientais.



legalidade do citado decreto estadual, primeiro, porque precedido de estudo técnico e científico justificador da implantação da reserva ambiental, segundo, pelo fato de a legislação estadual não exigir prévia consulta à população como requisito para criação de unidades de conservação ambiental. Apresentados embargos declaratórios pelo impetrante, foram estes rejeitados, à consideração de que inexistia no aresto embargado omissão, obscuridade ou contradição a ser suprida. Em sede de recurso ordinário, alega-se que: a) o acórdão recorrido se baseou em premissa equivocada ao entender que, em se tratando de matéria ambiental, estaria o estado-membro autorizado a legislar no âmbito da sua competência territorial de forma distinta e contrária à norma de caráter geral editada pela União; b) nos casos de competência legislativa concorrente, há de prevalecer a competência da União para a criação de normas gerais (art. 24, § 4º, da CF/1988), haja vista legislação federal preponderar sobre a estadual, respeitando, evidentemente, o estatuído no § 1º, do art. 24, da CF/1988; c) é obrigatória a realização de prévio estudo técnico-científico e sócioeconômico para a criação de área de preservação ambiental, não sendo suficiente a simples justificativa técnica, como ocorreu no caso; d) a justificativa contida no decreto estadual é incompatível com a conceituação de “parque nacional”; e) é obrigatória a realização de consulta pública para criação de unidade de conservação ambiental, nos termos da legislação estadual (MT) e federal.

2. O Decreto Estadual n. 5.438/2002, que criou o Parque Estadual Igarapés do Juruena, no Estado do Mato Grosso, reveste-se de todas as formalidades legais exigíveis para a implementação de unidade de conservação ambiental. No que diz respeito à necessidade de prévio estudo técnico, prevista no art. 22, § 1º, da Lei n. 9.985/2002, a criação do Parque vem lastreada em justificativa técnica elaborada pela Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEMA, a qual, embora sucinta, alcança o objetivo perseguido pelo art. 22, § 2º, da Lei n. 9.985/2000, qual seja, possibilitar seja identificada a “localização, dimensão e limites mais adequados para a unidade”.

3. O Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamentou a Lei n. 9.985/2000, esclarece que o requisito pertinente à consulta pública não se faz imprescindível em todas as hipóteses indistintamente, ao prescrever, em seu art. 4º, que “compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade”. Aliás, os §§ 1º e 2º do art. 5º do citado decreto indicam que o desiderato da consulta pública é definir a localização mais adequada da unidade de conservação a ser criada, tendo em conta as necessidades da população local. No caso dos autos, reputa-se despropositada a exigência de prévia consulta, quer pela falta de previsão na legislação estadual, quer pelo fato de a legislação federal não considerá-la pressuposto essencial a todas as hipóteses de criação de unidades de preservação ambiental.

4. A implantação de áreas de preservação ambiental é dever de todos os entes da federação brasileira (art. 170, VI, da CFRB). A União, os Estados-membros e o Distrito Federal, na esteira do art. 24, VI, da Carta Maior, detém competência legislativa concorrente para legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”. O § 2º da referida norma constitucional estabelece que “a competência da União para



legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”. Assim sendo, tratando-se o Parque Estadual Igarapés do Juruena de área de peculiar interesse do Estado do Mato Grosso, não prevalece disposição de lei federal, qual seja, a regra do art. 22, § 2º, da Lei n. 9.985/2000, que exige a realização de prévia consulta pública. À norma de caráter geral compete precipuamente traçar diretrizes para todas as unidades da federação, sendo-lhe, no entanto, vedado invadir o campo das peculiaridades regionais ou estaduais, tampouco dispor sobre assunto de interesse exclusivamente local, sob pena de incorrer em flagrante inconstitucionalidade.

5. O ato governamental (Decreto n. 5.438/2002) satisfaz rigorosamente todas as exigências estabelecidas pela legislação estadual, mormente as presentes nos arts. 263 Constituição Estadual do Mato Grosso e 6º, incisos V e VII, do Código Ambiental (Lei Complementar n. 38/1995), motivo por que não subsiste direito líquido e certo a ser amparado pelo presente writ.

6. Recurso ordinário não-provido.



## AULA 8. AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL (AIA)

O histórico menosprezo às externalidades ambientais ensejou inúmeros projetos ao redor do mundo sem qualquer observância aos eventuais impactos negativos, por vezes irreversíveis, ao meio ambiente. Este modelo de desenvolvimento acarretou prejuízos catastróficos ao meio natural. Desde rios pegando fogo, vazamentos de óleo de gigantesca magnitude, até sérias contaminações radioativas, para citar apenas alguns. As grandes catástrofes ambientais fizeram crescer mundialmente a pressão pela necessidade da realização de avaliações prévias a qualquer projeto com potencial de impactar negativamente o meio ambiente e a saúde da população.

A partir de então, percebe-se de forma crescente a inserção da avaliação de impactos ambientais, na forma de princípio fundamental de direito ambiental, em tratados internacionais. Este movimento foi copiado por ordenamentos jurídicos nacionais. Como princípio, a avaliação de impacto ambiental exerce funções relevantes dentro do contexto do direito ambiental. Dentre elas, orientando a gestão ambiental e como instrumento do próprio princípio da precaução. São as avaliações ambientais que permitem a redução da incerteza, ampliando, desta forma, os níveis de informação e transparência na execução de projetos com potencial poluidor. Permite, assim, maior engajamento da sociedade civil organizada e, com ela, o da participação popular. Maior participação social reflete positivamente na maior eficácia do controle da ação do gestor e dos empreendedores que se utilizam dos recursos naturais ou que apresentam potencial para causar degradação ambiental. Por sua singular importância, a avaliação de impacto ambiental encontra-se atualmente consolidada no direito ambiental, instruindo a ação de organismos internacionais e como parte integrante de diversos ordenamentos jurídicos nacionais.

A avaliação de impactos ambientais tem previsão na Constituição Federal, art. 225, § 1º, inc. IV, e no art. 9º, inc. III, da Lei 6.938/81, que assim determinam, respectivamente:

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

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

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

III – a avaliação de impacto ambiental.

No ordenamento jurídico pátrio, além das previsões constitucional e legal acima transcritas, a Resolução CONAMA nº 237/97 reitera a exigência do estudo prévio de impacto ambiental para atividades consideradas efetivas ou potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental. Caso o órgão ambiental competente entenda que



a atividade não apresenta significativo potencial lesivo de agressão ambiental, poderá dispor sobre outros estudos ambientais, que não o detalhado e complexo EIA/RIMA.

A Resolução CONAMA nº 1/86, dispõe sobre os critérios básicos e diretrizes gerais para o uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental. O seu art. 2º, em rol não exaustivo, estabelece quais as atividades que deverão elaborar o EIA/RIMA, *in verbis*:

Art. 2º. Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental–RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I–Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

II–Ferrovias;

III–Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;

IV–Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;

V–Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI–Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;

VII–Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;

VIII–Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);

IX–Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;

X–Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;

XI–Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;

XII–Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);

XIII–Distritos industriais e zonas estritamente industriais–ZEI;

XIV–Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

XV–Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;

XVI–Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia.





De acordo com o art. 11 da Res. 237/97, os custos relativos aos estudos necessários ao processo de licenciamento ambiental correrão por conta do empreendedor. Quer dizer que o próprio empreendedor pode realizar os estudos, o que não deixa de ser uma inovação em relação à Res. 1/86 que vedava a vinculação da equipe responsável pelos estudos ambientais ao empreendedor.

A imparcialidade dos estudos fica por conta das responsabilizações administrativas, civis e penais, pelas informações contidas no estudo de impacto ambiental, conforme prevê o art. 11, § único da Res. 237/97:

Art. 11. Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor.

Parágrafo Único. O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no caput deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.

De acordo com o art. 1º, inc. III, da Res. 237/97:

Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

Dentre as atividades técnicas mínimas exigidas para o EIA, incluem-se:

- 1) diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, aí considerados os meios físico, biológico e sócio-econômico;
- 2) análise dos impactos ambientais do projeto e suas alternativas;
- 3) definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos;
- 4) programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos negativos.

Importa frisar que o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA/RIMA), enquanto modalidade de Avaliação de Impacto Ambiental, está intimamente ligado e é condição de validade do próprio procedimento de licenciamento ambiental.

O EIA/RIMA é, portanto, uma espécie de avaliação ambiental. Exigida, apenas, para os casos de atividades com potencial de causar significativo impacto ambiental. A presunção sobre o grau de impacto da atividade é regulada pela Resolução CONAMA n. 1/86. A lista de atividades que consta do artigo 2º, da referida Resolução é, pois, exemplificativa. Quer dizer que se o órgão ambiental competente entender que uma atividade, ainda que não listada, tenha potencial para causar significativo impacto ambiental, desde que devidamente motivada, a determinação pela realização do EIA/RIMA está dentro da esfera de discricionariedade da administração pública. Por sua vez,



se a atividade estiver listada, mas o órgão ambiental entender que não há potencial para causar significativo impacto ambiental, em tese – segundo dispõe o parágrafo único do artigo 3º, da Resolução CONAMA n. 237/97, poder-se-ia dispensar a exigência do EIA/RIMA. Dispõe o referido dispositivo que “[o] órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.” Entretanto, esse entendimento não é pacífico e, por vezes, por provocação do Ministério Público, o Poder Judiciário determina a realização de EIA/RIMA quando dispensado pelo órgão ambiental competente.

Por ser a mais complexa espécie de avaliação ambiental, o EIA/RIMA é custoso e, frequentemente, responsável por significativo aumento no valor total do empreendimento. Por isso, a exigência desse tipo de avaliação para projetos de pequeno ou médio impacto não se mostra eficiente. Logo, outras espécies de avaliação de impacto ambiental podem e devem ser utilizadas para os casos de obras ou atividades que não tenham potencial de causar significativo impacto ambiental. São outros exemplos de avaliações ambientais: relatório de controle ambiental; projeto de controle ambiental, programa de recuperação de áreas degradadas, estudo de viabilidade ambiental, relatório de avaliação ambiental, estudo ambiental simplificado, estudo de sísmica, relatório ambiental simplificado e avaliação ambiental estratégica.

A diferença entre o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e o relatório de impacto ao meio ambiente (RIMA), está na natureza das informações. O EIA é complexo, elaborado por equipe técnica, científica e multidisciplinar especializada. Utiliza termos pouco conhecidos para a maioria da população. Não é acessível ao leigo. Por isso, demanda de relatório simplificado, com termos acessíveis e que comuniquem eficazmente as informações técnicas e científicas contidas no seu todo. Esse relatório é o RIMA. Documento de comunicação das informações do EIA com a sociedade em geral, garantido a qualificação da participação popular no acompanhamento e controle dos processos de licenciamento ambiental.

O procedimento para convocação e estruturação de audiência pública para discussão do EIA/RIMA é regulamentado pela Resolução CONAMA n. 9/87. De acordo com o artigo 2º da referida resolução, “[s]empre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por cinquenta ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.” O intuito da audiência pública regulada pela Resolução CONAMA n. 9/87 é “...expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.” (artigo 1º). Quando requisitada, a “audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados.” (artigo 2º, § 4º). Para os casos complexos e dependendo da localização geográfica, “poderá haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto de respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA.” (artigo 2º, § 5º).



## ATIVIDADES

1. Qual a diferença entre Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e Estudo / Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)?
2. Qual a diferença entre Estudo e Relatório de Impacto Ambiental?
3. Qual a finalidade destes instrumentos (AIA / EIA / RIMA)?
4. De que forma a avaliação de impacto ambiental pode atuar como instrumento de redução de incertezas?
5. Por que a redução de incertezas é importante para o direito ambiental?
6. Qual a relação existente entre avaliação de impacto ambiental e os princípios da precaução e prevenção?
7. Questão do concurso para Procurador do Município, Manaus, 2006<sup>52</sup>:  
No curso de processos de licenciamento ambiental, o estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório (EIA/RIMA):
  - a. São sempre exigíveis.
  - b. São em princípio exigíveis, podendo ser dispensados por livre decisão do órgão licenciador.
  - c. São em princípio exigíveis, podendo ser dispensados pelo órgão licenciador se o impacto ambiental não for significativo.
  - d. Não são em princípio exigíveis, mas podem sê-lo por livre decisão do órgão licenciador.
  - e. Não são em princípio exigíveis, mas podem sê-lo pelo órgão licenciador se o impacto ambiental for significativo.
8. Questão retirada do concurso para Analista Ambiental CPRH/PE, 2006:  
Leia as afirmativas que seguem:
  - a. O empreendedor e os profissionais que subscrevem o Estudo de Impacto Ambiental são responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.
  - b. O órgão ambiental competente, apesar de verificar que a atividade ou o empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação ambiental, poderá mesmo assim exigir os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.
  - c. É obrigatória a elaboração de Estudo de Impacto ambiental para: os distritos industriais, as estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento, os postos de abastecimento de combustível, e os gasodutos.

Está(ão) incorreta(s) apenas:

- a. A afirmativa (a).
- b. A afirmativa (b).
- c. A afirmativa (c).
- d. As afirmativas (a) e (c).
- e. As afirmativas (a) e (b).

52. As questões 5 a 11 foram extraídas da seguinte obra: Antônio F. G. Beltrão, *Manual de Direito Ambiental*, Editora Método, 2008, pp. 192-199.



9. Questão retirada do concurso para Analista Ambiental CPRH/PE, 2006:

Leia as afirmativas que seguem:

- a. O RIMA é parte integrante do Estudo de Impacto Ambiental.
- b. As diretrizes a serem seguidas para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental são determinadas exclusivamente pelo órgão competente que realizar o licenciamento ambiental.
- c. Durante o período de análise técnica, o RIMA deve estar disponível ao público no órgão ambiental estadual, observado o sigilo industrial.

Está(ao) correta(s)

- a. Apenas a afirmativa “a”.
- b. Apenas a afirmativa “c”.
- c. Apenas as afirmativas “a” e “b”.
- d. Apenas as afirmativas “a” e “c”.
- e. As afirmativas “a”, “b” e “c”.

10. Questão retirada do concurso para Analista Ambiental CPRH/PE, 2006:

Leia as afirmativas que seguem:

- a. Compete ao órgão ambiental estadual exigir Estudo de Impacto Ambiental dos empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual.
- b. Compete ao IBAMA exigir Estudo de Impacto Ambiental dos empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei Federal n.º 4.771/65.
- c. Em regra, é de competência do órgão ambiental estadual exigir Estudo de Impacto Ambiental dos empreendimentos e atividades localizados em dois ou mais Estados.

Está(ão) correta(s) apenas:

- a. A afirmativa “a”.
- b. A afirmativa “b”.
- c. A afirmativa “c”.
- d. As afirmativas “a” e “b”.
- e. As afirmativas “a” e “c”.

11. Questão retirada do concurso para Analista Ambiental CPRH/PE, 2006

Leia as afirmativas que seguem:

- a. O Estudo de Impacto Ambiental deverá contemplar alternativas tecnológicas e locacionais, bem como medidas mitigadoras para a redução do impacto ambiental.
- b. Independentemente de quem seja o empreendedor, a responsabilidade pelas despesas de elaboração do Estudo de Impacto Ambiental é do Poder Público.



- c. O Estudo de Impacto Ambiental é exigível para todos os licenciamentos ambientais.

Está(ão) correta(s) apenas:

- a. A afirmativa “a”.
- b. A afirmativa “c”.
- c. As afirmativas “a” e “b”.
- d. As afirmativas “a” e “c”.
- e. As afirmativas “b” e “c”.

12. Questão retirada do concurso para Procurador do Estado/PR, 2007:

À luz da legislação ordinária vigente em nosso país, assinale a alternativa correta:

- a. Compete ao IBAMA exigir a realização de estudo prévio de impacto ambiental de atividades de pesquisas com organismos geneticamente modificados ou seus derivados.
- b. Compete à ANVISA exigir a realização de estudo prévio de impacto ambiental de atividades de pesquisas com organismos geneticamente modificados ou seus derivados.
- c. Compete à CTNBIO exigir a realização de estudo prévio de impacto ambiental de atividades de pesquisas com organismos geneticamente modificados ou seus derivados.
- d. Compete simultaneamente ao IBAMA, à ANVISA e à CTNBIO exigir a realização de estudo prévio de impacto ambiental de atividades de pesquisas com organismos geneticamente modificados ou seus derivados.
- e. Quanto aos aspectos de biossegurança de OGM e seus derivados, a decisão técnica do CONAMA vincula os demais órgãos e entidades da administração.

13. Questão do Procurador do Estado/PR, 2007:

Qual é o instrumento de controle do Poder Público destinado a atestar a viabilidade ambiental de um empreendimento ou atividade?

- a. Relatório ambiental preliminar.
- b. Plano de manejo.
- c. Análise preliminar de risco.
- d. Estudo prévio de impacto ambiental.
- e. Licença prévia.

14. Questão retirada do exame da OAB/CESPE, 2007.II:

Considerando aspectos relativos à proteção administrativa do meio ambiente, assinale a opção correta.

- a. A legislação brasileira estabelece, em enumeração taxativa, todos os casos em que a administração pública deve exigir do empreendedor a ela-



- boração de estudo prévio de impacto ambiental, o qual nunca poderá ser dispensado pelo órgão ambiental.
- b. O EIA/RIMA é uma das fases do procedimento de licenciamento ambiental, devendo ser elaborado por equipe técnica multidisciplinar indicada pelo órgão ambiental competente, cabendo ao empreendedor recolher à administração pública o valor correspondente aos seus custos.
  - c. São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, entre outros, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais e a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, em áreas públicas ou particulares.
  - d. A legislação brasileira estabelece, em rol exemplificativo, os casos em que a administração pública deve solicitar ao empreendedor estudo de impacto ambiental (EIA). A exigência, ou não, do EIA está vinculada ao custo final do empreendimento proposto, de acordo com tabela fixada pela administração pública.

#### MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

##### Legislação

1. Constituição Federal, artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV;
2. Lei 6.938/1981, artigo 6º, inciso II e parágrafos 1º e 2º e artigo 9º, inciso III;
3. Decreto 99.274/1990, artigo 7º;
4. Resoluções CONAMA 001/1986; 009/1987 e 237/1997.

##### Leitura Indicada

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 5ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, PP. 354-403.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Limen Júris, 2008, PP. 253-306.

##### Doutrina

*A implantação de qualquer atividade ou obra efetiva ou potencialmente degradadora deve submeter-se a uma análise e controle prévios. Tal análise se faz necessária para se anteverem os riscos e eventuais impactos ambientais a serem prevenidos, corrigidos, mitigados e/ou compensados quando da instalação, da sua operação e, em casos específicos, do encerramento das atividades.*

(Édis Milaré, *Direito do Ambiente*, 5ª edição, Revista dos Tribunais, 2007, p. 354.)



### *Jurisprudência*

Requerente: Procurador-Geral da República *vs.* Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.086-7, Tribunal Pleno, STF, Julgamento 7/Jun./2001, DJ 10/Ago./2001.

#### Ementa

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 182 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. CONTRARIEDADE AO ART. 225, § 1º, IV, DA CARTA DA REPÚBLICA.

A norma impugnada, ao dispensar a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais, cria exceção incompatível com o disposto no mencionado inciso IV, do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal.

Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo constitucional catarinense sob enfoque.



## AULA 9. LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A partir do momento em que as externalidades ambientais passam a ser reguladas pelos ordenamentos jurídicos nacionais, surge a necessidade de desenvolvimento e imposição de um sistema de controle administrado e de gestão pública. A avaliação de impacto ambiental é um dos elementos deste sistema. Após o levantamento e averiguação das externalidades negativas ambientais e como meio de controle do bem ambiental, o Poder Público institui licenças ou autorizações concedidas e impostas à atividade econômica, visando à consagração dos princípios de direito ambiental.

Esta mudança de paradigma é emblemática. Significa reconhecer que a atividade econômica já não mais se encontra livre para explorar os recursos naturais. É o reconhecimento de que o desenvolvimento somente será admitido se ocorrer de forma sustentável. Para tanto, a legislação brasileira impõe um sistema de licenciamento ambiental que se traduz em autorizações de planejamento prévio, instalação e operação, desde que verificadas as melhores práticas ambientais, ou seja, aquelas que não violem os princípios consagrados pelo artigo 225 da Carta da República. Como as melhores práticas ambientais estão intrinsecamente ligadas ao desenvolvimento científico e tecnológico, às circunstâncias de fato, tempo e modo, as licenças ambientais são provisórias, devendo ser renovadas periodicamente. Milaré<sup>56</sup>, resume o licenciamento ambiental nas seguintes palavras:

Segundo a lei brasileira, o meio ambiente é qualificado como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido para uso da coletividade ou, na linguagem do constituinte, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida. Pode ser de todos em geral e de ninguém em particular, inexistente direito subjetivo à sua utilização, que, à evidência, só pode legitimar-se mediante ato próprio de seu direito guardião – o Poder Público.

Para tanto, arma-o a lei de uma série de instrumentos de controle – *prévios, concomitantes e sucessivos* – através dos quais possa ser verificada a possibilidade e regularidade de toda e qualquer intervenção projetada sobre o meio ambiente considerado. Assim, por exemplo, as *permissões, autorizações e licenças* pertencem à família dos atos administrativos de controle prévio; a *fiscalização* é meio de controle concomitante; e o *habite-se* é a forma de controle sucessivo.

O dispositivo legal prevendo o licenciamento ambiental para atividades consideradas efetiva e potencialmente degradadoras do meio ambiente é o art. 10, da Lei 6.938/81, *in verbis*:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependem de prévio licenciamento ambiental.

53. MILARÉ, 404.





Estão, portanto, sujeitas ao licenciamento ambiental, a construção, a instalação, a ampliação e funcionamento de atividades com potencial de impacto ambiental e das que se utilizam de recursos ambientais. O Anexo I da Resolução CONAMA n. 237/97 apresenta uma lista extensa de atividades que dependem de prévio licenciamento de órgão ambiental competente.

Em relação à competência para o licenciamento ambiental, a partir da entrada em vigor da LC n. 140/11 transcrita anteriormente, passa a valer a abrangência do impacto e o critério da dominialidade exercida sobre determinado território.

Conforme narrado anteriormente, o sistema de licenciamento ambiental no Brasil é trifásico. As três fases vêm descritas pelo art. 8º, da Res. 237/97 (e que não diferem das previstas pela Lei 6.938/81 e do seu Dec. Regulamentador, 99.274/90) da seguinte forma:

I–Licença Prévia (LP)–concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II–Licença de Instalação (LI)–autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III–Licença de Operação (LO)–autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único–As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Além destas, o CONAMA ainda pode definir licenças ambientais específicas de acordo com a natureza, características e peculiaridades da obra, e a respectiva compatibilização com as etapas de implantação e operação.

Por ser um procedimento complexo e multifásico, o licenciamento ambiental brasileiro passa por diferentes etapas, nem sempre tranquilas, aumentando a insegurança dos investimentos dos setores produtivos. Este rito vem detalhado pelo art. 10, da Res. 237/97:

Art. 10–O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I–Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

II–Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;



III–Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV–Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V–Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI–Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VII–Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII–Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

Para os empreendedores que tenham implantado planos e programas voluntários de gestão ambiental como, por exemplo, o ISO 1400, o art. 12 § 3º, da Res. 237/97 prevê critérios de agilização e simplificação dos procedimentos de licenciamento ambiental. Esses critérios incluem:

- 1) Dispensa ou simplificação das auditorias ambientais, nos Estados em que a mesma é obrigatória;
- 2) Redução dos custos relacionados ao licenciamento;
- 3) Aumento dos prazos relativos às licenças ambientais;
- 4) Simplificação dos estudos ambientais inerentes ao processo de licenciamento.

A Resolução prevê ainda que os custos do órgão ambiental correm por conta do empreendedor. Esses custos podem alcançar elevadas somas. Para ampliar a transparência dos custos de análise do licenciamento, deverão as despesas ser estabelecidas por dispositivo legal e facultando ao empreendedor o acesso às planilhas de custos.

Para análise do pedido de licença, instituiu a Resolução prazo máximo de seis meses, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública. Nesses casos, o prazo será de doze meses.

Os esclarecimentos necessários devem ser prestados pelo empreendedor em prazo máximo de quatro meses. Os prazos podem ser flexibilizados, desde que haja concordância do órgão ambiental e do empreendedor.

A não observância dos prazos acarreta em:

Art. 16–O não cumprimento dos prazos estipulados nos artigos 14 e 15, respectivamente, sujeitará o licenciamento à ação do órgão que detenha com-



petência para atuar supletivamente e o empreendedor ao arquivamento de seu pedido de licença.

Art. 17—O arquivamento do processo de licenciamento não impedirá a apresentação de novo requerimento de licença, que deverá obedecer aos procedimentos estabelecidos no artigo 10, mediante novo pagamento de custo de análise.

Os prazos das licenças ambientais são estipulados pelo art. 18, da Res. 237/97:

I—O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

II—O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.

III—O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

As regras para prorrogação dos prazos para cada licença e o rito para renovação vêm expresso pelos §§ 1º a 4º, do art. 18 da Res. 237/97.

Pelo princípio da autonomia dos entes Federados, os Estados, Municípios e Distrito Federal não estão adstritos aos prazos estabelecidos pela retro citada Res. 237/97.

De acordo com o art. 19 da Res. 237/97, o órgão ambiental competente tem poderes para suspender ou cancelar as licenças ambientais. Este ato é vinculado às hipóteses de:

- 1) violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;
- 2) omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; e
- 3) superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Com o advento da Lei 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais) passou-se a criminalizar as atividades sem a respectiva licença ambiental. Assim dispõem o artigo 60, da referida lei: *“Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes: Pena – detenção, de 1 (um) a 6 (seis) meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.”*

Finalmente, as regras gerais de licenciamento estipuladas pela Resolução CONAMA n. 237/97, não excluem a exigência de licenças específicas para atividades especiais. Alguns exemplos incluem atividades de petróleo, mineração, elétricos, entre outros.



## ATIVIDADES

1. Durante a vigência de uma licença ambiental, é possível a modificação dos seus termos, suspensão e/ou cancelamento? Explique. Em caso positivo, quem deve arcar com os custos inerentes à adaptação da licença?
2. Quais são os tipos de licenças previstas pelo ordenamento jurídico ambiental brasileiro?
3. Qual a repercussão que o conceito de licença para o direito administrativo pode ter para a licença ambiental?
4. No caso de modificação, suspensão e/ou cancelamento de licença ambiental vigente, cabe ao empreendedor ser indenizado pelos danos materiais e/ou morais decorrentes? Explique.
5. Questão retirada do concurso para Defensor Público SP, 2006:  
A concessão de licença ambiental não prevê a obrigatoriedade de audiência pública, exceto quando o órgão competente para a concessão da licença julgar necessário ou quando sua realização for solicitada pelo Ministério Público ou requerido ao órgão ambiental por
  - a. Pelo menos 0,5% de cidadãos do município atingido.
  - b. Mais de 1% dos cidadãos residentes no município atingido.
  - c. Pelo menos 1% de eleitores do município atingido.
  - d. Mais de cem eleitores.
  - e. Cinquenta ou mais cidadãos.

Questão retirada do concurso para Defensor Público SP, 2006:

O licenciamento ambiental é feito em três etapas distintas, conforme a outorga das seguintes licenças: a prévia, a de instalação e a de operação. A licença de instalação NÃO poderá ultrapassar

- a. 10 anos.
  - b. 6 anos.
  - c. 5 anos.
  - d. 3 anos.
  - e. 2 anos.
6. Questão retirada do concurso da CESPE para Juiz Federal Substituto TRF 5ª Região:  
Em virtude da concessão de licença de operação a uma usina hidrelétrica, nas proximidades de um município, cujo grande apelo turístico era a existência de um lençol freático de águas quentes, foi constatado que o funcionamento da usina poderia vir a causar o resfriamento de seu lençol aquífero termal. Os técnicos do órgão licenciador estadual constataram ainda que o resfriamento do aquífero poderia trazer conseqüências não apenas ao município vizinho, mas também a outras cidades, localizadas em unidade da federação confrontante. Considerando o texto acima como referência inicial, julgue os itens que se seguem.



- a. Na hipótese aventada, na qual existe uma situação de incerteza quanto à real efetivação dos danos ambientais, o órgão licenciador competente não pode, por meio do seu poder de política, criar novas restrições ambientais, nem mesmo aludindo ao princípio da precaução.
  - b. A ausência da participação do IBAMA no procedimento de concessão de licença de operação enseja uma irregularidade, já que seria necessária a participação dessa autarquia federal como órgão de proteção ambiental competente, tendo em vista não somente que a potencialidade lesiva abrange diretamente mais de um Estado federativo, mas também porque cabe ao IBAMA o exercício do poder de polícia quando as questões ambientais envolvam bens da União, como no caso em comento, haja vista que os recursos minerais do subsolo pertencem à União.
7. Questão retirada do concurso para Procurador do Estado/PR, 2007:  
Assinale a alternativa incorreta:
- a. Os estudos necessários ao processo de licenciamento ambiental deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor.
  - b. O licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber.
  - c. Compete ao órgão ambiental estadual o licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades localizados ou desenvolvidos ao longo de rios, ainda que de domínio federal.
  - d. Compete ao IBAMA o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental localizadas em Estados que sejam limítrofes a outros países.
  - e. Pode o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, bem como suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.
8. Resolva o caso transcrito abaixo e extraído do material didático da Pós-Graduação em Direito do Estado e da Regulação da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO PEC), organizado por Rafael Aleixo e outros, p. 117:

O Prefeito de Rocha Meriti, indignado com a morosidade no andamento dos procedimentos de licenciamento ambiental de atividades que pretendem se instalar em seu Município, sob a responsabilidade do órgão estadual, resolve instituir um Sistema Municipal de Licenciamento Ambiental, com base no art. 6º da Resolução n. 237/97 do Conselho Nacional de Meio Ambiente.

Ao consultar a Procuradoria do referido Município, o prefeito foi desaconselhado a fazê-lo, tendo sido a orientação do procurador no sentido da propositura, na Câmara de Vereadores, de um projeto de lei, de iniciativa do Poder Executivo, instituindo o sistema



de licenciamento pretendido, ainda que nos mesmos termos do licenciamento federal, e criando os respectivos órgãos públicos municipais responsáveis por esta atribuição.

Tendo tido conhecimento de outros vários Municípios que tinham procedido de forma semelhante, e tendo em vista a demora do processo legislativo sugerido, o prefeito ignorou o aconselhamento do procurador e seu Município passou a outorgar licenças ambientais.

Tempos depois, uma empresa de grande importância para a cidade, responsável pela geração de vários empregos e por parte considerável da arrecadação de Rocha Meriti, é multada e tem suas atividades paralisadas por ordem do Poder Público estadual, por falta da devida licença ambiental.

Questões para reflexão:

9. O Município tem competência para o licenciamento ambiental? Com que fundamento?
10. Quais seriam as atividades cujo licenciamento caberia ao Município, caso se entenda que ele tem competência para licenciar?
11. No caso de se entender que o Município tem competência para licenciar, a Administração Pública municipal poderia licenciar suas próprias atividades? Por quê?

#### MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

##### *Legislação*

1. Lei 6.938/1981;
2. Decreto 99.274/1990;
3. Resoluções CONAMA 001/1986, 23/94 e 237/1997.

##### *Doutrina*

Sidney Guerra & Sérgio Guerra,<sup>54</sup> Curso de Direito Ambiental, Editora Fórum (2009), pp. 243-270.

##### *Jurisprudência*

Recorrente: Superintendência do Porto de Itajaí *vs.* Recorrido: Ministério Público Federal, pp. 10-30, Recurso Especial n. 588.022-SC (2003/0159754-5), 1ª Turma, STJ, Julgamento 17/Fev./2004, DJ 5/Abr./2004.

54. Os autores discorrem sobre o processo de licenciamento ambiental, abordando aspectos como a discricionariedade do órgão ambiental e a relação com o direito administrativo.

*Ementa*

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESASSOREAMENTO DO RIO ITAJAÍ-AÇU. LICENCIAMENTO. COMPETÊNCIA DO IBAMA. INTERESSE NACIONAL.

1. Existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados e, nesse caso, pode até haver duplicidade de licenciamento.

2. O confronto entre o direito ao desenvolvimento e os princípios do direito ambiental deve receber solução em prol do último, haja vista a finalidade que este tem de preservar a qualidade da vida humana na face da terra. O seu objetivo central é proteger patrimônio pertencente às presentes e futuras gerações.

3. Não merece relevo a discussão sobre ser o Rio Itajaí-Açu estadual ou federal. A conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais. A preocupação que motiva a presente causa não é unicamente o rio, mas, principalmente, o mar territorial afetado. O impacto será considerável sobre o ecossistema marinho, o qual receberá milhões de toneladas de detritos.

4. Está diretamente afetada pelas obras de dragagem do Rio Itajaí-Açu toda a zona costeira e o mar territorial, impondo-se a participação do IBAMA e a necessidade de prévios EIA/RIMA. A atividade do órgão estadual, *in casu*, a FATMA, é supletiva. Somente o estudo e o acompanhamento aprofundado da questão, através dos órgãos ambientais públicos e privados, poderá aferir quais os contornos do impacto causado pelas dragagens no rio, pelo depósito dos detritos no mar, bem como, sobre as correntes marítimas, sobre a orla litorânea, sobre os mangues, sobre as praias, e, enfim, sobre o homem que vive e depende do rio, do mar e do mangue nessa região.

5. Recursos especiais improvidos.



### MÓDULO III. RESPONSABILIDADE AMBIENTAL

Conforme reiteradamente exposto em tópicos anteriores, o bem ambiental é complexo, pois composto de diversos elementos naturais e, conforme o ordenamento jurídico, de elementos criados artificialmente pelo homem. Pelo fato desses elementos apresentarem intrincada relação com a vida humana, estão constantemente sujeitos a serem alterados e/ou modificados. Acontece, porém, que a noção clássica de dano pressupõe uma ação negativa, ou seja, prejudicial ao estado em que se encontrava o bem antes do evento danoso. Em se tratando do bem ambiental e dos elementos que o compõem, a caracterização de um dano é ameaçada pelo alto grau de subjetividade no juízo de valor que, por sua vez, varia conforme o interesse em jogo. Por exemplo: o que seria um meio ambiente ecologicamente equilibrado? Quem define quais os critérios para se atingir um meio ambiente ecologicamente equilibrado? A ciência? Mas por vezes a própria ciência é contraditória. Consequentemente, a própria caracterização de um determinado dano ambiental não é matéria pacífica. Na mesma esteira, muitos danos ao meio ambiente são de longa maturação, não sendo sentidos, senão depois de transcorridos longos períodos de tempo. Em todas essas hipóteses, há, portanto, significativa dificuldade de estabelecimento de nexos causal, típico da relação entre o dano e a responsabilidade civil clássica.

Por outro lado, quando efetivamente constatada a existência de um dano ao meio ambiente como, por exemplo, inequívoco derramamento de substância tóxica que afeta a saúde da população e os atributos ecológicos dos elementos diretamente afetados pelo vazamento, impõe-se a construção de uma responsabilidade especial que considere a complexidade anteriormente narrada do bem ambiental. Para tanto, a Constituição Federal de 1988 estabelece as linhas gerais para uma tríplice responsabilização: no campo penal, administrativo e reparatório, bem assim a legislação infraconstitucional, mais precisamente, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) e a Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998).

Dessa formas os objetivos deste módulo são:

- Entender a noção de dano ambiental à luz da complexidade do bem ambiental.
- Analisar como a responsabilidade na área ambiental é construída como elemento inibidor do risco assumido pelo tomador antes do dano ocorrer.
- Compreender como o instituto da responsabilidade para o direito ambiental é instrumento de materialização da prevenção.
- Trabalhar as possibilidades reparatórias diante de um dano ambiental.
- Identificar as dificuldades da aplicação da responsabilidade civil aos danos causados ao meio ambiente.
- Examinar as consequências sancionatórias imputadas pelo ordenamento jurídico brasileiro ao responsável pelo dano ambiental.
- Conhecer as condutas lesivas ao meio ambiente que dão ensejo a responsabilidade penal.
- Analisar as possibilidades de atuação da administração pública na imposição de sanções administrativas.
- Articular a aplicação das responsabilidades civil, penal e administrativa.





## AULA 10. RESPONSABILIDADE COMO TUTELA DO RISCO

O “risco” é um fenômeno afeto à transformação dos modelos tecnológicos e de produção que caracterizam a sociedade moderna. Difere-se do perigo, pois que se refere às situações futuras e incertas. Apesar de não ser possível afastar integralmente os riscos produzidos pela sociedade, mecanismos de gestão dos riscos são viáveis e cada vez mais desejáveis.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, é direito de todos e sua defesa e preservação é dever do Poder Público e da coletividade<sup>55</sup>. Muitas vezes os danos provenientes da ausência da observância do dever constitucional de proteção ambiental são irreversíveis, não sendo, dessa forma, possível repará-los. É neste contexto de irreparabilidade e imprevisibilidade do dano ambiental que surge a responsabilidade ambiental.

Tendo em vista a preocupação com a produção de danos futuros, a responsabilidade ambiental estimula os agentes econômicos a exercerem suas atividades de forma mais eficiente, na medida em que a verificação do dano poderá implicar na tríplice responsabilização (penal, administrativa e civil) do agente<sup>56</sup>.

A responsabilidade penal surge em razão da infração de normas penais, que tipificam como criminosas determinadas condutas praticadas pelo agente e impõem, na maioria das vezes, como consequência, penas privativas de liberdade. Já a responsabilidade administrativa deriva da transgressão de normas de natureza administrativa, impondo punições tais como a cominação de multa, a destruição ou apreensão de bens, o fechamento de estabelecimentos, etc. Finalmente, a responsabilidade civil nasce quando uma conduta praticada produz dano a terceiro em razão da violação de direito, devendo portando o causador do dano repará-lo.

Tendo em vista a gravidade das consequências jurídicas provocadas em função das ações danosas ao bem jurídico tutelado, as externalidades ambientais são incorporadas aos custos de produção, posto que os agentes econômicos são estimulados a desenvolverem formas menos danosas e perigosas de exercerem suas respectivas atividades<sup>57</sup>, reduzindo, portanto, os riscos ambientais, diminuindo, conseqüentemente, os danos ao meio ambiente. Diante das demandas da sociedade, a responsabilidade ambiental surge como importante instrumento para a regulação dos riscos.

O sistema de responsabilização do poluidor em razão da produção de riscos/danos ambientais pode ser resumido da seguinte maneira, de acordo com Benjamin<sup>58</sup>:

“a) responsabilidade civil pelo dano ambiental (pessoal – patrimonial ou moral – e/ou ecológico), com base na Lei 6.938/81 (regime objetivo), acrescida da inovadora possibilidade do juiz cível, em complementação ao *quantum debeatur* indenizatório, impor ao réu *multa civil*, esta com base na Lei n. 9.605/98, desde que presente infração a qualquer dos dispositivos do novo estatuto; e

b) responsabilidade penal e administrativa nos termos da Lei n. 9.605/98 (regime subjetivo para os ilícitos penais), além de outras sanções previstas no restante do ordenamento, sem prejuízo de, no próprio campo criminal, proceder-se à responsabilização civil de modo accidental.

A seguir serão apresentadas de forma mais detalhada as referidas espécies de responsabilização ambiental.

55. Art. 225 da CF.

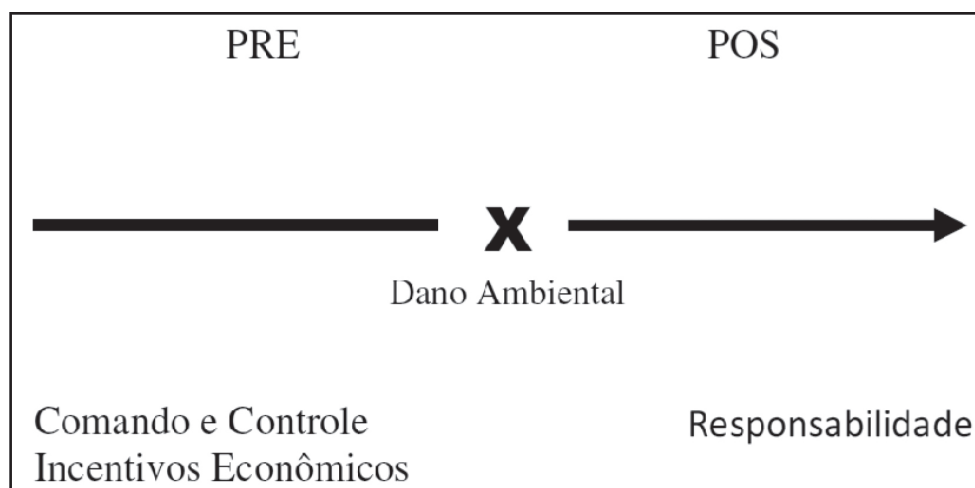
56. Art. 225, § 3º da CF: As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

57. Antônio Herman V. Benjamin. “Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental”. Revista de Direito Ambiental, ano 3, janeiro-março de 1998. P. 9.

58. *Ibid.*, p. 30.



Esse rígido sistema de responsabilidades está inserido na construção de um direito tipicamente de risco, com princípios, normas e regulamentos próprios e bastante peculiares às circunstâncias do objeto da tutela. A figura a seguir ilustra auxilia na compreensão da inserção da noção de risco na concepção da responsabilidade.



*Fonte: próprio autor.*

Assumindo uma linha imaginária de ação ou omissão, conforme demonstrado no gráfico, “x” seria o momento de ocorrência do dano ambiental. Diante da natureza da imprevisibilidade da ocorrência do dano, permeada por incertezas diante da complexidade do bem tutelado e, sobretudo, diante de uma característica bastante peculiar ao dano ao ambiente natural, qual seja, a sua irreversibilidade ou extrema dificuldade de recuperação, a área de maior atuação da tutela ambiental é na fase pré-dano mostrada na figura. Isso se dá através de um complexo sistema de comando e controle, mas também via incentivos econômicos como instrumentos de política ambiental. O pilar central desta atuação é juridicamente construído a partir do princípio da precaução.

Na linha do gráfico ilustrado anteriormente, o regime de responsabilização em matéria ambiental é um instrumento de regulação pré-dano. A intenção é justamente essa. Ao se deparar com as possíveis consequências da assunção de risco acima do socialmente desejado ou juridicamente permitido, o empreendedor tenderia a tomar uma posição mais conservadora. Comparando o custo provável de todas as variáveis que envolvem a ocorrência do dano com o custo de não assumir o risco, o empreendedor opta pela auto-regulação via adoção de mecanismos de controle e gestão dos riscos ambientais da suas atividades. Esta é a racionalidade que fundamenta a construção teórica e jurisprudencial da responsabilidade punitiva em matéria ambiental, efetivo instituto pós-dano, mas com reflexo direto no controle do grau de risco assumido na fase pré-dano.

Alguns elementos contribuem para uma responsabilidade diferenciada para o direito ambiental de risco. A primeira delas se relaciona com a dificuldade de caracterização do dano ambiental em esferas de espaço e de tempo. O dano ambiental não se restringe aos limites geopolíticos impostos pelas diferentes sociedades. Por isso, uma atividade que ocorre num determinado local, numa determinada época, pode se revelar degrada-



dora noutra local, distante ou não da sua origem, pouco ou muito tempo depois de ter acontecido.

Aliado às complexidades relacionadas à delimitação do dano e que, portanto, se apresentam como obstáculos à eficaz regulação ambiental, em muitos casos a natureza difusa dos prejuízos causados pela emissão de determinado poluente dificulta o rastreamento da fonte emissora para efeitos de caracterização do nexos de causalidade, imprescindível à aplicação do regime constitucional de responsabilização. Pior ainda, uma determinada substância pode apenas se tornar uma ameaça ao ambiente natural, ou à saúde da população, quando em contato e reagindo com outras substâncias emitidas por outros agentes, ou mesmo com aquelas encontradas naturalmente no ambiente. Trata-se de mais um elemento desafiador para a regulação ambiental pré e pós-dano.

## MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

### Legislação

Lei n. 6.938/81;

Lei n. 9.605/98.

### Doutrina

*A sociedade capitalista e o modelo de exploração capitalista dos recursos economicamente apreciáveis se organizam em torno das práticas e dos comportamentos potencialmente produtores de situações de risco. Esse modelo de organização econômica, política e social submete e expõe o ambiente, progressiva e constantemente, ao risco.*

*O risco, é hoje, o dado que responde pelos maiores e mais graves problemas e dificuldades nos processos de implementação de um nível adequado de proteção jurídica do ambiente (...).*

*O dano ambiental é um desses novos problemas produzidos pelos modelos de organização social de risco, e que se relacionam de forma mais próxima com a pretensão deste trabalho. Há a difusão subjetiva, temporal e espacial dos estados de perigo e das situações de risco, a qual qualifica o dano ao ambiente sob uma perspectiva de superação dos esquemas relacionais da ciência jurídica tradicional. Basta para exemplificar a afirmação a observação da emergência do dano pessoal e do dano global, que cada vez mais têm condições de projetar potencialmente seus efeitos no tempo, sem que se garantam certeza e controle absoluto sobre a informação de sua qualidade de periculosidade.*

*Tal situação importa em reconhecer a multiplicação anônima das situações de danos invisíveis, furtivos e anônimos, cuja presença, acumulação e progressão do processo degradador podem ser mesmo completamente desconhecidos dos atores do ambiente democrático e de seus atingidos.*



*Reconhece-se, assim, a possibilidade da proliferação anônima de situações de risco e de perigo, das vítimas potenciais, e, sobretudo, da possibilidade de que a potência de vitimização não se adstrinja exclusivamente ao presente, e muito menos se circunscreva a um âmbito ético que limite sua compreensão a partir do paradigma humano. Não só os atores sociais presentes e humanos são as vítimas potenciais desses processos invisíveis e deles desconhecidos. A invisibilidade e o anonimato dos estados de risco e de perigo revelam seu aspecto nocivo e dogmaticamente mais tormentoso como problema, quando se admite que são futuras gerações, e o complexo de seus interesses e direitos intergeracionais, que atualmente se impõem como o principal problema produzido pelas sociedades de risco, e, da mesma forma, o principal problema a ser enfrentado pelo Direito do Ambiente a partir de um modelo eficiente de equalização otimizada e procedimental desses desafios.*

Leite, José Rubens Morato. Direito ambiental na sociedade de risco. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. P. 123-124.

#### *Leitura Indicada*

Leite, José Rubens Morato. Direito ambiental na sociedade de risco. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. P. 123-132.

Guerra, Sidney e Guerra, Sérgio. Curso de direito ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2009. P. 19-37.

#### *Jurisprudência*

Recorrente: Ruma Administração e Comércio de Imóveis Ltda. *vs.* Recorrido: Ministério Público, Agravo de Instrumento n. 2004.002441-0, de São Francisco do Sul, Primeira Câmara de Direito Público, TJSC, Julgamento 27/Maio/2004.

##### *Ementa*

AÇÃO CAUTELAR EM MATÉRIA AMBIENTAL – LIMINAR CONCEDIDA – AGRAVO DE INSTRUMENTO – LICENÇA E AUTORIZAÇÃO DE CORTE EXPEDIDOS EM DESACORDO COM O RELATÓRIO DE VISTORIA.

O art. 225 da CRFB prevê que o Poder Público, com o fito de garantir um meio ambiente equilibrado, pode exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente ensejadora de significativa lesão ao meio ambiente, estudo prévio de impacto.

No caso em tela, a licença e autorização de corte obtidos pela agravante se encontram em frontal oposição ao relatório de impacto ambiental efetuado *in loco*, uma vez que naquele documento consta expressamente a proibitiva de supressão de árvores, florestas ou qualquer forma de vegetação de Mata Atlântica, bem como de conjunto de plantas em estágio de regeneração médio ou elevado, vedações estas, contidas na Lei n. 4774/65, Decreto n. 750/93 e resolução CONAMA n. 237/97.



Destarte, não pode a recorrente pretender, escorada em licença e autorização que não levaram em conta a realidade, continuar a explorar e suprimir a vegetação da área, pelo menos até a realização de um estudo de impacto ambiental.

AMBIENTAL – PROTEÇÃO ANTECIPADA – CONTROLE DO RISCO DE DANO – APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E PREVENÇÃO.

Frente ao atual conceito de proteção ambiental trazido pela CRFB, percebe-se a importância atribuída à antecipação no que tange ao controle do risco de dano, notadamente com a aplicação dos princípios. O princípio da prevenção tem seu âmbito gravitacional dirigido às hipóteses em que se pode vislumbrar um perigo concreto, ou melhor, onde o risco de dano é mais palpável. O princípio da precaução, por sua vez, atua no caso de perigo abstrato, hipóteses em que não se pode ter noção exata das consequências advindas do comportamento do agente.

Por este viés, é preferível o adiamento temporário das atividades eventualmente agressivas ao meio ambiente, a arcar com os prejuízos em um futuro próximo, ou ainda, pleitear reparação dos danos, a qual, nesta seara, torna-se normalmente complicada e, muitas vezes, ineficiente.



## AULA 11. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

Como visto anteriormente, a proteção do meio ambiente é materializada, dentre outras formas, pela fixação de responsabilidade administrativa, penal e civil do poluidor. Tais formas de responsabilização são concretizadas a partir de ações de cunho preventivo, reparatório e repressivo.

A responsabilidade administrativa é classificada como mecanismo de repressão conduzido pelo Poder Público, através de seu poder de polícia, em face de condutas consideradas lesivas ao meio ambiente. A responsabilidade em análise surge a partir da infração de normas administrativas, devendo a mesma ser investigada pela própria Administração Pública, através da instauração de procedimento adequado, sendo assegurado o contraditório e ampla defesa.

Segundo o artigo 70 da Lei 9.605/1998, infração administrativa ambiental consiste em “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”. Como pode ser observado, a lei tipificou as infrações ambientais de forma aberta e genérica, conferindo alto grau de discricionariedade ao agente público no enquadramento de condutas lesivas como infrações administrativas.

Sobre o emprego de normas abertas e genéricas, afirma Nicolao Dino de Castro e Costa<sup>59</sup>: “A utilização de tipos abertos e de normas penais em branco constitui um mal necessário, para que seja possível assegurar maior efetividade à tutela penal ambiental. Ora, se pode ser sustentada a compatibilidade deste ponto de vista com a ordem jurídica, em se tratando da seara penal, com muito mais razoabilidade tal pode ocorrer cuidando-se das infrações administrativas”.

A partir da leitura do artigo 70 da Lei de Crimes Ambientais, supracitado, é possível extrair o pressuposto para a configuração da responsabilidade administrativa, qual seja, praticar conduta ilícita, ou seja, em dissonância com o ordenamento legal. Esta é a principal diferença da responsabilidade administrativa para a civil, já que nesta última não é necessário que a conduta seja ilícita, basta a verificação de dano ao meio ambiente. E, por outro lado, na responsabilidade administrativa, não há necessidade da ocorrência do dano para que possa haver a imputação sancionatória sobre o determinado infrator. Basta que fique caracterizada a violação a uma norma administrativa. Nesse sentido, o artigo 62, inciso VII, do Decreto n. 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas, ilustra a situação de sanção administrativa, ainda que o dano não tenha ocorrido: “Art. 62. *Incorre nas mesmas multas do art. 61 quem: VII – deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução ou contenção em caso de risco ou de dano ambiental grave ou irreversível;*”.

Seguindo este entendimento, afirma Édís Milaré<sup>60</sup>: “*Refletindo mais detidamente sobre a matéria, concluímos que a essência da infração ambiental não é o dano em si, mas sim o comportamento em desobediência a uma norma jurídica de tutela do ambiente. Se não há conduta contrária à legislação posta, não se pode falar em infração administrativa. Hoje entendemos que o dano ambiental, isoladamente, não é gerador de responsabilidade administrativa; contrario sensu, o dano que enseja responsabilidade administrativa é aquele enquadrável como o resultado descrito em um tipo infracional ou o provocado por uma conduta omissiva ou comissiva violadora de regras jurídicas. Nesse sentido, p. ex., se uma indústria*

59. Nicolao Dino Costa Neto, Flavio Dino de Castro Costa e Ney de Barros Bello Filho. Crimes e Infrações Administrativas Ambientais. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. P. 324 e 325.

60. Édís Milaré, Direito do Ambiente. 5ª edição reformulada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. P. 921.



*emite poluentes em conformidade com a sua licença ambiental, não poderá ser penalizada administrativa e penalmente caso o órgão licenciador venha a constatar, em seguida, que o efeito sinérgico do conjunto das atividades industriais desenvolvidas em determinada região está causando dano ambiental, não obstante a observância dos padrões legais estabelecidos em norma técnico-jurídica”.*

No exemplo acima apresentado, o empreendedor apesar de não ter praticado qualquer conduta ilegal, poderá sofrer responsabilidade civil, já que danos ambientais foram produzidos. Ainda nesta situação, o Estado também poderá ser responsabilizado solidariamente, em razão do seu dever constitucional de gestor do bem ambiental, instituído pelo artigo 225, *caput*, da CF/88.

O artigo 72 da Lei 9.605/1998 estabelece as sanções legais a serem aplicadas em caso de verificação de infração administrativa, são elas: advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra; suspensão parcial ou total de atividade; e restritiva de direitos. No que diz respeito à competência para definir infrações administrativas e suas penalidades, o artigo 24 da CF/88 atribui competência concorrente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (em razão do disposto no artigo 30, inciso II, da CF). Cabe destacar, todavia, que em relação à definição dos crimes ambientais e suas respectivas penas, somente a União poderá legislar, já que possui competência privativa em matéria penal. Já em relação à gestão do meio ambiente, o art. 23 da CF/88, atribui competência administrativa comum aos Entes Federativos para a proteção do meio ambiente e combate da poluição em qualquer de suas formas.

Considerando a divisão de competências, além das infrações administrativas elencadas pelos artigos 70 a 76 da Lei 9.605/1998, também devem ser observadas aquelas constantes das leis estaduais, municipais e distritais relativas à proteção ambiental. De toda sorte, a imposição de multa pelo Estado, Distrito Federal ou Municipal, exclui a aplicação de multa federal.

No tocante à reincidência, esta pode ser genérica (infração de outra natureza) ou específica (mesma natureza). O prazo legal estipulado pela reincidência é o de 3 (três) anos, ou seja, a infração genérica ou específica deve ser consumada dentro do referido prazo.

## ATIVIDADES

1. De que forma a imposição de sanções administrativas pode ser instrumento eficaz na prevenção de ações lesivas ao meio ambiente?
2. Qual(is) órgão(s) possui(em) competência para definição de infrações administrativas e suas sanções?
3. O elemento subjetivo (dolo ou culpa) é de observância obrigatória em todas as sanções aplicadas às infrações administrativas ambientais?
4. Considere o seguinte caso:



A CECA – Comissão Estadual de Controle Ambiental do Estado do Rio de Janeiro lavrou auto de infração imputando a uma empresa de Óleo e Gás multa por infringência ao inciso 2.1 da Tabela do Decreto n.º 8.974/86 cometida em 22.11.1991, consubstanciada no vazamento de 500 litros de petróleo do navio de bandeira Liberiana fretado pela recorrente. A multa foi aplicada por poluição de água e solo com substância não tóxica, quando o navio transportava petróleo bruto para Angra dos Réis.

À época do ocorrido vigia o § 4º, da Lei 6.938/81 que assim dispunha:

*§ 4º Nos casos de poluição provocada pelo derramamento ou lançamento de detritos ou óleo em águas brasileiras, por embarcações e terminais marítimos ou fluviais, prevalecerá o disposto na Lei nº 5.357, de 17/11/1967.*

A Lei 5.357/67, por sua vez, dispõe:

*“Art 1º As embarcações ou terminais marítimos ou fluviais de qualquer natureza, estrangeiros ou nacionais, que lançarem detritos ou óleo nas águas que se encontrem dentro, de uma faixa de 6 (seis) milhas marítimas do litoral brasileiro, ou nos rios, lagoas e outros tratos de água ficarão sujeitos às seguintes penalidades:*

*a) as embarcações, à multa de 2% (dois por cento) do maior salário-mínimo vigente no território nacional, por tonelada de arqueação ou fração;*

*b) os terminais marítimos ou fluviais, à multa de 200 (duzentos) vezes o maior salário-mínimo vigente no território nacional.*

*Parágrafo único. Em caso de reincidência a multa será aplicada em dobro.*

*Art 2º A fiscalização desta Lei fica a cargo da Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha, em estreita cooperação com os diversos órgãos federais ou estaduais interessados.*

*Art 3º A aplicação da penalidade prevista no art. 1º e a contabilidade da receita dela decorrente far-se-ão de acordo com o estabelecido no Regulamento para as Capitânicas de Portos.*

*Art 4º A receita proveniente da aplicação desta lei será vinculada ao Fundo Naval, para cumprimento dos programas e manutenção dos serviços necessários à fiscalização da observância desta Lei.*

*Art 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art 6º Revogam-se as disposições em contrário.”*

Outro dispositivo que pode auxiliar no desenvolvimento das estratégias de ação é o artigo 2º do Decreto n. 83.540/79, *in verbis*:

*O proprietário de um navio, que transporte óleo a granel como carga, é civilmente responsável pelos danos causados por poluição por óleo no Território Nacional, incluído o mar territorial, salvo nas hipóteses previstas no § 2º, do artigo III, da Convenção ora regulamentada.*





Como advogado da empresa multada, esboce a estratégia de defesa atentando para as seguintes questões:

5. É da competência dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos a aplicação de penalidades pelo dano ambiental ocasionado por vazamento de óleo de navio estrangeiro em águas brasileiras?
6. Se de competência dos órgãos do SISNAMA, pode o órgão estadual aplicar multa por violação de lei federal?
7. O pagamento da multa ambiental é de responsabilidade do proprietário do navio estrangeiro ou da empresa sua cliente, que o fretou para transportar o petróleo bruto?
8. Na elaboração da estratégia de defesa, considere também o disposto na Lei 6.938/81 e o disposto no art. 7º, da Lei 7.661/88, *in verbis*:  
*A degradação dos ecossistemas, do patrimônio e dos recursos naturais da Zona Costeira implicará ao agente a obrigação de reparar o dano causado e a sujeição às penalidades previstas no art. 14 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, elevado o limite máximo da multa ao valor correspondente a 100.000 (cem mil) Obrigações do Tesouro Nacional – OTN, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.*

## MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

### Legislação

1. Lei n. 9.605/1998
2. Decreto n. 6.514/2008

### Doutrina

*Para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente, e fundando-se no princípio do poluidor-pagador, além de consagrar o dever do poluidor de reparar o dano resultante de sua atividade, elencou o legislador, ao lado de alguns instrumentos de cunho preventivo (p. Ex., o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental), as “penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental”,<sup>61</sup> de índole eminentemente repressiva.*

*De fato, a defesa do meio ambiente desenvolve-se simultaneamente a partir de ações de índole preventiva, reparatória e repressiva.*

*(...) a importância da regulamentação dos ilícitos administrativos e criminais, em matéria de tutela ambiental, reside no fato de que essas esferas de responsabilidade não dependem da configuração de um prejuízo, podendo coibir condutas que apresentem mera potencialidade de dano ou mesmo de risco de agressão aos recursos*

<sup>61</sup>Lei 6.938/1981, art. 9º, IX.



*ambientais. Exemplo disso é a tipificação, como crime e como infração administrativa, da conduta de operar atividade sem a licença ambiental exigível.*

*Na vasta principiologia do Direito Ambiental, o já estudado princípio do controle do poluidor pelo Poder Público aparece aqui como de maior interesse; ele materializa-se no exercício do poder de polícia administrativa, que, constatando a prática de uma infração, faz instaurar o processo ed apuração da responsabilidade do agente.*

[Milaré, Edis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 5ª ed. Ref., atual. E ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. P. 827-828.]

### *Leitura Indicada*

Milaré, Edis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 5ª ed. Ref., atual. E ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. P. 820-850.

### *Jurisprudência*

Recorrente: Petróleo Brasileiro S/A – Petrobrás *vs.* Recorrido: Estado do Rio de Janeiro, Recurso Especial n. 467.212-RJ (2002/0106671-6), 1ª Turma, STJ, Julgamento 28/Out./2003, DJ 15/Dez./2003.

#### *Ementa*

ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO DE MULTA. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. DERRAMAMENTO DE ÓLEO DE EMBARCAÇÃO ESTRANGEIRA CONTRATADA PELA PETROBRÁS. COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE PARA IMPOR SANÇÕES. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. LEGITIMIDADE DA EXAÇÃO.

1. “(...)O meio ambiente, ecologicamente equilibrado, é direito de todos, protegido pela própria Constituição Federal, cujo art. 225 o considera “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. (...) Além das medidas protetivas e preservativas previstas no § 1º, incs. I-VII do art. 225 da Constituição Federal, em seu § 3º ela trata da responsabilidade penal, administrativa e civil dos causadores de dano ao meio ambiente, ao dispor: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. Neste ponto a Constituição recepcionou o já citado art. 14, § 1º da Lei n. 6.938/81, que estabeleceu responsabilidade objetiva para os causadores de dano ao meio ambiente, nos seguintes termos: “sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.” “[grifos nossos] (Sergio Cavalieri Filho, in “Programa de Responsabilidade Civil”)

2. As penalidades da Lei n.º 6.938/81 incidem sem prejuízo de outras previstas na legislação federal, estadual ou municipal (art. 14, caput) e somente podem ser aplicadas



por órgão federal de proteção ao meio ambiente quando omissa a autoridade estadual ou municipal (art. 14, § 2º). A ratio do dispositivo está em que a ofensa ao meio ambiente pode ser bifronte atingindo as diversas unidades da federação

3. À Capitania dos Portos, consoante o disposto no § 4º, do art. 14, da Lei n.º 6.938/81, então vigente à época do evento, competia aplicar outras penalidades, previstas na Lei n.º 5.357/67, às embarcações estrangeiras ou nacionais que ocasionassem derramamento de óleo em águas brasileiras.

4. A competência da Capitania dos Portos não exclui, mas complementa, a legitimidade fiscalizatória e sancionadora dos órgãos estaduais de proteção ao meio ambiente.

5. Para fins da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, art 3º, qualifica-se como poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

6. Sob essa ótica, o fretador de embarcação que causa dano objetivo ao meio ambiente é responsável pelo mesmo, sem prejuízo de preservar o seu direito regressivo e em demanda infensa à administração, inter partes, discutir a culpa e o regresso pelo evento.

7. O poluidor (responsável direto ou indireto), por seu turno, com base na mesma legislação, art. 14 – “sem obstar a aplicação das penalidades administrativas” é obrigado, “independentemente da existência de culpa”, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, “afetados por sua atividade”.

8. Merecem tratamento diverso os danos ambientais provocados por embarcação de bandeira estrangeira contratada por empresa nacional cuja atividade, ainda que de forma indireta, seja a causadora do derramamento de óleo, daqueles danos perpetrados por navio estrangeiro a serviço de empresa estrangeira, quando então resta irretrorquível a aplicação do art. 2º, do Decreto n.º 83.540/79.

9. De toda sorte, em ambos os casos há garantia de regresso, porquanto, mesmo na responsabilidade objetiva, o imputado, após suportar o impacto indenizatório não está inibido de regredir contra o culpado.

10. In casu, discute-se tão-somente a aplicação da multa, vedada a incursão na questão da responsabilidade fática por força da Súmula 07/STJ.

11. Recurso especial improvido.



## AULA 12. RESPONSABILIDADE PENAL AMBIENTAL

A responsabilização penal tem como objetivo precípua tutelar o bem jurídico meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme determina o artigo 225, *caput*, da Constituição Federal. Tal conceito abrange o meio ambiente natural, artificial e cultural.

Os crimes ambientais e suas respectivas sanções são fixados pela Lei n. 9.605/98. No entanto, cabe ressaltar que ainda vigoram outros tipos de natureza penal previstos no Código Penal, na Lei de Contravenções Penais, no Código Florestal, na Lei n. 6.453/1977 e na Lei n. 7.643/1987.

Tendo em vista a complexidade e multidisciplinaridade das questões ambientais, muitas vezes os tipos penais ambientais são orientados pela técnica legislativa conhecida como *norma penal em branco*, sendo necessário, portanto, para sua aplicação a interpretação conjunta de algumas leis, inclusive administrativas, já que o dispositivo penal específico mostra-se incompleto, requerendo complementação. Nesse sentido, afirma Édis Milaré<sup>62</sup> “(...) o comportamento proibido vem enunciado de forma vaga, chamando por complementação ou integração através de outros dispositivos legais ou atos normativos extravagantes. Nem poderia ser diferente em matéria, como a em discussão, regulada predominantemente por normas e instituições de Direito Administrativo.”

O crime ambiental pode ser praticado a título doloso ou culposo. O primeiro ocorre quando o agente deseja o resultado ou assume o risco de produzi-lo. Já o crime culposo é verificado nas hipóteses em que o agente produz o resultado danoso em razão de sua conduta imprudente, negligente ou imperita. De acordo com a Lei 9.605/1998, podem ser apresentados como exemplo de tipos penais culposos aqueles previstos nos artigos. 38, 40, 41, 49, 54, 56, 62, 67, 68 e 69-A da referida legislação.

Considerando que a tutela do meio ambiente deve ter como objetivo prevenir danos, ao invés de repará-los, dada a irreparabilidade do bem jurídico protegido – meio ambiente ecologicamente equilibrado – o direito penal ambiental faz uso de crimes de perigo, principalmente abstratos, para atingir tal objetivo.

Nos crimes de perigo abstrato não é necessária a comprovação concreta do perigo para o bem ambiental, já que compreendem condutas classificadas como de grande risco ambiental. Pode ser citado como exemplo desta espécie de crime a conduta descrito no art. 55 da Lei 9.605/98:

Art. 55. Executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, ou em desacordo com a obtida:

Pena – detenção, de seis meses a um ano, e multa.

Como pode ser observado a partir da redação do referido artigo, a conduta de pesquisar, lavar ou extrair recursos minerais sem a competente autorização ou em desacordo com esta, configura crime ambiental passível de pena de detenção. Neste caso, o legislador presume a grande probabilidade de que a realização das mencionadas atividades possa provocar danos ao meio ambiente. Cabe destacar que o dano pode não ter sido verificado, mas a elevada probabilidade de que tais condutas produzam prejuízos irreparáveis ao bem jurídico protegido faz com que o legislador tipifique como crime o risco de produção do dano. Parte da doutrina defende que a utilização dos crimes de perigo é uma eficiente forma de efetivar os princípios da prevenção e precaução.

62. LEUZINGER, Márcia Dieguez, Responsabilidade Civil do Estado por danos ao meio ambiente. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 12, n. 45, p. 188, 2007.



“Considerando que a finalidade da proteção jurídica do meio ambiente é eminentemente a prevenção de danos e a precaução contra riscos, também a proteção penal da qualidade ambiental deve informar-se por estas ideias, traduzindo-se a criminalização danosas ao bem jurídico ambiental em um valioso instrumento destinado a evitar prática que venha atingi-lo.

Desta forma, a criminalização do perigo atende sobremaneira ao postulado acima identificado. O crime de perigo tutela o bem o jurídico protegido antes de sua efetiva lesão, ainda em um momento de possibilidade de ocorrência, em sede de ameaça do dano, configurando a aplicação efetiva dos princípios constitucionais da prevenção e da precaução.”<sup>63</sup>

Outro ponto importante a ser destacado diz respeito ao sujeito ativo dos crimes ambientais. Podem figurar no polo ativo das condutas tipificadas como crimes ambientais qualquer pessoa, física ou jurídica. A inclusão da responsabilização das pessoas jurídicas foi importante inovação trazida pela Lei 9.605/1998, na medida em que os crimes ambientais são predominantemente cometidos por grandes empresas.

“Inovação importante, firmada com base no art. 225, § 3º, da CF/88, foi a responsabilização penal da pessoa jurídica por crimes ambientais (at. 3º da Lei 9.605/98), nos casos em que a infração for cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.”<sup>64</sup>

O artigo 3º da Lei em comento estabelece: “as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e *penalmente* conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade”. Determina ainda, em seu parágrafo único que “a responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato”.

Como visto, o legislador brasileiro superou o entendimento de que somente pessoas físicas poderiam ser sujeitos ativos de crimes e a responsabilização penal da pessoa jurídica vem sendo aplicada pelos Tribunais. Vale destacar importante precedente da 5ª turma do Superior Tribunal de Justiça, nos autos do Recurso Especial 564.960/SC, cujo relator Ministro Gilson Dipp, que assim se posicionou ao determinar o recebimento de denúncia em face de empresa acusada de poluir o leito de um rio: “*não obstante alguns obstáculos a serem superados, a responsabilidade penal da pessoa jurídica é um preceito constitucional, posteriormente estabelecido, de forma evidente, na Lei ambiental, de modo que não pode ser ignorado. Dificuldades teóricas para sua implementação existem, mas não podem configurar obstáculos para sua aplicabilidade prática na medida em que o Direito é um ciência dinâmica, cujas adaptações serão realizadas com o fim de dar sustentação à opção política do legislador. Desta forma, a denúncia oferecida contra a pessoa jurídica de direito privado deve ser acolhida, diante de sua legitimidade para figurar no pólo passivo da relação processual-penal*”.

Outra peculiaridade trazida pela Lei n. 9.605/1998 é a expressa previsão da desconsideração da personalidade da pessoa jurídica. Também conhecida como *disregard*

<sup>63</sup>CRUZ, Ana Paula Fernandes Nogueira da, Crimes de Perigo e Riscos ao Ambiente. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 11, n. 42, p. 12, 2006.

<sup>64</sup> Esta e a próxima questão foram extraídas da seguinte obra: Antônio F. G. Beltrão, Manual de Direito Ambiental, Editora Método, 2008, p. 263.



*doctrine*, a desconsideração da pessoa jurídica ambiental diferencia-se da regra geral insculpida pelo artigo 50 do Código Civil, já que para sua aplicação basta que a personalidade jurídica constitua obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente.

Em suma, podem ser apontadas como principais inovações trazidas pelas Leis 9.605/1998 e 6.938/81: a responsabilização penal das pessoas jurídicas; a opção pela não utilização do encarceramento como regra geral para as pessoas físicas que cometerem crimes contra o meio ambiente; a criminalização do poluidor indireto; a fixação da responsabilidade solidária; a criminalização das instituições financeiras; e a valorização da participação da Administração Pública, por meio de autorizações, permissões e licenças<sup>66</sup>.

### ATIVIDADES

1. Qual é a intenção implícita na responsabilização penal de condutas lesivas ao meio ambiente?
2. Podem as pessoas coletivas ser punidas pela prática de crimes ecológicos?
3. Questão retirada do concurso para Procurador do MP do TCE/MG, 2007<sup>67</sup>:  
Dentre os crimes ambientais, NÃO admite a modalidade culposa o de
  - a. Conceder a funcionário público licença em desacordo com as normas ambientais para obra cuja realização dependa de ato autorizativo do Poder Público.
  - b. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que possam resultar em danos à saúde humana.
  - c. Deixar, aquele que tiver o dever contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental.
  - d. Destruir bem especialmente protegido por lei.
  - e. Fazer o funcionário público afirmação falsa em procedimento de autorização de licenciamento ambiental.
4. Questão retirada do concurso para Procurador Município Manaus, 2006:  
NÃO é circunstância agravante da pena pela prática de crime ambiental, tal como definido pela Lei n.º 9.605/98, ter o agente cometido o crime
  - a. Em domingos e feriados, ou à noite.
  - b. Em razão de sua baixa instrução ou escolaridade.
  - c. Dentro de unidade de conservação.
  - d. Para obter vantagem pecuniária.
  - e. Abusando de licença que lhe tenha sido regularmente concedida.

65. Machado, Paulo Affonso Leme Machado. *Direito Ambiental Brasileiro*. 16ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2008. P. 696-697.

<sup>66</sup>Art. 225, caput, c/c o art. 5.º, § 2º, da CF.

67. Ivette Senise Ferreira. *Tutela penal do patrimônio cultural*. São Paulo: RT, 1995, p. 68.



## MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

## Legislação

1. Lei n. 9.605/98;

## Doutrina

*O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na sua concepção moderna é um dos direitos fundamentais da pessoa humana<sup>68</sup>, o que, por si só, justifica a imposição de sanções penais às agressões contra ele perpetradas, como extrema ratio. Em outro modo de dizer, “ultima ratio da tutela penal ambiental significa que esta é chamada a intervir somente nos casos em que as agressões aos valores fundamentais da sociedade alcancem o ponto do intolerável ou sejam objeto de intensa reprovação do corpo social”.<sup>69</sup>*

*Ora, preservar e restabelecer o equilíbrio ecológico em nossos dias é questão de vida ou morte. Os riscos globais, a extinção de espécies animais e vegetais, assim como a satisfação de novas necessidades em termos de qualidade de vida, deixam claro que o fenômeno biológico e suas manifestações sobre o Planeta estão sendo perigosamente alterados. E as consequências desse processo são imprevisíveis, já que “as rápidas mudanças climáticas, (...) a menor diversidade de espécies fará com que haja menor capacidade de adaptação por causa da menor viabilidade genética e isto estará limitando o processo evolutivo, comprometendo inclusive a viabilidade de sobrevivência de grandes contingentes populacionais da espécie humana”.<sup>70</sup> Por isso, arranhada estaria a dignidade do Direito Penal caso não acudisse a esse verdadeiro clamor social pela criminalização do direito natural de ser humano.*

*Atenta a isso, nossa Lei Maior, em seu art. 225, § 3.º, estabeleceu que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.*

*(...)*

*Para a plena efetividade daquela norma programática, faltava um tratamento adequado da responsabilidade penal e administrativa, espaço este agora preenchido com a incorporação ao ordenamento jurídico da Lei 9.605/1998, que dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.*

*Fechou-se, então, o cerco contra o poluidor.*

[Milaré, Édís. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 5ª ed ref., atual. E amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. P. 913-914.]

68. John Erickson. Nosso planeta está morrendo. Trad. José Carlos Barbosa dos Santos. São Paulo: Makron, McGraw-Hill, 1992, p. 210.

69. MILARÉ, Milaré, Direito do Ambiente. 5ª edição reformulada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. P. 896.

70. BENJAMIN, Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 3, n. 9, p. 8, 1998.



### *Leitura Indicada*

Milaré, Édis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 5ª ed ref., atual. E amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. P. 913-957.  
Machado, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 16ª ed., rev., atual. E amp. São Paulo: Malheiros, 2008. P. 696-709.

### *Jurisprudência*

Recorrente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina *vs.* Recorrido: Artepínus Indústria e Comércio de Madeiras Ltda., Recurso Especial n. 800817-SC (2005/0197009-0), 6ª Turma, STJ, Julgamento 04/Fev./2010, DJ 22/Fev./2010.

#### Ementa

RECURSO ESPECIAL. CRIME CONTRA O MEIO AMBIENTE. OFERECIMENTO DA DENÚNCIA. LEGITIMIDADE PASSIVA. PESSOA JURÍDICA. RESPONSABILIZAÇÃO SIMULTÂNEA DO ENTE MORAL E DA PESSOA FÍSICA. POSSIBILIDADE. RECURSO PROVIDO.

1. Aceita-se a responsabilização penal da pessoa jurídica em crimes ambientais, sob a condição de que seja denunciada em coautoria com pessoa física, que tenha agido com elemento subjetivo próprio. (Precedentes)

2. Recurso provido para receber a denúncia, nos termos da Súmula nº 709, do STF: “Salvo quando nula a decisão de primeiro grau, o acórdão que provê o recurso contra a rejeição da denúncia vale, desde logo, pelo recebimento dela”.





## AULA 13. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL

A Responsabilidade Civil Ambiental constitui modalidade específica de responsabilização, já que as características e peculiaridades do dano ambiental exigem adaptações e substanciais alterações do regime de responsabilidade civil clássico para que o meio ambiente seja devidamente tutelado.

Sobre o tema, afirma Édis Milaré<sup>71</sup>: *“Imaginou-se, no início da preocupação com o meio ambiente, que seria possível resolver os problemas relacionados com o dano a ele infligido nos estreitos da teoria da culpa. Mas, rapidamente, a doutrina, a jurisprudência e o legislador perceberam que as regras clássicas de responsabilidade, contidas na legislação civil de então, não ofereciam proteção suficiente e adequada às vítimas do dano ambiental, relegando-as no mais das vezes, ao completo desamparo. Primeiro, pela natureza difusa deste, atingindo, via de regra, uma pluralidade de vítimas totalmente desamparadas pelos institutos ortodoxos do Direito Processual Clássico, que só ensejavam a composição do dano individualmente sofrido. Segundo, pela dificuldade de prova da culpa do agente poluidor, quase sempre coberto por aparente legalidade materializada em atos do Poder Público, como licenças e autorizações. Terceiro, porque no regime jurídico do Código Civil, então aplicável, admitiam-se as clássicas excludentes de responsabilização, como por exemplo, o caso fortuito e a força maior. Daí a necessidade da busca de instrumentos legais mais eficazes, aptos a sanar a insuficiência das regras clássicas perante a novidade de abordagem jurídica do dano ambiental.”*

Também sobre o tema defende Benjamin<sup>72</sup>:

*“A responsabilidade civil, na sua formulação tradicional, não poderia agregar muito à proteção do meio ambiente: seria mais um caso de law in the books, o Direito sem aplicação prática. Projetada para funcionar num cenário com uma ou poucas vítimas, regulando o relacionamento indivíduo-indivíduo, salvaguardando as relações homem-homem, de caráter essencialmente patrimonial, e não as relações homem-natureza, não seria mesmo essa responsabilidade civil grande utilidade na tutela do meio ambiente.”*

Ainda sobre a especificidade da responsabilidade civil ambiental argumenta Benjamin<sup>73</sup>:

*“Ao salvaguardar a natureza, essa responsabilidade civil passa a beber em novas fontes, que lhe dão juventude, e a orientar-se princípios e objetivos específicos do Direito Ambiental, curvando-se à colossal posição do bem jurídico tutelado e às dificuldades de implementação inerentes à matéria.”*

*Em síntese, temos que a valorização recente da responsabilidade civil no universo da proteção ao meio ambiente não se dá pela transposição automática e integral de sua formulação passada, mas pela constituição, sobre bases convencionais, de um modelo jurídico profundamente repensado, com características bastante peculiares e cujo traçado mais preciso só recentemente passou a ser desenhado.”*

Diante deste desafio de buscar instrumentos legais mais eficazes para a proteção ambiental, o legislador brasileiro, através da Lei n. 6.938/1981, instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, a qual prevê regime de responsabilidade civil adequado ao dano ambiental, na medida em que o princípio da responsabilidade subjetiva, baseada na culpa, é substituído pelo regime objetivo, fundado no risco da atividade.

Atualmente, de acordo com Benjamin<sup>74</sup>, o Direito brasileiro oferece cinco formas autônomas e imediatas de responsabilização civil em função da ocorrência de dano ambiental, são elas:

71. *Ibid.*, p. 10.

72. *Ibid.*, p. 32.

73. Édis Milaré, *Direito do Ambiente*. 5ª edição reformulada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. P. 903.

74. BENJAMIN, op. cit., p. 12.



- “a) Direito de vizinhança (arts. 554 e 555, do CC);
- b) Responsabilidade civil extracontratual, tendo a culpa como fator de atribuição (art. 159, do CC);
- c) Responsabilidade civil objetiva da Lei n. 6.938/81 (art. 14, § 1º);
- d) Responsabilidade civil objetiva do Código de Defesa do Consumidor, havendo relação de consumo (arts. 12, 14, 18 e 20); e
- e) Responsabilidade civil especial (mineração, Código Florestal, nuclear, agrotóxicos).”

De acordo o artigo 14, § 1º, da Lei 6.938/81: “*Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.*”

Para que um agente seja responsabilizado objetivamente, portanto, basta a verificação do dano e do nexo de causalidade entre a conduta do agente e o resultado danoso. O dano é aquele proveniente de uma ação ou omissão que provoque de maneira direta ou indireta, degradação do meio ambiente. Dado o seu alcance coletivo, em razão do caráter difuso do bem jurídico tutelado (meio ambiente), o dano ambiental pode ter repercussão patrimonial e extrapatrimonial. Além disso, são passíveis de composição os danos materiais e imateriais, conforme dispõe o artigo 1º da Lei 7.347/1985.

Vale ressaltar que a incidência da responsabilidade civil objetiva em caso de danos ambientais não se restringe àquelas atividades potencialmente poluidoras, consideradas como atividades de risco, alcançará qualquer atividade que, direta ou indiretamente, provoque prejuízos ao meio ambiente em função da expressa previsão normativa do art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81.

Além da identificação do dano, é preciso verificar se existe nexo de causalidade entre a conduta praticada pelo agente (que pode ser pessoa física ou jurídica) e o resultado danoso produzido. Apesar de não ser necessária aferição da intenção do agente, é essencial que o dano tenha sido causado em razão da ação ou omissão deste.

Ocorre que, estabelecer o nexo de causalidade em matéria ambiental não é tarefa das mais fáceis em razão da complexidade do dano, o qual pode ser produzido em decorrência de múltiplas causas e fontes. Segundo Édis Milaré<sup>75</sup>:

*“Não é fácil, no entanto, em matéria ambiental, a determinação segura do nexo causal, já que os fatos da poluição por sua complexidade, permanecem muitas vezes camuflados não só pelo anonimato, como também pela multiplicidade de causas, das fontes e de comportamentos, seja por sua tardia consumação, seja pelas dificuldades técnicas e financeiras de sua aferição, seja, enfim, pela longa distância entre a fonte emissora e o resultado lesivo, além de outros fatores”.*

Outra dificuldade enfrentada para a configuração da responsabilidade civil por dano ambiental é a identificação dos autores da degradação e das respectivas vítimas<sup>8</sup>:

*“(...) a degradação do meio ambiente tem, não raro, causadores plúrimos, quando não incertos (com múltiplas causas contribuindo para um efeito singular e causas singulares produzindo múltiplos efeitos), vítimas pulverizadas e por vezes totalmente anônimas, e dano de manifestação retardada ou de caráter cumulativo, atingindo não apenas a integridade*

75. *Ibid*, p. 13.



*patrimonial ou física de indivíduos, presentes e futuros, mas também interesses da sociedade em geral ou até a realidade abstrata do meio ambiente (dano ecológico puro).”*

*“Mas não só a delimitação dos sujeitos atingidos é tarefa árdua. Tão ou até mais complicado é identificar os autores do dano, isto é, as fontes da degradação ambiental. No Direito tradicional, a atuação da responsabilidade civil fazia-se contra um causador ou, quando muito, contra alguns causadores. Outra é a realidade trazida pelo Direito Ambiental, onde o dano, com frequência, é resultado de riscos-agregados criados por várias empresas independentes entre si. E mais, frequentemente o risco de uma simples fonte é, em verdade, insignificante ou incapaz de causar, sozinho, o prejuízo sofrido pela vítima ou vítimas. Daí que, também na perspectiva dos seus causadores, o dano ambiental é, essencialmente, coletivo (...).”<sup>76</sup>*

Sob o ponto de vista econômico, a responsabilidade civil pode ser classificada como uma das formas de internalização das externalidades ambientais, principalmente em razão do princípio do poluidor-pagador. Através deste princípio a degradação ambiental passa a fazer parte dos custos empresariais, não configurando apenas externalidade social, como ocorria antes da responsabilização civil ambiental. Benjamin define com precisão o referido princípio:

*“O princípio do poluidor pagador, de maneira bem rasteira, equivale à fórmula ‘quem suja, limpa’, elementar nas nossas relações cotidianas. O princípio aclamado pela Constituição Federal, significa que o poluidor deve assumir os custos das medidas necessárias a garantir que o meio ambiente permaneça em um estado aceitável, conforme determinado pelo Poder Público. Em outras palavras, o princípio determina que ‘os custos da poluição não devem ser externalizados’, fazendo com que os preços do mercado ‘reproduzam a totalidade dos custos dos danos ambientais causados pela poluição – ou melhor, os custos da prevenção desses prejuízos.’”*

Dessa maneira, o poluidor que acaba por privar os demais indivíduos do uso de respirar um ar saudável, usufruir do meio ambiente ecologicamente equilibrado sofrerá as consequências econômicas do uso abusivo do meio ambiente. Como consequência, a responsabilidade civil por danos ambientais estimula os agentes econômicos a exercerem suas atividades de forma mais eficiente, reduzindo riscos e danos ao ambiente, colocando diretamente em prática o princípio da precaução, na medida em que é menos custoso prevenir do que reparar os danos causados.

Importa ressaltar que a responsabilização civil do poluidor não exclui a sua responsabilidade penal e/ou administrativa, conforme determina o artigo 225, § 3º, da CF/88. Isso por que a o ordenamento jurídico pátrio privilegia a restauração do bem lesado e não apenas a imposição de punição ao causador do dano. Havendo mais de um causador do dano, aplica-se a solidariedade prevista pelo art. 942, *caput*, segunda parte, do Código Civil. O dever de reparar estende-se aos sócios da pessoa jurídica causadora do dano e ao Estado em casos de omissão do dever de fiscalizar. Neste caso, a responsabilidade se dará de forma subsidiária. Aos causadores do dano que efetivamente pagarem pela reparação, fica resguardado o direito de regresso aos co-responsáveis.

Ainda sobre a responsabilidade de mais de um agente causador de poluição, de acordo com a definição de poluidor, instituída pelo artigo 3, inciso IV, da Lei n. 6.938/81, *“a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indire-*

<sup>76</sup>Ibid, p. 13.



*tamente, por atividade causadora de degradação ambiental” pode ser responsabilizada. Trata-se da previsão legal da solidariedade, tal como pregada por parte da doutrina e diversos julgados sobre o tema. O STJ em acórdão no Resp n. 650728/SC, entendeu que “[p]ara o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem.”*

## ATIVIDADES

1. Em que consiste a noção de dano ambiental?
2. Será que só o Estado é titular do direito à indenização por danos ao ambiente, ou também os cidadãos (individualmente considerados ou associados) poderão ser titulares de tal direito?
3. Como está configurada a responsabilidade civil na Lei n. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente)?
4. Dê exemplos de dificuldades na aplicação da responsabilidade civil aos danos causados ao ambiente.
5. Qual(is) a(s) distinção(ões) fundamental(is) entre responsabilidade civil e sanção administrativa?
6. Considere o seguinte caso hipotético:

Uma empresa “X” contratou a empresa “Y” para realizar escavações no leito do Rio Corvina, serviço que acarretou danos ao meio ambiente, especialmente a morte de milhares de peixes. A Y foi contratada pela X para realizar escavações no leito do rio Corvina, o que acabou acarretando agitação de material químico depositado no fundo do rio, com mortandade de peixes. Esse fato motivou o Município de Corvina a promover Ação Civil Pública visando o ressarcimento dos danos pela X. Na ação, o Município de Corvina pretende que a contratante seja condenada a restaurar o rio, com a reposição dos peixes em substituição àqueles vitimados pelo acidente ecológico. Como advogado da X, esboce uma estratégia de defesa.

## MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

### Legislação

1. Constituição Federal de 1988, artigo 225;
2. Lei n. 6.938/1981;
3. Lei n. 9.605/1998.



## Doutrina

*A partir do momento em que as preocupações ambientais começaram a encontrar eco no mundo do Direito e em que surgiram normas jurídicas a tutelar o novo bem jurídico (que constitui também um direito fundamental), teriam obviamente de surgir também disposições legais a ocupar-se da violação das normas destinadas à tutela do ambiente, assim fazendo o seu aparecimento a categoria do ilícito ambiental.*

*Para Postiglione (Ambiente: suo significato giuridico unitario, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, anno XXXV (1985), p. 51), o “dano ambiental é o prejuízo trazido às pessoas, aos animais, às plantas e aos outros recursos naturais (água, ar e solo) e às coisas (...) que consiste numa ofensa do direito ao ambiente”, traduzindo-se também numa “violação em concreto dos ‘standards’ de aceitabilidade estabelecidos pelo legislador”.*

(...)

*A responsabilidade civil é um instituto cuja antiguidade remonta ao Direito Romano mas que tem vindo a evoluir ao longo dos tempos, adaptando-se às necessidades postas pelas sociedades modernas. Mesmo assim ele revela-se, em muitos casos, um meio inadequado de lidar com os atentados ao ambiente. Inadequado pelas dificuldades de prova dos seus rigorosos pressupostos, mesmo quando as razões de justiça permitam prescindir daquele cuja prova poder ser mais difícil: a culpa. A responsabilidade objectiva, pelo risco ou por factos lícitos, é, sem dúvida, um grande avanço no sentido da correspondência do instituto às necessidades da vida moderna, sem perda de justiça intrínseca. Porém, não é ainda suficiente para cobrir todas as situações de dano que, cada vez com mais frequência, ocorrem e que, por falta de prova de um ou outro pressuposto, ficam impunes e por indemnizar. A solução parece passar pela aposta em novos instrumentos jurídicos para a protecção do ambiente.*

[José Joaquim Gomes Canotilho (coordenador), *Introdução ao Direito do Ambiente*, Universidade Aberta, 1998, p. 29 e 139.]

## Leitura indicada

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11<sup>a</sup> Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, pp. 234-242 e 201-215.

BELTRÃO, Antônio F. G. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Método, 2008, pp. 242-261.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes Canotilho (coordenador). *Introdução ao Direito do Ambiente*. Universidade Aberta, 1998, pp. 29-33 e 139-134.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 3<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Saraiva, 2002, pp. 321-337.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 16<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 341-368 e 696-731.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 5<sup>a</sup> edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, pp. 809-957.



### Jurisprudência

Recorrente: Oswaldo Alfredo Cintra *vs.* Recorrido: ADEAM Associação Brasileira de Defesa Ambiental, Recurso Especial n. 745.363-PR (2005/0069112-7), 1ª Turma, STJ, Julgamento 20/Set./2007, DJ 18/Out./2007.

#### Ementa

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DANOS AMBIENTAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSANTE. TERRAS RURAIS. RECOMPOSIÇÃO. MATAS. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. ART. 476 DO CPC. FACULDADE DO ÓRGÃO JULGADOR.

1. A responsabilidade pelo dano ambiental é objetiva, ante a *ratio essendi* da Lei 6.938/81, que em seu art. 14, § 1º, determina que o poluidor seja obrigado a indenizar ou reparar os danos ao meio-ambiente e, quanto ao terceiro, preceitua que a obrigação persiste, mesmo sem culpa. Precedentes do STJ: RESP 826976/PR, Relator Ministro Castro Meira, DJ de 01.09.2006; AgRg no REsp 504626/ PR, Relator Ministro Francisco Falcão, DJ de 17.05.2004; RESP 263383/PR, Relator Ministro João Otávio de Noronha, DJ de 22.08.2005 e EDcl no AgRg no RESP 255170/SP, desta relatoria, DJ de 22.04.2003.

2. A obrigação de reparação dos danos ambientais é *propter rem*, por isso que a Lei 8.171/91 vigora para todos os proprietários rurais, ainda que não sejam eles os responsáveis por eventuais desmatamentos anteriores, máxime porque a referida norma referendou o próprio Código Florestal (Lei 4.771/65) que estabelecia uma limitação administrativa às propriedades rurais, obrigando os seus proprietários a instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, em prol do interesse coletivo. Precedente do STJ: RESP 343.741/ PR, Relator Ministro Franciulli Netto, DJ de 07.10.2002.

3. Paulo Affonso Leme Machado, em sua obra Direito Ambiental Brasileiro, ressalta que “(...)A responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano/reparação. Não se pergunta a razão da degradação para que haja o dever de indenizar e/ou reparar. A responsabilidade sem culpa tem incidência na indenização ou na reparação dos “danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade” (art. 14, § III, da Lei 6.938/81). Não interessa que tipo de obra ou atividade seja exercida pelo que degrada, pois não há necessidade de que ela apresente risco ou seja perigosa. Procura-se quem foi atingido e, se for o meio ambiente e o homem, inicia-se o processo lógico-jurídico da imputação civil objetiva ambiental!. Só depois é que se entrará na fase do estabelecimento do nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o dano. É contra Direito enriquecer-se ou ter lucro à custa da degradação do meio ambiente.

O artigo 927, parágrafo único, do CC de 2002, dispõe: “Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”. Quanto à primeira parte, em matéria ambiental, já temos a Lei 6.938/81, que instituiu a responsabilidade sem culpa. Quanto à segunda parte, quando nos defrontarmos com atividades de risco, cujo regime de responsabili-



dade não tenha sido especificado em lei, o juiz analisará, caso a caso, ou o Poder Público fará a classificação dessas atividades. “É a responsabilidade pelo risco da atividade.” Na conceituação do risco aplicam-se os princípios da precaução, da prevenção e da reparação. Repara-se por força do Direito Positivo e, também, por um princípio de Direito Natural, pois não é justo prejudicar nem os outros e nem a si mesmo. Facilita-se a obtenção da prova da responsabilidade, sem se exigir a intenção, a imprudência e a negligência para serem protegidos bens de alto interesse de todos e cuja lesão ou destruição terá conseqüências não só para a geração presente, como para a geração futura. Nenhum dos poderes da República, ninguém, está autorizado, moral e constitucionalmente, a concordar ou a praticar uma transação que acarrete a perda de chance de vida e de saúde das gerações (...)” in *Direito Ambiental Brasileiro*, Malheiros Editores, 12ª ed., 2004, p. 326-327.

4. A Constituição Federal consagra em seu art. 186 que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende, seguindo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a requisitos certos, entre os quais o da “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”.

5. É cediço em sede doutrinária que se reconhece ao órgão julgador da primazia da suscitação do incidente de uniformização discricionariedade no exame da necessidade do incidente porquanto, por vezes suscitado com intuito protelatório.

6. Sobre o *thema* leciona José Carlos Barbosa Moreira, in *Comentários ao Código de Processo Civil*, Vol. V, Forense, *litteris*: “No exercício da função jurisdicional, têm os órgãos judiciais de aplicar aos casos concretos as regras de direito. Cumpre-lhes, para tanto, interpretar essas regras, isto é, determinar o seu sentido e alcance. Assim se fixam as teses jurídicas, a cuja luz hão de apreciar-se as hipóteses variadíssimas que a vida oferece à consideração dos julgadores.(...)”

Nesses limites, e somente neles, é que se põe o problema da uniformização da jurisprudência. Não se trata, nem seria concebível que se tratasse, de impor aos órgãos judicantes uma camisa-de-força, que lhes tolhesse o movimento em direção a novas maneiras de entender as regras jurídicas, sempre que anteriormente adotada já não corresponda às necessidades cambiantes do convívio social. Trata-se, pura e simplesmente, de evitar, na medida do possível, que a sorte dos litigantes e afinal a própria unidade do sistema jurídico vigente fiquem na dependência exclusiva da distribuição do feito ou do recurso a este ou àquele órgão (...)” p. 04-05.

7. Deveras, a severidade do incidente é tema interditado ao STJ, ante o óbice erigido pela Súmula 07.

8. O pedido de uniformização de jurisprudência revela caráter eminentemente preventivo e, consoante cediço, não vincula o órgão julgador, ao qual a iniciativa do incidente é mera faculdade, consoante a *ratio essendi* do art. 476 do CPC. Precedentes do STJ: AgRg nos EREsp 620276/RS, Relator Ministro Jorge Scartezzini, DJ de 01.08.2006; EDcl nos EDcl no RMS 20101/ES, Relator Ministro Castro Meira, DJ de 30.05.2006 e EDcl no AgRg nos EDcl no CC 34001/ES, Relator Ministro Francisco Falcão, DJ de 29.11.2004.

9. Sob esse ângulo, cumpre destacar, o mencionado incidente não ostenta natureza recursal, razão pela qual não se admite a sua promíscua utilização com nítida feição



recursal, especialmente porque o instituto *sub examine* não é servil à apreciação do caso concreto, ao revés, revela meio hábil à discussão de teses jurídicas antagônicas, objetivando a pacificação da jurisprudência interna de determinado Tribunal.

10. Recurso especial desprovido.





## MÓDULO IV. TUTELAS ESPECÍFICAS DO MEIO AMBIENTE

Conforme relatado nos módulos anteriores, o bem ambiental é complexo, pois que é composto por diversos elementos bióticos e abióticos. São elementos bióticos o conjunto de todos os seres e organismos vivos naturalmente presentes em um mesmo ambiente e que são mutuamente interdependentes e sustentados. Abióticos são os elementos físicos e químicos não vivos e que compõem o ambiente, como a água, rochas e minerais, por exemplo.<sup>77</sup> O conjunto e a interação dos elementos bióticos e abióticos forma o meio ambiente natural, objeto de estudo da ecologia<sup>78</sup> e hodiernamente da própria tutela jurídica ambiental.<sup>79</sup> Se por um lado o direito ambiental apresenta princípios formadores e específicos, peculiaridades em relação à forma de responsabilização de eventual dano em face da própria complexidade do bem a que se propõe tutelar, por outro, a especificidade dos elementos que compõem o meio ambiente atrai a necessidade da divisão da macro tutela em disciplinas específicas para efeitos didáticos e melhor adequação à realidade fática. Esta necessidade impõe o desenvolvimento de uma intrincada rede normativa nas três esferas da federação, diante da competência concorrente prevista pela Constituição Federal para a tutela do meio ambiente.

O ordenamento jurídico ao diferenciar o tratamento dispensado ao bem ambiental conforme a sua natureza, consegue proporcionar maior eficácia no cumprimento dos objetivos propostos em cada tipo de legislação. Por outro lado, o tratamento legal dispensado a um determinado bem ambiental deve sempre considerar o conjunto dos demais que compõe a totalidade do meio ambiente. Isto porque, fora do campo meramente legislativo ou didático, no campo da natureza e da ecologia, a intervenção na flora quase sempre refletirá na fauna, assim como a intervenção no ar pode refletir na água, por exemplo, e assim sucessivamente. Em razão da impossibilidade do isolamento prático do conjunto de bens ambientais, a tutela específica deve sempre ser aplicada e interpretada à luz dos princípios constitucionais e preceitos legislativos federais gerais.

Assim, os principais objetivos deste módulo são:

- Entender a evolução histórico-legislativa do tratamento dos recursos hídricos no Brasil.
- Conhecer a legislação aplicável e instituições responsáveis pela gestão das águas.
- Entender o regime de competências legislativa e material, classificação das águas e do uso da água.
- Distinguir a cobrança pelo uso da água da cobrança pelo serviço de distribuição da água.
- Analisar a racionalidade da cobrança da água.
- Distinguir políticas de alocação de políticas para evitar poluição das águas.
- Trabalhar a aplicação da doutrina a casos concretos envolvendo conflitos sobre direito de uso da água.
- Entender as funções e relações da qualidade do ar com a saúde da população e sadio funcionamento de sistemas ecológicos diversos.
- Compreender o tratamento da matéria pelo ordenamento jurídico brasileiro.
- Identificar os principais gases responsáveis pela poluição atmosférica.

77. State of Michigan's Official Website, *Glossary of Environmental Terms*, available at [http://www.michigan.gov/documents/GLOSSARYOFTERMS-Sept13-2005\\_136497\\_7.pdf](http://www.michigan.gov/documents/GLOSSARYOFTERMS-Sept13-2005_136497_7.pdf) (last visited August 18, 2009).

78. State of Michigan's Official Website, *Glossary of Environmental Terms*, available at [http://www.michigan.gov/documents/GLOSSARYOFTERMS-Sept13-2005\\_136497\\_7.pdf](http://www.michigan.gov/documents/GLOSSARYOFTERMS-Sept13-2005_136497_7.pdf) (last visited August 18, 2009).

79. No Brasil, o conceito legal de meio ambiente como o conjunto os elementos bióticos e abióticos vem disposto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (6.938/1981), artigo 3º, inc. I: "(...) o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;"



- Analisar a importância da definição de padrões de qualidade do ar nacionais em um contexto internacional.
- Examinar as instituições responsáveis pela execução de políticas de qualidade do ar e legislação aplicável. Trabalhar problemas práticos.
- Compreender os diferentes tipos de áreas protegidas
- Diferenciar as áreas protegidas do Código Florestal das do Sistema Nacional de Unidades de Conservação
- Trabalhar os fundamentos e principais instrumentos do SNUC.
- Distinguir as unidades de proteção integral das de uso sustentável
- Analisar o regime jurídico das unidades de conservação listadas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação
- Analisar a Política Nacional de Resíduos Sólidos



## AULA 14. ÁREAS PROTEGIDAS (CÓDIGO FLORESTAL) E SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (SNUC)

### ÁREAS PROTEGIDAS

O Código Florestal de 1965 (Lei n. 4.771/65) foi revogado pela Lei n. 12.651/12, com as alterações da Lei n. 12.727/12. A nova lei florestal, em seu art. 2º, estabelece que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, prevendo ainda que a sua proteção servirá como limitadora dos direitos de propriedade, conforme as disposições da legislação em geral e especialmente da própria lei florestal.

Assim, a lei prevê proteção, fundamentalmente, para dois tipos de áreas: (i) Áreas de Preservação Permanente (APP) e (ii) Reserva Florestal Legal.

As áreas de Preservação Permanente (APP) são territórios protegidos de acordo com os artigos 4º e seguintes do Código Florestal, cobertos ou não por vegetação nativa, com objetivo de preservar as florestas de forma indireta, na medida em que o objetivo de proteção é de um bem, recurso ou serviço ambiental alheio à própria área protegida (e.g.: rio, montanha, dunas, etc). A APP tem função primordial de garantia de preservação e conservação de recursos ambientais acessórios e serviços ambientais que dependem da sua existência. Assim, são exemplos das funções da APP: garantir a qualidade e a quantidade dos recursos hídricos; os atributos da paisagem; a estabilidade ecológica dos diferentes ecossistemas; a preservação da biodiversidade; o fluxo gênico de fauna e flora, o solo, entre outras. E, de forma indireta, a APP desenvolve papel de preservação da vegetação existente dentro dos limites de proteção definidos pelo Código Florestal. Essa interpretação decorre da previsão do art. 3º, inciso II da Lei Florestal, que assim dispõe:

“Área de Preservação Permanente – APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.”

Existem dois tipos de APP's: (i) áreas de preservação permanente por imposição legal, previstas pelo artigo 4º do Código Florestal; e (ii) área de preservação permanente por ato do poder público, cujas hipóteses estão previstas no artigo 6º da referida legislação. Cabe destacar que a primeira espécie de APP (por imposição legal) exige apenas a ocorrência do atributo natural para receber proteção legal. Ou seja, a existência de um rio, de uma montanha ou de uma duna são suficientes para atrair a proteção da legislação florestal, independentemente de ato declaratório do Poder Público. Já a segunda forma de APP, depende de ato do Poder Público para que seja declarada como área protegida. Importante ressaltar que a hipótese do artigo 6º do Código Florestal não consiste em faculdade do Poder Público, ou seja, identificada área que constitua alguma das hipóteses previstas no artigo, o Poder Público tem o dever de declará-las



como dignas de proteção. Essa constatação apresenta reflexos práticos importantes. Por exemplo: na concepção de projetos imobiliários sobre áreas que podem estar sujeitas à declaração de preservação permanente pelo Poder Público, devem contemplar o risco de impugnação judicial de eventual licença ambiental concedida para o empreendimento sobre área sujeita às hipóteses do art. 6º, do Código Florestal.

Importante assunto a ser explorado diz respeito à supressão das florestas de preservação permanente. De acordo com o artigo 8º, *caput* do Código Florestal, a supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de atividades de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas na referida lei.<sup>80</sup> A Constituição Federal também traz requisitos a serem observados na supressão da vegetação dessa área. Segundo o artigo 225, § 1º, inciso III, da CF/88:

§ 1º – Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a *alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção*;

Diante dos dispositivos constitucionais e legais citados é possível afirmar que a supressão de vegetação de áreas de preservação permanente somente poderá ser autorizada se os seguintes requisitos forem cumpridos:

1. **Lei autorizativa** – requisito constitucional (art. 225, § 1º, inciso III, primeira parte);
2. **A supressão não pode comprometer a integridade dos atributos que justificam a criação da área protegida** – requisito constitucional (art. 225, § 1º, inciso III, segunda parte);
3. **A supressão deve ser de utilidade pública, (artigo 3º, VIII, do Código Florestal) de interesse social (artigo 3º, IX, do Código Florestal) ou de baixo impacto ambiental (artigo 3º, X, do Código Florestal)** – requisito legal (artigo 4º do Código Florestal);

Vale destacar que o primeiro requisito elencado, qual seja, lei autorizativa para a alteração ou supressão de vegetação da área de preservação permanente consiste na própria Lei Florestal, que em seu artigo 8º, *caput*, traz requisitos a serem observados para as hipóteses de intervenção e supressão já previstas neste diploma legal.

Embora tratando do Código Florestal de 1965, dois importantes tratadistas do direito ambiental manifestaram entendimento similar, ao defenderem que a lei que cria a APP é o instrumento legal que cumpre com o requisito constitucional do art. 225, § 1º, inciso III, ao prever o procedimento de supressão da vegetação de APP. Édis Milaré e Paulo de Bessa Antunes defendem tal posicionamento: “Tal como alvitrou Paulo de Bessa Antunes, parece-nos que ‘a lei autorizativa para uma eventual alteração ou supressão das florestas de preservação estabelecidas pelo art. 3º é o próprio Código Florestal. E, portanto, não há necessidade de uma lei específica que autorize uma supressão de uma floresta de preservação permanente por ato do Poder Executivo. (...) Diferente é a situa-

<sup>80</sup>Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do *caput* do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

§ 3º É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

§ 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.



ção das áreas de preservação permanente estabelecidas pelo art. 2º do Código Florestal, que somente poderão ser alteradas por lei formal, em razão da hierarquia legislativa”.

Quanto ao segundo requisito, importa mencionar que o instrumento responsável por avaliar se a alteração ou supressão da vegetação de área de preservação permanente vai comprometer ou não os atributos que justifiquem a sua criação é o estudo de impacto ambiental.

Outro ponto a justificar a recepção das hipóteses de supressão de APP pelo art. 8º da Lei Florestal residiria na natureza de preservação e conservação dessas áreas apenas de forma indireta. A racionalidade da política conservacionista no caso das APPs e da Reserva Legal seria diferenciada das áreas protegidas pela Lei n. 9.985/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Esse diploma sistematiza áreas de proteção com função primordial de conservação e preservação dos recursos, bens e serviços ambientais existentes ou que ocorrem dentro dos limites da unidade de conservação. Essa diferença seria suficiente para fazer com que as áreas protegidas pelo artigo 225, § 1º, inc. III, da CF/88, se limitassem àquelas constantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Édis Milaré<sup>81</sup> se refere a esse fator distintivo classificando as áreas protegidas do Código Florestal como *lato sensu* e as do SNUC como áreas protegidas *stricto sensu*.

“(…) no conceito de espaços territoriais especialmente protegidos, *em sentido estrito (stricto sensu)*, tal qual enunciado na Constituição Federal, se subsumem apenas as Unidades de Conservação *típicas*, isto é, previstas expressamente na Lei 9.985/2000 e, de outra sorte, aquelas áreas que, embora não expressamente arroladas, apresentam características que se amoldam ao conceito enunciado no art. 2º, I, da referida Lei 9.985/2000, que seriam então chamadas de Unidades de Conservação *atípicas*.

Por outro lado, constituiriam espaços territoriais especialmente protegidos, *em sentido amplo (lato sensu)*, as demais áreas protegidas, como, por exemplo, as *Áreas de Preservação Permanente* e as *Reservas Florestais Legais* (disciplinadas pela Lei 4.771/1965 – Código Florestal) e as *Áreas de Proteção Especial* (previstas na Lei 6.766/1979 – Parcelamento do Solo Urbano), que tenham fundamentos e finalidades próprias e distintas das Unidades de Conservação.

No tocante às reservas legais, são áreas localizadas dentro de uma propriedade ou posse rural, fundamentais ao uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, ao abrigo e proteção da fauna silvestre e flora nativa e à conservação da biodiversidade, conforme determina o art. 3º, inciso III da Lei Florestal. Trata-se de uma forma de restrição à exploração econômica da propriedade, tendo em vista a preservação de interesses ecológicos. Assim dispõe o referido dispositivo:

“Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.”

81. MILARÉ, Édis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 5ª ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2007. P. 651.



Portanto, aplica-se raciocínio semelhante ao fundamento da preservação das referidas áreas ao aplicado anteriormente às APPs. Ou seja, a reserva legal tem uma função direta de proteção e conservação dos bens e serviços ambientais acessórios à existência da vegetação que se encontra propriamente protegida pelos limites da reserva legal. Isso não quer dizer, todavia, tal como no caso das APPs, que a área compreendida pelos limites da reserva legal não sejam diretamente beneficiadas com tal proteção.

Para Paulo de Bessa Antunes<sup>82</sup>, “a reserva legal é uma obrigação que recai diretamente sobre o proprietário do imóvel, independentemente de sua pessoa ou da forma pela qual tenha adquirido a propriedade; desta forma ela está umbilicalmente ligada à própria coisa, permanecendo aderida ao bem”.

As duas áreas especialmente protegidas não se confundem, pois o local a ser definido como reserva legal não pode ser protegido por outro título, como área de preservação permanente. Assim, propriedades que possuam áreas de proteção permanente terão que escolher outro local para indicar como reserva legal.

No entanto, a Lei Florestal admite uma hipótese excepcional em que áreas relativas à vegetação nativa existente em área de preservação permanente poderão fazer parte do cálculo do percentual da reserva legal. Tal situação, prevista no art. 15, do Código Florestal, será possível desde que: (i) tal benefício não implique em conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo; (ii) a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, o que deverá ser comprovado pelo proprietário perante o órgão estadual integrante do Sisnama; e (iii) o proprietário ou possuidor tenha requerido a inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural – CAR. O objetivo desta previsão legal foi evitar uma excessiva restrição no direito de propriedade daqueles proprietários de imóveis rurais que já possuem vastas áreas protegidas pelo título de área de preservação permanente.

### *SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (SNUC)*

Os espaços territoriais especialmente protegidos, também chamados de unidades de conservação são divididos em dois grupos, cada qual regulamentado por um diploma legal. São eles: (i) áreas protegidas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), regidas pela Lei 9.985/00 e (ii) áreas protegidas do Código Florestal, reguladas pela Lei 4.771/65.

Nesta unidade serão trabalhadas as áreas protegidas do SNUC, cuja criação tem como objetivo proteger diretamente os ecossistemas por elas tutelados, através da imposição de proibições e restrições de uso de determinados espaços territoriais.

Em relação ao SNUC, é importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 225, § 1º, incs. I, II, III e VII sobre obrigações gerais de defesa e proteção da fauna e da flora. Porém, pela natureza de normas gerais, os referidos dispositivos constitucionais não prescindiam de específica regulamentação, garantindo-lhes assim a necessária eficácia. Foi assim, então, que em 2000, fruto de longos anos de discussões e debates sobre um projeto de lei de 1992, de número 2.892, é que o SNUC tomou forma pela Lei n. 9.985/2000.

82. Paulo de Bessa Antunes. Poder Judiciário e reserva legal: análise de recentes decisões do Superior Tribunal de Justiça. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: RT, n. 21, p. 120, 2001.



As unidades de conservação do SNUC são divididas em duas categorias: (i) Unidades de Proteção Integral e (ii) Unidades de Uso Sustentável. O fator distintivo é o grau de exploração autorizado dos recursos naturais e a natureza do domínio e da posse. Assim, nas Unidades de Proteção Integral admite-se apenas o uso indireto dos seus recursos naturais e em três das cinco modalidades a posse e o domínio são públicos. Nas Unidades de Uso Sustentável, o uso direto é permitido e a natureza do domínio e da posse público e privado, dependendo do tipo de unidade de conservação.

Como *uso indireto* entende-se aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais, segundo o art. 2º, IX da Lei 9.985/00. Como *uso direto* compreende-se aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais, art. 2º, X, da Lei 9.985/00.

Um dos pontos cruciais do SNUC é o que diz respeito aos requisitos da criação de uma unidade de conservação. O dispositivo que disciplina essa matéria é o art. 22, da Lei n. 9.985/00. Do texto da lei, apresentam-se dois requisitos: 1) estudos técnicos e; 2) consulta pública. Portanto, não se pode prescindir da realização de estudos técnicos que comprovem a adequação da área que se pretende gravar como unidade de conservação com o tipo descrito pela Lei n. 9.985/00. Da mesma forma, como a criação de uma unidade de conservação tem potencial para impactar populações que vivem em seu entorno ou mesmo dentro dos seus limites, não se pode prescindir da consulta pública. Outro requisito que não aparece explicitamente listado no art. 22, da Lei n. 9.985/00, mas é decorrência lógica da natureza do domínio e da posse de algumas espécies de UCs, é a previsão orçamentária própria para executar as desapropriações necessárias. Não se pode admitir que se intente a criação de uma UC de posse e domínio público, sem a correspondente previsão orçamentária para concretizar a criação da UC no formato disciplinado pela Lei n. 9.985/00.

Se há discussão em relação à aplicação dos requisitos formais para criação, alteração e supressão de área protegida, previstos pelo art. 225, § 1º, inc. III, da CF/88, às áreas do Código Florestal (APP e RL), em relação às áreas do SNUC, a questão é pacífica. Os procedimentos de criação, supressão e alteração, devem necessariamente observar o disposto no dispositivo constitucional. Ou seja, a criação pode se dar por ato do Poder Público (lei ou decreto). No entanto, a supressão ou a alteração, somente podem ser feitas por lei, “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;”.

O grupo das Unidades de Proteção Integral é constituído pelas seguintes categorias de unidades de conservação:

- (i) Estação Ecológica (art. 9º)

O objetivo de criação desta unidade de conservação é a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas. É proibida a visitação pública, salvo quando com objetivo educacional, de acordo com o disposto no Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico. A pesquisa científica depende de prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade. A Estação Ecológica é de posse e domínio públicos, assim, as áreas particulares incluídas em seu território serão desapropriadas.



Neste tipo de unidade de conservação somente são permitidas alterações dos ecossistemas no caso de: medidas que visem a restauração de ecossistemas modificados; manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica; coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas; e pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja maior do que aquele causado pela simples observação ou pela coleta controlada de componentes dos ecossistemas, em uma área correspondente a no máximo três por cento da extensão total da unidade e até o limite de um mil e quinhentos hectares.

(ii) Reserva Biológica (art. 10)

A Reserva Biológica tem como finalidade preservar integralmente a biota e demais atributos naturais existentes em seu território, livre de interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais. É proibida a visitação pública, salvo quando tenha objetivo educacional, de acordo com o regulamento específico. A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade. A Reserva Biológica também é de posse e domínio públicos devendo, portanto, as áreas particulares incluídas no seu território ser desapropriadas.

(iii) Parque Nacional (art. 11)

O Parque Nacional tem como intuito preservar os ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, sendo possível a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. Esta unidade de conservação é de posse e domínio públicos, assim, as áreas particulares incluídas em seu território serão desapropriadas. A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento. A pesquisa científica depende de prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade.

(iv) Monumento Natural (art. 12)

A finalidade do Monumento Natural é preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica. Diferentemente das unidades de conservação supracitadas, o Monumento Natural pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com o uso da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.

Caso haja incompatibilidade entre tais objetivos ou não havendo concordância do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Monumento Natural com o uso da propriedade, a referida





área deverá ser desapropriada. A visitação pública está sujeita às condições e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento.

(v) Refúgio de Vida Silvestre (art. 13)

O principal objetivo do Refúgio de Vida Silvestre é a proteção de ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória. A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento. A pesquisa científica depende de prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade.

Esta unidade de conservação pode ser constituída por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. Caso haja incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Refúgio de Vida Silvestre com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada.

Referentemente ao grupo das Unidades de Uso Sustentável, estão compreendidas:

(i) Área de Proteção Ambiental (art. 15)

A Área de Proteção Ambiental é em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas. O principal objetivo desta unidade de conservação é proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Esta área pode ser constituída por terras públicas ou privadas. Sendo privada, podem ser estabelecidas restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental, desde que sejam respeitados os limites constitucionais.

As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade. Já nas áreas sob propriedade privada, tal tarefa cabe ao proprietário. A Área de Proteção Ambiental terá um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente.

(ii) Área de Relevante Interesse Ecológico (art. 16)

Esta unidade de conservação é caracterizada por pouca ou nenhuma ocupação humana, possui atributos naturais extraordinários ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os



objetivos de conservação da natureza. A Área de Relevante Interesse Ecológico pode ser constituída por terras públicas ou privadas. Podem ser estabelecidas restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma das unidades em comento, desde que respeitados os limites constitucionais.

(iii) Floresta Nacional (art. 17)

A Floresta Nacional é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas. Esta unidade de conservação é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. A visitação pública é permitida, condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração. A pesquisa científica é permitida e incentivada, sujeitam-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade.

Nas Florestas Nacionais é permitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação, de acordo com o Plano de Manejo da unidade. Esta unidade contará com um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes.

(iv) Reserva Extrativista (art. 18)

A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte. Seu principal objetivo é a proteção dos meios de vida e cultura dessas populações, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

Esta unidade de conservação é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. A visitação pública é permitida, assim como a pesquisa científica, que estará sujeita à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento.

A Reserva será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área. Este Conselho será responsável por aprovar o Plano de Manejo da unidade.

Cabe destacar que são proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional na unidade. Quanto à exploração comercial de recursos madeireiros, esta somente será admitida se for realizada em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas na Reserva Extrativista.

(v) Reserva de Fauna (art. 19)



Esta unidade de conservação é uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos. A Reserva de Fauna é de posse e domínio públicos, assim, as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas.

A visitação pública pode ser permitida, desde que compatível com o manejo da unidade e de acordo com as normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração. O exercício da caça amadorística ou profissional, no entanto, é proibido. A comercialização dos produtos e subprodutos resultantes das pesquisas obedecerá ao disposto nas leis sobre fauna e regulamentos.

#### (vi) Reserva de Desenvolvimento Sustentável

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica. A principal finalidade desta unidade de conservação é preservar a natureza, assim como assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações.

Esta unidade é de domínio público, desta forma, as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável será gerida por um Conselho Deliberativo.

É permitida e incentivada a visitação pública, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área, assim como a pesquisa científica voltada à conservação da natureza, à melhor relação das populações residentes com seu meio e à educação ambiental, a qual estará condicionada à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade.

A exploração de componentes dos ecossistemas naturais é permitida em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, às limitações legais e ao Plano de Manejo da área. Este último definirá as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e corredores ecológicos, e será aprovado pelo Conselho Deliberativo da unidade.

#### (vii) Reserva Particular do Patrimônio Natural (art. 21).

A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, objetivando conservar a diversidade biológica. O referido gravame constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imó-



veis. A visitação pública com objetivos turísticos, recreativos e educacionais é permitida, assim como a pesquisa científica.

A criação desta unidade é um ato voluntário do proprietário, que decide constituir sua propriedade, ou parte dela, em uma Reserva Particular do Patrimônio Natural, sem que isto provoque perda do direito de propriedade. Esta unidade de conservação possui alguns benefícios, tais como isenção de ITR, prioridade na análise de concessão de recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente e preferências nas análises de crédito agrícola.

Além das unidades de proteção integral e das de uso sustentável, a Lei do SNUC incorporou ao Direito brasileiro a chamada Reserva da Biosfera, reconhecida pelo Programa Intergovernamental *Man and Biosphere* da Unesco.

De acordo com o artigo 41 da Lei 9.985/2000, a Reserva da Biosfera é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, objetivando preservar a 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.

Esta unidade de conservação é constituída por uma ou várias áreas-núcleo, destinadas à proteção integral da natureza; uma ou várias zonas de amortecimento, onde só são admitidas atividades que não resultem em dano para as áreas-núcleo; e uma ou várias zonas de transição, sem limites rígidos, onde o processo de ocupação e o manejo dos recursos naturais são planejados e conduzidos de modo participativo e em bases sustentáveis.

A Reserva da Biosfera pode ser formada por áreas de domínio público ou privado. Cabe destacar ainda que esta unidade pode ser integrada por unidades de conservação já criadas pelo Poder Público, respeitadas as normas legais que disciplinam o manejo de cada categoria específica. Finalmente, vale mencionar que a Reserva da Biosfera é gerida por um Conselho Deliberativo, formado por representantes de instituições públicas, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser em regulamento e no ato de constituição da unidade.

A lei do SNUC foi posteriormente regulamentada pelo Decreto n. 4.340/2002, que dispõe de forma detalhada sobre os requisitos de criação, abrangência, áreas de mosaico, plano de manejo, gestão compartilhada com OSCIP, autorização para exploração de bens e serviços, reassentamento de populações tradicionais, reavaliação de UC não prevista no SNUC, da reserva da biosfera e da compensação por significativo impacto ambiental.

O mosaico de unidades de conservação é uma figura que se tem natureza assemelhada à da Reserva da Biosfera, mas de âmbito regional e desvinculada de programas internacionais. O mosaico é previsto pelo artigo 20, da Lei n. 9.985/2000, que dispõe sobre sua conveniência sempre que “*existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas...*” Nesses casos, constitui-se o mosaico e a sua gestão passa a ser feita “*de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.*”



Outra área disciplinada pela Lei do SNUC é a zona de amortecimento. Tem a função de restringir a ocupação e as atividades do entorno das UCs, com o intuito de evitar impactos e degradação dos bens ambientais protegidos pela criação da área protegida. A zona de amortecimento está disciplinada pelo artigo 25, da Lei do SNUC, que assim dispõe:

“As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.

§ 1º O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.

§ 2º Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o § 1º poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente.”

No que se refere ao disposto no artigo 36, a lei do SNUC inovou, ao prever a necessidade de compensação ambiental para todos os empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental de obras ou atividades que tenham potencial de causar significativo impacto ambiental. Ao vincular a compensação ambiental a investimentos em UCs, a lei do SNUC garantiu os recursos necessários para a concepção e gestão dessas áreas protegidas. O pilar teórico para referida cobrança é o princípio do poluidor-pagador / usuário pagador.

O parágrafo único do artigo 36 foi ainda mais além. Dispôs sobre o montante a ser destinado para investimentos em UCs, vinculando-o ao percentual gasto com o empreendimento. Assim, estipulou um mínimo de 0,5% (meio por cento) que, posteriormente, foi derrubado por decisão do Supremo Tribunal Federal na ação direta de inconstitucionalidade 3.378-6/DF, publicada no dia 20/06/2008, cujo relator foi o Ministro Carlos Britto.

Entendeu o STF que não poderia haver vinculação mínima do valor do investimento ao montante gasto no empreendimento. O valor deveria guardar equivalência com o grau de impacto.

#### *ATIVIDADES–EXERCÍCIOS DISCURSIVOS POR UNIDADE*

1. A vegetação localizada em áreas de preservação permanente pode ser suprimida? Caso positivo, de que forma? Justifique com base nos dispositivos legais e constitucionais pertinentes.
2. Acerca das chamadas “áreas de preservação permanente”, descritas no artigo 4º da Lei 12.651/12, responda os itens abaixo:
  - a. Qual a natureza jurídica das referidas áreas?
  - b. Podem as mencionadas áreas ser conceituadas como uma das categorias dos “espaços territoriais especialmente protegidos” a que alude o inciso III do § 1º do art. 225 da Constituição da República?



3. O comprador de propriedade rural sem a averbação de reserva legal pode ser responsabilizado pelas autoridades competentes pelo prejuízo causado pelo vendedor? Justifique.
4. Se a propriedade for anterior ao Código Florestal, está o proprietário obrigado a cumprir com as restrições impostas pela reserva legal? Justifique.
5. Aponte os requisitos para a criação de uma unidade de conservação.
6. Pode uma unidade de conservação ser instituída por decreto?
7. Quais são os requisitos formais para alteração ou supressão de unidade de conservação?
8. O Governador do Estado, após estudos técnicos do órgão ambiental, criou um Parque Estadual numa serra de Mata Atlântica, por meio de um decreto do Poder Executivo. Posteriormente, após consulta à população residente na sua área de amortecimento, diminuiu a sua extensão territorial, por meio de outro decreto do Executivo. Tais medidas são constitucionais e legais? Justifique e fundamente as respostas.
9. Questão retirada do concurso para Defensor Público SP, 2006<sup>83</sup>:  
O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza estabelece dois grupos de unidades de conservação, as de Proteção Integral e as de Uso Sustentável. São Unidades de Proteção Integral:
  - a. Refúgio da Vida Silvestre, Área de Proteção Ambiental, Reserva Extrativista, Reserva Biológica e Estação Ecológica.
  - b. Estação Ecológica, Área de Proteção Ambiental, Floresta Nacional, Refúgio da Vida Silvestre e Reserva Extrativista.
  - c. Reserva Biológica, Parque Nacional, Reserva da Fauna, Floresta Nacional e Reserva Extrativista.
  - d. Área de Proteção Ambiental, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Monumento Natural de Refúgio da Vida Silvestre.
  - e. Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre.
10. Questão retirada do concurso para Procurador do Município Manaus, 2006:  
O regime jurídico das áreas de preservação permanente difere, essencialmente, daquele aplicável às unidades de conservação, porque as áreas de preservação permanente
  - a. Podem ser definidas em caráter geral pela lei, ao passo que as unidades de conservação devem ser necessariamente declaradas por ato concreto, emanado do poder público
  - b. Têm sua supressão condicionada à autorização legislativa, enquanto as unidades de conservação podem ser suprimidas por ato do Poder Executivo.
  - c. Apenas podem ser definidas pela lei, enquanto as unidades de conservação podem ser definidas tanto por lei quanto por ato do Poder Executivo.

83. 1 As questões 1-3 foram extraídas da seguinte obra: Antônio F. G. Beltrão, Manual de Direito Ambiental, Editora Método, (2008), p. 227 e 229.



- d. Têm sua utilização sujeita ao licenciamento ambiental a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA, ao passo que as unidades de conservação sujeitam-se aos órgãos seccionais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente — SISNAMA.
  - e. Têm por objetivo exclusivo a preservação da vegetação, enquanto as unidades de conservação sempre visam à proteção integral dos ecossistemas compreendidos em sua área.
11. Questão retirada do concurso para Promotor de Justiça MG — XLVI:  
Assinale a alternativa CORRETA, de acordo com o que dispõe a lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação — SNUC:
- a. Integram o grupo de Unidades de Proteção Integral as seguintes categorias de unidades de conservação: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Áreas de Relevante Interesse Ecológico e Área de Proteção Ambiental.
  - b. O objetivo básico das Unidades de Conservação de Proteção Integral é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais.
  - c. Em se tratando de unidade de conservação deve ser elaborado um Plano de Manejo que abranja a área correspondente à unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração econômica e social das comunidades vizinhas.
  - d. Restauração, segundo a definição estabelecida na lei citada, é a restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, diferente de sua condição original.
  - e. A Estação Ecológica, como Unidade de Conservação de Proteção Integral, tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas, sendo públicos a posse e o domínio de sua área. Havendo áreas particulares incluídas em seus limites deverão ser cedidas, a título gratuito, ao Poder Público, sendo esta uma das restrições legais ao direito de propriedade.

8. Trabalhe no seguinte exercício

Criação de Unidade de Conservação

Objetivo: Ecossistema com relevante função para a estabilização do microclima da região, proteção de nascentes e preservação de rica biodiversidade. Área também com potencial turístico, em razão da existência de cinco cachoeiras.

Peculiaridade: Pecuária extensiva no entorno da área.



Exercício: Criar um manual (parecer jurídico) de criação da unidade conservação para implantação pelo Poder Executivo Estadual, com identificação e justificativa do tipo de unidade de conservação mais apropriada.

Legislação: Lei n. 9.985/2000 e Decreto n. 4.340/2002

## MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

### Legislação

Constituição Federal, artigo 225, §1º, inc. III

Lei n. 12.651/12 (Código Florestal)

Lei n. 9.985/00;

Lei n. 11.284/06;

Lei n. 11.428/06;

Lei n. 11.516/07;

Decreto n. 4.340/02;

Decreto n. 6.848/2009.

### Doutrina

*As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação “são bens de interesse comum a todos os habitantes do País”.<sup>84</sup> O Código Florestal antecipou-se à noção de interesse difuso, e foi precursor da Constituição Federal quando conceituou meio ambiente como bem de uso comum do povo.*

*Todos temos interesse nas florestas de propriedade privada e nas florestas de propriedade pública. A existência das florestas não passa à margem do Direito nem se circunscreve aos interesses de seus proprietários diretos.*

*O Código Florestal avança mais, e diz que “as ações ou omissões contrárias às disposições deste Código na utilização e exploração das florestas e demais formas de vegetação são consideradas uso nocivo da propriedade (...)”.<sup>85</sup> Faltou, naquela época, a introdução de um direito de ação judicial que ultrapasse a noção de direito de vizinhança.*

*De inegável atualidade os conceitos de “interesse comum” e de “uso nocivo da propriedade” com relação ao meio ambiente, e especificamente às florestas.*

*O interesse comum na existência e no uso adequado das florestas está ligado, com forte vínculo, à função social e ambiental da propriedade.*

*A destruição ou o perecimento das mesmas podem configurar um atentado à função social e ambiental da propriedade, através de seu uso nocivo. O ser humano, por mais inteligente e mais criativo que seja, não pode viver sem as outras espécies vegetais e animais. Conscientes*

84. Parte do art. 1º do Código Florestal (Lei nº 9.985/2000) e art. 225, §1º, III da Constituição Federal de 1988.





*estamos de que sem florestas não haverá água, não haverá fertilidade do solo; a fauna depende da floresta, e nós – seres humanos – sem florestas não viveremos. As florestas fazem parte de ecossistemas, onde os elementos são interdependentes e integrados.*

[MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 16ª ed., rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2008. P.736-737.]

*Até a promulgação da Lei do SNUC não existia, no ordenamento jurídico, nenhum preceito que estabelecesse, com precisão, o conceito de Unidade de Conservação, e esta falta prejudicava a tutela que tais áreas proclamavam. No teor do art.2º da Lei 9.985/2000, unidade de conservação vem a ser o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.*

*Portanto, para a configuração jurídico-ecológica de uma unidade de conservação deve haver: a relevância natural; o caráter oficial; a delimitação territorial; o objetivo conservacionista; e o regime especial de proteção e administração.*

*Observe-se, porém, que a expressão “recursos ambientais” apresenta certa ambiguidade, uma vez que esta categoria compreende, além dos recursos naturais propriamente ditos, outros bens ambientais (culturais, artificiais, etc). É uma ambiguidade recorrente na legislação ambiental, motivada por deficiência conceitual.*

[MILARÉ, Edis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 5. Ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. P. 654.]

### *Leitura Indicada*

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 16ª ed., rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2008. P.736-756 e 811-827.

MILARÉ, Edis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 5ª ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2007. P. 690-706 e 652-689.

### *Jurisprudência*

Recorrente: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e Estado do Paraná *vs.* Recorrido: Ministério Público Federal, Recurso Especial n. 1087370-PR (2008/0200678-2), 1ª Turma, STJ, Julgamento 10/Nov./2009, DJ 27/Nov./2009.

### *Ementa*



PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSOS ESPECIAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RECURSO DO ESTADO DO PARANÁ. PENDÊNCIA DE JULGAMENTO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE RATIFICAÇÃO. DELIMITAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E DE RESERVA LEGAL. OBRIGAÇÃO DO PROPRIETÁRIO OU POSSUIDOR DO IMÓVEL.

1. Tratando-se de recurso especial interposto quando pendentes de julgamento embargos de declaração, é indispensável a sua posterior ratificação, conforme orientação da Corte Especial/STJ (Informativo 317/STJ).

2. Hipótese em que a sentença de primeiro grau de jurisdição, ao julgar parcialmente procedente a presente ação civil pública, condenou o proprietário do imóvel rural a: (a) preservar área de vinte por cento da superfície da sua propriedade, a título de reserva legal, e efetuar a reposição florestal gradual, em prazo determinado, sob pena de multa; (b) preservar também as matas ciliares (preservação permanente) na faixa de trinta metros às margens dos rios e cinquenta metros nas nascentes e nos chamados “olhos d’água”; (c) paralisar imediatamente as atividades agrícolas e pecuárias sobre toda a área comprometida, sob pena de multa. Condenou, igualmente, o IBAMA e o Estado do Paraná a: (d) delimitar a área total de reserva legal e a área de preservação permanente da propriedade, no prazo de sessenta dias, sob pena de multa a ser rateada entre ambos; (e) fiscalizar, a cada seis meses, a realização das medidas fixadas nos itens “a” e “b”, sob pena de multa diária.

3. A delimitação e a averbação da reserva legal constitui responsabilidade do proprietário ou possuidor de imóveis rurais, que deve, inclusive, tomar as providências necessárias à restauração ou à recuperação das formas de vegetação nativa para se adequar aos limites percentuais previstos nos incisos do art. 16 do Código Florestal.

4. Nesse aspecto, o IBAMA não poderia ser condenado a delimitar a área total de reserva legal e a área de preservação permanente da propriedade em questão, por constituir incumbência do proprietário ou possuidor.

5. O mesmo não pode ser dito, no entanto, em relação ao poder-dever de fiscalização atribuído ao IBAMA, pois o Código Florestal (Lei 4.771/65) prevê expressamente que “a União, diretamente, através do órgão executivo específico, ou em convênio com os Estados e Municípios, fiscalizará a aplicação das normas deste Código, podendo, para tanto, criar os serviços indispensáveis” (art. 22, com a redação dada pela Lei 7.803/89).

6. Do mesmo modo, a Lei 7.735/89 (com as modificações promovidas pela Lei 11.516/2007), ao criar o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, órgão executor do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA -, nos termos do art. 6º, IV, da Lei 6.938/81, com a redação dada pela Lei 8.028/90, incumbiu-o de: “(I) exercer o poder de polícia ambiental; (II) executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; (c) executar as



ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.”

7. Esta Corte já teve a oportunidade de se manifestar no sentido de que “o art. 23, inc. VI da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. No mesmo texto, o art. 225, caput, prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Resp 604.725/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 22.8.2005).

8. Recurso especial do ESTADO DO PARANÁ não conhecido.

9. Recurso especial do IBAMA parcialmente provido, para afastar a sua condenação apenas no que se refere à obrigação de delimitar a área total de reserva legal e a área de preservação permanente da propriedade em questão.

Recorrente: Hermes Wilmar Storch e outros *vs.* Recorrido: Estado de Mato Grosso, Recurso em Mandado de Segurança n. 20.281-MT (2005/0105652-0), 1ª Turma, STJ, Julgamento 12/Jun./2007, DJ 29/Jun./2007.

#### Ementa

DIREITO AMBIENTAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO ESTADUAL N. 5.438/2002 QUE CRIOU O PARQUE ESTADUAL IGARAPÉS DO JURUENA NO ESTADO DO MATO-GROSSO. ÁREA DE PROTEÇÃO INTEGRAL. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA-SNUC. ART. 225 DA CF/1988 REGULAMENTADO PELA LEI N. 9.985/2000 E PELO DECRETO-LEI N. 4.340/2002. CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PRECEDIDAS DE PRÉVIO ESTUDO TÉCNICO-CIENTÍFICO E CONSULTA PÚBLICA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO DO MATO GROSSO, NOS TERMOS DO ART. 24, § 1º, DA CF/1988. DECRETO ESTADUAL N. 1.795/1997. PRESCINDIBILIDADE DE PRÉVIA CONSULTA À POPULAÇÃO. NÃO-PROVIMENTO DO RECURSO ORDINÁRIO.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado por Hermes Wilmar Storch e outro contra ato do Sr. Governador do Estado do Mato Grosso, substanciado na edição do Decreto n. 5.438, de 12.11.2002, que criou o Parque Estadual Igarapés do Juruena, nos municípios de Colniza e Cotriguaçu, bem como determinou, em seu art. 3º, que as terras e benfeitorias sitas nos limites do mencionado Parque são de utilidade pública para fins de desapropriação. O Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, por maioria, denegou a ação mandamental, concluindo pela legalidade do citado decreto estadual, primeiro, porque precedido de estudo técnico e científico justificador da implantação da reserva ambiental, segundo, pelo fato de a legislação estadual não exigir prévia consulta à população como requisito para criação de unidades de conservação ambiental. Apresentados embargos declaratórios pelo impetrante, foram estes rejeitados, à consideração de que inexistia no aresto embargado omissão,



obscuridade ou contradição a ser suprida. Em sede de recurso ordinário, alega-se que: a) o acórdão recorrido se baseou em premissa equivocada ao entender que, em se tratando de matéria ambiental, estaria o estado-membro autorizado a legislar no âmbito da sua competência territorial de forma distinta e contrária à norma de caráter geral editada pela União; b) nos casos de competência legislativa concorrente, há de prevalecer a competência da União para a criação de normas gerais (art. 24, § 4º, da CF/1988), haja vista legislação federal preponderar sobre a estadual, respeitando, evidentemente, o estatuído no § 1º, do art. 24, da CF/1988; c) é obrigatória a realização de prévio estudo técnico-científico e sócio-econômico para a criação de área de preservação ambiental, não sendo suficiente a simples justificativa técnica, como ocorreu no caso; d) a justificativa contida no decreto estadual é incompatível com a Superior Tribunal de Justiça conceituação de “parque nacional”; e) é obrigatória a realização de consulta pública para criação de unidade de conservação ambiental, nos termos da legislação estadual (MT) e federal.

2. O Decreto Estadual n. 5.438/2002, que criou o Parque Estadual Igarapés do Juruena, no Estado do Mato Grosso, reveste-se de todas as formalidades legais exigíveis para a implementação de unidade de conservação ambiental. No que diz respeito à necessidade de prévio estudo técnico, prevista no art. 22, § 1º, da Lei n. 9.985/2002, a criação do Parque vem lastreada em justificativa técnica elaborada pela Fundação Estadual do Meio Ambiente–FEMA, a qual, embora sucinta, alcança o objetivo perseguido pelo art. 22, § 2º, da Lei n. 9.985/2000, qual seja, possibilitar seja identificada a “localização, dimensão e limites mais adequados para a unidade”.

3. O Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamentou a Lei n. 9.985/2000, esclarece que o requisito pertinente à consulta pública não se faz imprescindível em todas as hipóteses indistintamente, ao prescrever, em seu art. 4º, que “compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade”. Aliás, os §§ 1º e 2º do art. 5º do citado decreto indicam que o desiderato da consulta pública é definir a localização mais adequada da unidade de conservação a ser criada, tendo em conta as necessidades da população local. No caso dos autos, reputa-se despicienda a exigência de prévia consulta, quer pela falta de previsão na legislação estadual, quer pelo fato de a legislação federal não considerá-la pressuposto essencial a todas as hipóteses de criação de unidades de preservação ambiental.

4. A implantação de áreas de preservação ambiental é dever de todos os entes da federação brasileira (art. 170, VI, da CFRB). A União, os Estados-membros e o Distrito Federal, na esteira do art. 24, VI, da Carta Maior, detém competência legislativa concorrente para legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”. O § 2º da referida norma constitucional estabelece que “a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”. Assim sendo, tratando-se o Parque Estadual Igarapés do Juruena de área de peculiar interesse do Estado do Mato Grosso, não prevalece disposição de lei federal, qual seja, a regra do art. 22, § 2º, da Lei n. 9.985/2000, que exige a realização de prévia consulta pública. À norma de caráter geral compete precipuamente traçar diretrizes para todas as unidades



da federação, sendo-lhe, no entanto, vedado invadir o campo das peculiaridades regionais ou estaduais, tampouco dispor sobre assunto de interesse exclusivamente local, sob pena de incorrer em flagrante inconstitucionalidade.

5. O ato governamental (Decreto n. 5.438/2002) satisfaz rigorosamente todas as exigências estabelecidas pela legislação estadual, mormente as presentes nos arts. 263 Constituição Estadual do Mato Grosso e 6º, incisos V e VII, do Código Ambiental (Lei Complementar n. 38/1995), motivo por que não subsiste direito líquido e certo a ser amparado pelo presente *writ*.

6. Recurso ordinário não-provido.

Recorrente: Hermes Wilmar Storch *vs.* Recorrido: Estado de Mato Grosso, RMS n. 20281-MT (2005/0105652-0), 1ª Turma, STJ, Julgamento 12/Jun./2007, DJ 29/Jun./2007.

#### Ementa

DIREITO AMBIENTAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO ESTADUAL N. 5.438/2002 QUE CRIOU O PARQUE ESTADUAL IGARAPÉS DO JURUENA NO ESTADO DO MATO-GROSSO. ÁREA DE PROTEÇÃO INTEGRAL. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA — SNUC. ART. 225 DA CF/1988 REGULAMENTADO PELA LEI N. 9.985/2000 E PELO DECRETO-LEI N. 4.340/2002. CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PRECEDIDAS DE PRÉVIO ESTUDO TÉCNICO-CIENTÍFICO E CONSULTA PÚBLICA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO DO MATO GROSSO, NOS TERMOS DO ART. 24, § 1º, DA CF/1988. DECRETO ESTADUAL N. 1.795/1997. PRESCINDIBILIDADE DE PRÉVIA CONSULTA À POPULAÇÃO. NÃO— PROVIMENTO DO RECURSO ORDINÁRIO.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado por Hermes Wilmar Storch e outro contra ato do Sr. Governador do Estado do Mato Grosso, consubstanciado na edição do Decreto n. 5.438, de 12.11.2002, que criou o Parque Estadual Igarapés do Juruena, nos municípios de Colniza e Cotriguaçu, bem como determinou, em seu art. 3º, que as terras e benfeitorias sitas nos limites do mencionado Parque são de utilidade pública para fins de desapropriação. O Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, por maioria, denegou a ação mandamental, concluindo pela legalidade do citado decreto estadual, primeiro, porque precedido de estudo técnico e científico justificador da implantação da reserva ambiental, segundo, pelo fato de a legislação estadual não exigir prévia consulta à população como requisito para criação de unidades de conservação ambiental. Apresentados embargos declaratórios pelo impetrante, foram estes rejeitados, à consideração de que inexistiu no aresto embargado omissão, obscuridade ou contradição a ser suprida. Em sede de recurso ordinário, alega-se que: a) o acórdão recorrido se baseou em premissa equivocada ao entender que, em se tratando de matéria ambiental, estaria o estado-membro autorizado a legislar no âmbito da sua competência territorial de forma distinta e contrária à norma de caráter geral edi-



tada pela União; b) nos casos de competência legislativa concorrente, há de prevalecer a competência da União para a criação de normas gerais (art. 24, § 4º, da CF/1988), haja vista legislação federal preponderar sobre a estadual, respeitando, evidentemente, o estatuído no § 1º, do art. 24, da CF/1988; c) é obrigatória a realização de prévio estudo técnico-científico e socioeconômico para a criação de área de preservação ambiental, não sendo suficiente a simples justificativa técnica, como ocorreu no caso; d) a justificativa contida no decreto estadual é incompatível com a conceituação de “parque nacional”; e) é obrigatória a realização de consulta pública para criação de unidade de conservação ambiental, nos termos da legislação estadual (MT) e federal.

2. O Decreto Estadual n. 5.438/2002, que criou o Parque Estadual Igarapés do Juruena, no Estado do Mato Grosso, reveste-se de todas as formalidades legais exigíveis para a implementação de unidade de conservação ambiental. No que diz respeito à necessidade de prévio estudo técnico, prevista no art. 22, § 1º, da Lei n. 9.985/2002, a criação do Parque vem lastreada em justificativa técnica elaborada pela Fundação Estadual do Meio Ambiente — FEMA, a qual, embora sucinta, alcança o objetivo perseguido pelo art. 22, § 2º, da Lei n. 9.985/2000, qual seja, possibilitar seja identificada a “localização, dimensão e limites mais adequados para a unidade”.

3. O Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamentou a Lei n. 9.985/2000, esclarece que o requisito pertinente à consulta pública não se faz imprescindível em todas as hipóteses indistintamente, ao prescrever, em seu art. 4º, que “compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade”. Aliás, os §§ 1º e 2º do art. 5º do citado decreto indicam que o desiderato da consulta pública é definir a localização mais adequada da unidade de conservação a ser criada, tendo em conta as necessidades da população local. No caso dos autos, reputa-se despicienda a exigência de prévia consulta, quer pela falta de previsão na legislação estadual, quer pelo fato de a legislação federal não considerá-la pressuposto essencial a todas as hipóteses de criação de unidades de preservação ambiental.

4. A implantação de áreas de preservação ambiental é dever de todos os entes da Federação brasileira (art. 170, VI, da CFRB). A União, os Estados-membros e o Distrito Federal, na esteira do art. 24, VI, da Carta Maior, detém competência legislativa concorrente para legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”. O § 2º da referida norma constitucional estabelece que “a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”. Assim sendo, tratando-se o Parque Estadual Igarapés do Juruena de área de peculiar interesse do Estado do Mato Grosso, não prevalece disposição de lei federal, qual seja, a regra do art. 22, § 2º, da Lei n. 9.985/2000, que exige a realização de prévia consulta pública. À norma de caráter geral compete precipuamente traçar diretrizes para todas as unidades da Federação, sendo-lhe, no entanto, vedado invadir o campo das peculiaridades regionais ou estaduais, tampouco dispor sobre assunto de interesse exclusivamente local, sob pena de incorrer em flagrante inconstitucionalidade.



5. O ato governamental (Decreto n. 5.438/2002) satisfaz rigorosamente todas as exigências estabelecidas pela legislação estadual, mormente as presentes nos arts. 263 Constituição Estadual do Mato Grosso e 6º, incisos V e VII, do Código Ambiental (Lei Complementar n. 38/1995), motivo por que não subsiste direito líquido e certo a ser amparado pelo presente writ.

6. Recurso ordinário não-provido.



## GLOSSARIO

- APP – Área de Preservação Permanente – Lei 12.651/12, art. 4º e seguintes, Resolução CONAMA 303/2002. Áreas de grande importância ecológica, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas.
- Reserva legal – Área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa. Art. 3º, III, Código Florestal.
- Unidades de conservação – Lei 9.985/00, art. 2º, inciso I. Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de preservação.
- Recurso ambiental – Lei 9.985/00, art. 2º, inciso IV. A atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.
- Proteção Integral – Lei 9.985/00, art. 2º, inciso VI. Manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais.
- Manejo – Lei 9.985/00, art. 2º, inciso VIII. Todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas.
- Uso Indireto – Lei 9.985/00, art. 2º, inciso IX. Aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.
- Uso Direto – Lei 9.985/00, art. 2º, inciso X. Aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, de recursos naturais.
- Uso Sustentável – Lei 9.985/00, art. 2º, inciso XI. Exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.
- Plano de Manejo – Lei 9.985/00, art. 2º, inciso XVII. Documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.
- Zona de Amortecimento – Lei 9.985/00, art. 2º, XVIII. O entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade.
- Corredores Ecológicos – Lei 9.985/00, art. 2º, inciso XIX. Porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e





a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.

APA—Área de Proteção Ambiental – Lei 9.985/00, art. 15, Resolução CONAMA 010/88, art. 4º, 1º. Em geral extensa, constituída de terras públicas ou privadas, com certa ocupação humana, dotada de atributos ecológicos e convertida em unidade de conservação de uso sustentável, disciplinando o processo de ocupação para a melhoria da qualidade de vida da população local e proteção dos ecossistemas regionais.

ARIE—Áreas de Relevante Interesse Ecológico – Lei 9.985/00, art. 16. Em geral de pequena extensão, constituída de terras públicas ou privadas, com pouca ou nenhuma ocupação humana, dotada de características naturais extraordinárias, convertida em unidade de conservação de uso sustentável para manter ecossistemas naturais com restrições ao uso da propriedade privada.



## AULA 15. BIODIVERSIDADE

A proteção da diversidade biológica está intrinsecamente conectada à tutela da fauna e flora. Porém, a comunidade internacional, diante da dificuldade inerente à regulação das florestas na esfera supranacional, entendeu por acordar sobre um regime jurídico próprio à tutela da diversidade biológica no planeta.

A exploração predatória dos recursos naturais não é fenômeno recente, Antunes<sup>86</sup> analisa tal tema:

A percepção de que certos elementos do mundo natural estão desaparecendo em função da atividade humana é um fenômeno social muito antigo e que, praticamente, acompanha a vida do Ser Humano sobre o Planeta Terra. Para o pensamento ocidental, a primeira constatação de mudanças negativas no meio natural que cerca o Homem foi feita por Platão em seu célebre diálogo *Crito*, no qual ele lamenta, acidamente, o estado de degradação ambiental do mundo que lhe era contemporâneo. Mesmo sociedades tidas como “primitivas” e paradisíacas foram responsáveis pela extinção de espécies. Paul R. Ehrlich demonstra que os Maori, em menos de 1.000 anos de presença na Nova Zelândia, promoveram a extinção de cerca de 13 espécies de Moa (pássaro sem asas), em função de caça intensiva e da destruição de vegetação. Há suspeitas de que a aparição do Homem no continente americano pode ter contribuído fortemente para a extinção de pelo menos duas espécies de mamíferos. Pesquisas arqueológicas demonstram que mesmo comunidades pré-históricas poderiam ter levado inúmeros animais à extinção. Não seria exagerado dizer que a convivência “natural” do Ser Humano com outros animais é, eminentemente, semelhante à luta pela sobrevivência e evolução natural que se verifica entre todas as espécies

Diante da exploração predatória das florestas tropicais, locais onde se concentram a maior parte da diversidade biológica do planeta, surgiu a necessidade de um regime jurídico específico que pudesse orientar e incentivar ações domésticas visando à tutela da diversidade biológica do planeta. Foi quando, então, em 1992 diversos países assinaram a Convenção sobre Diversidade Biológica que, junto com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática e Convenção sobre o Combate a Desertificação, compôs o grupo das chamadas Convenções do Rio.

Como não poderia ser diferente, este movimento internacional por um regime jurídico supranacional para tutelar a diversidade biológica do planeta exigiu ações domésticas que, progressivamente, espalharam-se por diversos países. O fundamento maior, que embasou esta preocupação internacional foi o de que a diversidade biológica, assim como o meio ambiente como um todo, não conhece fronteiras políticas e, portanto, justifica-se a sua tutela na esfera supranacional.

No Brasil não foi diferente. Pelo contrário, por possuir a mais rica biodiversidade do planeta, o país foi e é constantemente alvo de pressões internacionais visando impor padrões de proteção cada vez mais rigorosos. A preocupação com os recursos da biodiversidade brasileira constou do artigo 225, da CF/88, através da imposição ao Poder

86. ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*, 11ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, (2008), p. 325.



Público do dever de *“preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;”*

Em 1998, por meio do Decreto n. 2.519, a Convenção sobre Diversidade Biológica de 1992, é incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro. Alguns anos mais tarde, em 2001, a Medida Provisória n. 2.186-16, de 23 de agosto de 2001, dispôs sobre o acesso à diversidade biológica no Brasil. O objetivo da referida medida provisória ficou estampado no seu preâmbulo: *“Regulamentar o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição, os arts. 1º e 8º, alínea j, 10, alínea c, 15 e 16, alíneas 3 e 4, da Convenção sobre Diversidade Biológica...”* e dispor *“sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia para sua conservação e utilização...”*.

Diante da dificuldade em se transformar em lei ordinária, foi instituída a Política Nacional de Biodiversidade, por um anexo ao Decreto n. 4.339/2002, com objetivo de instituir *“princípios e diretrizes para a implementação da Biodiversidade, com a participação dos governos federal, distrital, estaduais e municipais, e da sociedade civil.”* (artigo 1º). O anexo que instituiu a Política Nacional de Biodiversidade adota os princípios da Convenção sobre Diversidade Biológica, de 1992. Estabelece, ainda, como objetivo geral da PNB, *“a promoção, de forma integrada, da conservação da biodiversidade e da utilização sustentável de seus componentes, com a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, de componentes do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados.”* Com objetivos específicos, a PNB passa a ser implantada a partir de eixos temáticos também inspirados na Convenção sobre Diversidade Biológica. Trata do conhecimento e da conservação da biodiversidade; da utilização sustentável dos seus componentes, monitoramento, avaliação, prevenção e mitigação de impactos sobre a biodiversidade; da educação, sensibilização pública, informação e divulgação sobre a biodiversidade; do fortalecimento jurídico e institucional para a gestão da biodiversidade.

Em relação a este último componente a PNB estabelece como objetivo geral a promoção de *“meios e condições para o fortalecimento da infraestrutura de pesquisa e gestão, para o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia, para a formação e fixação de recursos humanos, para mecanismos de financiamento, para a cooperação internacional e para a adequação jurídica visando à gestão da biodiversidade e à integração e à harmonização de políticas setoriais pertinentes.”* Dentre os objetivos específicos está o de *“[r]ecuperar a capacidade dos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA para executar sua missão em relação ao licenciamento e à fiscalização da biodiversidade.”*

Da transcrição de trechos do componente “7” da PNB, é possível extrair premissas importantes para o desenho regulatório e institucional desta relevante matéria. A necessidade de elaboração de políticas integradas e harmonizadas é indispensável para a eficácia da PNB. O sucesso de uma política nacional de biodiversidade depende invariavelmente do sucesso das políticas de preservação e conservação ambiental. Mais especificamente, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei n. 9.985/2000), áreas protegidas do Código Florestal (artigos 2º, 3º e 16, da Lei n. 4.771/65 – área de proteção permanente e reserva legal, respectivamente) e da proteção de biomas ricos em biodiversidade, como é o caso da Mata Atlântica (Lei n. 11.428/2006).



Outra questão que merece destaque, é a necessidade de elaboração de uma política de pagamento por serviços ambientais. Os recursos da biodiversidade beneficiam a toda a sociedade e, quando presentes dentro dos limites da propriedade privada, políticas de pagamento por serviços ambientais podem garantir a eficácia de comandos normativos de proteção e conservação da biodiversidade.

Um regime claro e justo de partilha dos benefícios associados à exploração dos recursos da biodiversidade é outro imperativo. As regras de propriedade intelectual devem se adequar às especificidades da biodiversidade e reconhecer e compensar o conhecimento tradicional associado, bem como as comunidades dos locais onde esses recursos são explorados.

A necessidade de integração das várias políticas setoriais em matéria ambiental, algumas delas elencadas acima é reconhecida expressamente pela PNB, no seu item “17”, nos seguintes termos:

“Muitas iniciativas institucionais em andamento no Brasil têm relação com os propósitos da Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB e com as diretrizes e objetivos desta Política Nacional da Biodiversidade. Planos, políticas e programas setoriais necessitam de ser integrados, de forma a evitar-se a duplicação ou o conflito entre ações. A Política Nacional da Biodiversidade requer que mecanismos participativos sejam fortalecidos ou criados para que se articule a ação da sociedade em prol dos objetivos da CDB. A implementação desta política depende da atuação de diversos setores e ministérios do Governo Federal, segundo suas competências legais, como dos Governos Estaduais, do Distrito Federal, dos Governos Municipais e da sociedade civil.”

Além desta desejável e necessária integração e harmonização com as demais políticas setoriais, a PNB estabelece como requisito específico a necessidade de reestruturação do SISNAMA. Movimento nesse sentido é observado com o advento da Lei n. 11.516/2007, que institui o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade. Uma *“autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:*

- I – executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;
- II – executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;
- III – fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;
- IV – exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e



- V – promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.

Por fim, alguns pontos negativos merecem ser ressaltados. O primeiro deles, a Política Nacional de Biodiversidade é um emaranhado confuso de regras e procedimentos de pouca e difícil implementação prática. Não contou com o devido planejamento e não aponta como será feita a necessária integração com as demais políticas setoriais. Nesse sentido, trata-se muito mais de uma carta de aspirações do que de conteúdo prático e efetivo que deve instruir políticas ambientais setoriais. Não deixa também de ser pouco usual o fato de uma política ambiental setorial ser instituída por decreto. Divergentes interesses no Congresso Nacional, associados à falta de um sentimento de urgência que decorre do próprio desconhecimento de muitos parlamentares sobre a temática ambiental faz com que as políticas ambientais setoriais fiquem sendo debatidas por anos, ou em alguns casos, por décadas, antes de serem transformadas em lei. A proteção da Mata Atlântica (Lei n. 11.428/2006) e a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/2010) são alguns exemplos.

#### ATIVIDADES

1. O que se entende por “diversidade biológica”?
2. Quais são princípios que instruíram a Convenção sobre Biodiversidade Biológica de 1992?
3. Quais são os principais riscos à biodiversidade nos âmbitos global e regional?
4. Quais são os instrumentos legais brasileiros que auxiliam na tutela da diversidade biológica? Por quê?
5. Quais os princípios da Política Nacional da Biodiversidade?
6. Qual a controvérsia acerca da legalidade do Plano Nacional da Biodiversidade?

#### MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

##### *Legislação*

1. Constituição Federal, artigo 225;
2. Convenção sobre Diversidade Biológica;
3. Medida Provisória n. 2.186-16/2001;
4. Decreto n. 4.339/2002.



### *Leitura Indicada*

Paulo de Bessa Antunes, *Direito Ambiental*, 11ª Edição, Editora Lumen Juris, (2008), pp. 389-428;  
Édis Milaré, *Direito do Ambiente*, 5ª edição, Editora Revista dos Tribunais, (2007), pp. 547-569.

### *Jurisprudência*

Agravante: Ministério Público *vs.* Agravados: Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Prefeitura Municipal de São Luiz do Paraitinga, VCP Votorantin Celulose e Papel S.A, Suzano Papel e Celulose e Estado de São Paulo. AI n. 759.399-5/8, Câmara Especial do Meio Ambiente, TJ-SP, Julgamento 28/Ago./2008, DJ-SP 11/Set./2008.

#### Ementa

AGRAVO DE INSTRUMENTO — Ação civil pública — grandes plantações de eucalipto e devastação ambiental — Decisão que indeferiu a liminar e não acolheu o pedido de extinção da ação — Legitimidade da Defensoria Pública Estadual para propor ação civil pública (Lei 7.347/85, artigo 5º, II) — Recurso desprovido.



## AULA 16. ÁGUA

Historicamente, a água foi considerada um recurso natural renovável e ilimitado. Contudo, com o crescimento demográfico acelerado, o surgimento de novas fontes de poluição e políticas públicas insustentáveis, as pressões sobre este recurso natural, vital à própria vida no planeta, tornaram-se fonte de extrema preocupação. O tratamento da água como um recurso ilimitado e passível de ser apropriado gratuitamente, acabou por influenciar inúmeros sistemas legais ao redor do mundo, contribuindo para políticas públicas desastrosas na gestão deste recurso natural tão precioso, quanto vital.

A partir do momento em que a água passa a ser encarada como um recurso renovável, porém limitado, houve a necessidade de reconstrução dos ordenamentos jurídicos para adequarem e harmonizarem noções econômicas e preservacionistas. Esta mudança é refletida por uma tendência atual de maior intervenção do Estado por meio do exercício cada vez maior do seu poder regulatório. Em razão disso, no Brasil, surge um intrincado sistema legal e institucional responsável pela gestão dos recursos hídricos e que passa a ser tratado como matéria inerente ao Direito de Águas.

A Constituição Federal prevê em seu artigo 22, IV, competência privativa da União para legislar sobre águas, energia, regime dos portos e navegação lacustre, fluvial e marítima. O parágrafo único do referido artigo determina que lei complementar pode autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas destas matérias. Entretanto, tal lei ainda não foi editada permanecendo, portanto, a competência da União.

De acordo com o artigo 20 da Constituição, são bens da União:

III—os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; os potenciais de energia hidráulica

VIII—os potenciais de energia hidráulica;

Também cabe à União, segundo o artigo 21, incisos XII, alíneas b, d e f, da Constituição Federal, explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se localizam os potenciais hidroenergéticos; os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; os portos marítimos, fluviais e lacustres.

Outras importantes funções atribuídas à União em matéria de água dizem respeito à instituição do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definição de critérios de outorga de direitos de seu uso e a execução dos serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteira, previstos, respectivamente, no artigo 21, incisos XIX e XXII, da Constituição.

As águas estaduais constituem bens públicos, cujo domínio pertence aos próprios Estados, cabendo a estes a gestão e autotutela administrativa do bem em questão, o que muitas vezes é feito mediante lei. Constituem bens dos Estados “as águas superficiais



ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União (artigo 26, I da Constituição). Assim, embora possuam vasto domínio hídrico, os Estados apenas detêm competência para produzir normas administrativas sobre as águas do seu domínio, inclusive através de lei, quando necessário. Dessa forma, é comum observarmos disposições sobre águas nas Constituições Estaduais.

Em relação aos Municípios, como não possuem águas do seu domínio, compete a estes apenas gerir a drenagem urbana e, em alguns casos, rural, com base na competência legislativa para tratar de assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, de acordo com os artigos 29 e 30, incisos I e II, da Constituição.

O Direito de Águas é regido no Brasil pela Lei 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). A Lei 9.433/97 estabelece em seu art. 1º, os princípios basilares da PNRH, são eles:

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I—a água é um bem de domínio público;

II—a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

III—em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV—a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V—a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI—a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

A partir da leitura dos supracitados princípios, combinados com os dispositivos ambientais da Constituição de 1988, é possível perceber uma nova proteção às águas em detrimento da estabelecida pelo Código de Águas de 1934 e Código Civil de 1916, encerrando um período que permitia a apropriação privada dos recursos hídricos. Como parte integrante e vital do meio ambiente natural, a água passa a ser encarada como bem ambiental essencial para garantia do equilíbrio proclamado pelo artigo 225, da CF/88. Posteriormente, a impossibilidade de convivência de um regime privatista sobre os recursos hídricos é potencializada pela Lei n. 9.433/97 e pelo artigo 99 do Código Civil de 2002 que dispõe serem bens públicos de uso comum do povo, mares e rios.

Com base neste novo paradigma de gestão dos recursos hídricos, o artigo 2º, da Lei n. 9.433/97, inovou ao estipular como sendo objetivos da Política Nacional dos Recursos Hídricos, os seguintes:

I—assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;





II—a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;

III—a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

Visando implementar os objetivos fixados pelo supracitado artigo 2º, a PNRH dispõe sobre os instrumentos específicos de gestão dos recursos hídricos. São eles:

I—os Planos de Recursos Hídricos;

II—o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;

III—a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;

IV—a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

V—a compensação a municípios;

VI—o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Tema importante a ser destacado em matéria de água diz respeito ao controle de sua quantidade e qualidade. O primeiro é feito através de concessões e autorizações para derivação de água. Compete ao titular do domínio da água, ou seja, União, Estados ou Distrito Federal, outorgar autorização administrativa, com exceção de aproveitamento de potenciais de energia hidráulica.

No tocante ao controle da qualidade da água, o CONAMA classificou as águas do território brasileiro de acordo com sua qualidade, utilizando como referência seu uso predominante. Assim, as águas doces (salinidade igual ou inferior a 0,5%) foram divididas em cinco classes: I – classe especial; II – Classe 1; III – Classe 2; IV – Classe 3; V – Classe 4. As águas salinas (salinidade igual ou superior a 30 %) em quatro: I – Classe especial; II – Classe 1; III – Classe II; e IV – Classe 3. Finalmente, as salobras (salinidade superior a 0,5 % e inferior a 30 %) foram classificadas em quatro: I – Classe especial; II – Classe 1; III – Classe 2; e IV – Classe 3.

Cabe à União, através do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) proceder ao enquadramento das águas federais nas classes e quanto às estaduais compete aos próprios Estados, por meio do órgão estadual competente, sempre ouvindo as entidades públicas ou privadas interessadas.

Outro instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos que merece destaque é a cobrança pelo uso de recursos hídricos. No Brasil, as águas públicas constituem bens inalienáveis, sendo apenas outorgado o direito ao seu uso. Vale destacar que a cobrança feita no saneamento básico, geralmente, corresponde à remuneração pelo serviço de fornecimento, aí incluídos os custos com o transporte, distribuição, entre outros, não sendo cobrado o valor econômico do recurso água. A cobrança pelo consumo da água baseia-se no princípio do usuário-pagador e constitui mecanismo fundamental para a alocação eficiente dos recursos hídricos.

A estrutura de gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos foi instituída pelo Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), com os seguintes objetivos, estabelecidos pelos incisos do artigo 32, da Lei n. 9.433/1997:



- I – coordenar a gestão integrada das águas;
- II – arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;
- III – implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- IV – planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos;
- V – promover a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Compõem o SNGRH, os seguintes órgãos (artigo 33, da Lei n. 9.433/97):

- I – o Conselho Nacional de Águas, com funções semelhantes às desempenhadas pelo CONAMA no âmbito da Política Nacional do Meio Ambiente: órgão deliberativo e normativo;
- I-A – a Agência Nacional de Águas, com o objetivo de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n. 9.984/2000);
- II – os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal, com atribuição deliberativa e normativa na esfera da competência de gestão das águas sob domínio estadual e distrital;
- III – os Comitês de Bacia Hidrográfica, com competência deliberativa no âmbito local e de estabelecer “os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados”, bem como de “estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras e uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.” (artigo 38, incisos VI e IX, da Lei n. 9.433/97);
- IV – os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;
- V – as Agências de Águas, com a função de secretaria executiva dos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica (artigo 41, da Lei n. 9.433/97).

## ATIVIDADES

1. Qual é a racionalidade da imposição de cobrança pelo uso da água?
2. Qual é o regime jurídico de propriedade aplicável aos recursos hídricos no Brasil?
3. De qual(is) ente(s) da Federação é a competência legislativa e administrativa sobre águas? Explique.
4. Como conciliar a gestão dos recursos hídricos com as necessidades de futuras gerações?
5. Qual é o princípio do direito ambiental que está ligado à instrumentalização da racionalização do uso dos recursos hídricos. Na prática, como isto é feito?
6. Analise o seguinte caso:  
Você foi consultado como consultor independente para um parecer sobre os aspectos jurídicos, principiológicos, constitucionais e normativos para as questões de gestão pública ambiental e interesses privados e sociais que se



apresentam no seguinte caso hipotético. Você deve apresentar de forma fundamentada os fundamentos jurídicos de como deve agir o órgão ambiental diante dos interesses em conflito e se manifestar sobre a intenção de alteração legislativa proposta.

Um grande proprietário rural no Estado do Pará requer junto ao órgão Estadual competente uma licença ambiental para explorar recursos ambientais florestais e hídricos. A região é muito árida e extremamente dependente de um aquífero que tem 30% de sua área sob a propriedade em questão. Próximo a fazenda, localiza-se uma comunidade de baixa renda e que depende em grande parte dos recursos hídricos e florestais existentes. O proprietário rural teme porque a tendência do aquífero é se esgotar em 30 anos. No intuito de resguardar a água necessária para suas atividades por um longo período, o proprietário pretende reservar os seus direitos à utilização do aquífero no futuro.

Nas proximidades da propriedade rural, encontra-se uma comunidade indígena que extrai dos recursos florestais a sua subsistência. Da mesma forma, mantém com a floresta uma ligação religiosa que acompanha a cultura da tribo por séculos.

Recentemente, uma indústria de papel e celulose manifestou interesse em se instalar na região, condicionando a decisão final ao licenciamento ambiental para utilização dos recursos florestais. Além disso, a indústria necessitará de licença para emissão de gases poluentes e para o lançamento de substâncias químicas em um riacho próximo. O riacho é um corpo hídrico classificado como de água doce, classe 3. Para uma determinada substância, a clorofila "a", a indústria pretende lançar 55 ug/L. O padrão de qualidade estabelecido para esse tipo de corpo hídrico e para esta substância específica, de acordo com a Resolução n. 357/2005 é de 60 ug/L.

Para que a empresa possa ainda se instalar, faz-se necessário que haja um investimento em unidade de conservação, conforme disposto pelo artigo 36, da Lei n. 9.985/2000, por se tratar de atividade com potencial de causar significativo dano ambiental.

Incentivados pela possibilidade de crescimento da região, produtores de soja desejam introduzir semente transgênica adquirida junto a uma multinacional norte-americana. Diante da possibilidade de grandes negócios, a multinacional tenta junto aos órgãos ambientais competentes a dispensa do estudo prévio de impacto ambiental que visa apurar eventuais riscos ao meio ambiente. Sustenta que não há evidências científicas concretas que sugiram qualquer impacto adverso. Sustenta ainda que, se autorizados a comercializar produto geneticamente modificado, não pode haver indicação específica no rótulo do produto indicando ser transgênico. Por outro lado, a utilização de pesticidas necessários para maximização da produção é comprovadamente lesiva ao meio ambiente.



## MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

## Legislação

1. Constituição Federal, Artigos 20, III, V e VI, 26, I, 21, XIX, 22, IV;
2. Decreto 24.643/1934 (Código de Águas);
3. Decreto-lei 852/1938;
4. Código Florestal, Lei 4.771/65, Artigo 2º, *a*, *b* e *c*;
5. Decreto-lei 221/1967 (Código de Pesca);
6. Lei 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos e Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos);
7. Resolução CONAMA 357/2005;

## Doutrina

*Em suas mais variadas formas e localizações – doces, superficiais ou subterrâneas, salgadas, salobras, em geleiras ou atmosféricas –, a água na Terra é praticamente a mesma durante os últimos milhões de anos. As mudanças de local, qualidade e estado decorrem de fatores naturais e humanos os mais diversos, que acabam recebendo a participação do homem para amenizá-los, eliminá-los ou redirecioná-los, de acordo com as necessidades e possibilidades que se apresentam, ou até para agravá-los.*

(...)

*O direito de águas pode ser conceituado como conjunto de princípios e normas jurídicas que disciplinam, uso, aproveitamento, a conservação e preservação das águas, assim como a defesa contra suas danosas conseqüências. De início, denominava-se direito hidráulico. A estreita vinculação das normas jurídicas relativas às águas com o ciclo hidrológico, que desconhece limites no seu percurso, faz com que o direito de águas contenha normas tradicionalmente colocadas no campo do direito privado e no do direito público. Suas fontes são a legislação, a doutrina, a jurisprudência e o costume.*

[Cid Tomanik Pompeu, *Direito de Águas no Brasil*, Revista dos Tribunais, 2006, pp. 35 e 39.]

## Leitura Indicada

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 5ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, pp. 463-499.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, pp. 699-735.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 16ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 441-529.

POMPEU, Cid Tomanik. *Direito de Águas no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, pp. 35 e 39.



### *Jurisprudência*

Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo *vs.* Recorrido: Henrique Hessel Roschel e Outros (3), Recurso Especial n. 333.056-SP (2001/0087209-0), 2ª Turma, STJ, Julgamento 13/12/2005, DJ 06/2/2006.

#### Ementa

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. ÁREA DE MANANCIAIS. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO E DO ESTADO. PODER-DEVER. ARTS. 13 E 40 DA LEI N. 6.766/79.

1. As determinações contidas no art. 40 da Lei 6.766/99 consistem num dever-poder do Município, pois consoante dispõe o art. 30, VIII, da Constituição da República, compete-lhe “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

2. Da interpretação sistemática dos arts. 13 da Lei nº 6.766/79 e 225 da CF, extrai-se a necessidade de o Estado interferir, repressiva ou preventivamente, quando o loteamento for edificado em áreas tidas como de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais.

3. Recurso especial provido.



## AULA 17. AR E ATMOSFERA

Juntamente com a água, o ar é outro elemento natural vital para o ser humano. A sua contaminação causa efeitos nocivos imediatos e impactos significativos na saúde dos seres humanos e no equilíbrio ambiental. Sua utilização se dá pela forma de “despejo” de substâncias químicas poluentes. Porém, sua capacidade de absorção é limitada e a sua contaminação ocorre de forma acelerada.

Em alguns centros metropolitanos, a poluição atmosférica chega a ser literalmente visível. Não é incomum a população dos grandes centros urbanos ao redor do mundo utilizarem máscaras para circular nas ruas durante períodos de alta poluição do ar. Além dos prejuízos diretos à saúde da população, a qualidade do ar está intimamente ligada ao sadio funcionamento de outros sistemas ecológicos. Porém, a difícil tarefa de estabelecimento de relações de causa e efeito, bem assim, interesses econômicos na utilização deste precioso recurso, são fatores que contribuem para as imperfeições legislativas e executivas no combate à poluição atmosférica.

Édis Milaré caracterizou a poluição do ar da seguinte forma:

“A poluição do ar resulta da alteração das características físicas, químicas ou biológicas normais da atmosfera, de forma a causar danos ao ser humano, à fauna, à flora e aos materiais. Chega a restringir o pleno uso e gozo da propriedade, além de afetar negativamente o bem-estar da população.”

Trata-se de uma caracterização que decorre dos conceitos legais de meio ambiente, degradação, poluição e poluidor previstos na Lei n. 6.938/81. O problema maior em relação à regulação preventiva eficiente do ar reside no alto custo do monitoramento e do controle. A deficiência de gestão torna ainda mais complexa a responsabilização por prejuízos ambientais e à saúde da população como decorrência da poluição do ar.

Nas áreas urbanas, em zonas industriais, o controle pode ser feito diretamente pelo órgão ambiental estadual a partir de relatórios produzidos diretamente pelas fontes de poluição e pelo monitoramento contínuo em áreas críticas de poluição. Outra fonte problemática para o controle das autoridades ambientais nos grandes centros urbanos é a poluição difusa dos veículos automotores. Nas áreas rurais, o procedimento é mais complexo, pois que as fontes de poluição não são concentradas como nas áreas urbanas industriais. Logo, o monitoramento e o controle ficam mais difíceis.

Em qualquer caso, medidas de controle da poluição do ar deve estar alinhadas com a estipulação de padrões de qualidade específicos. Ao se estipular, por resolução, um determinado padrão de emissão de poluentes para uma determinada bacia aérea, o órgão ambiental competente pelo licenciamento ambiental deve prestar especial atenção às pretensões de emissões nos EIA/RIMAs e, com base nos princípios da sadia qualidade de vida, poluidor e usuário-pagador, e, fundamentalmente, no acesso equitativo aos recursos naturais, pautar a definição dos limites que devem constar nas respectivas licenças.

Assim, diante de uma situação hipotética em que o padrão de qualidade do ar para uma determinada região é de “10 x” partes por milhão (ppm) de uma substância “y”, o órgão ambiental deve estar atento para as peculiaridades do caso. Continuando com este exemplo, uma indústria, ao pedir uma licença ambiental, apresenta um EIA/RIMA,



demonstrando intenção de emissão de “8 x” ppm da substância “y”. Nesse caso, o órgão ambiental deverá ponderar se é razoável e de acordo com os princípios de direito ambiental autorizar que uma única indústria possa ser responsável por saturar 80% da capacidade da bacia área para uma determinada substância. Em outras palavras, compete ao órgão ambiental uma gestão holística da bacia aérea, de acordo com o zoneamento, com os padrões de qualidade, e baseado nos princípios de direito ambiental. Os instrumentos para materialização dessa gestão são o EIA/RIMA e o licenciamento ambiental.

A gestão de bacias áreas não precisa ficar restrita aos clássicos instrumentos de regulação e controle. Mecanismos de mercado podem ser utilizados como instrumento de redução do custo regulatório e de cumprimento com as normas vigentes. Nos EUA, a lei do ar limpo (*Clean Air Act*) fez uso desse tipo de instrumento – com relativo sucesso – para o controle do dióxido de enxofre (SO<sub>2</sub>) e do óxido nitroso (NO<sub>x</sub>). No Brasil, a autorização normativa de instrumento de gestão semelhante está contemplada pelo artigo 9º, inciso XIII, da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81).

No âmbito da regulação do ar no Brasil, algumas das mais relevantes resoluções incluem: Res. CONAMA n. 18/86, n. 315/2002 e n. 418/2009 que dispõem o programa de controle de poluição do ar por veículos automotores (PROCONVE); Res. CONAMA n. 5/89 que dispõe sobre o programa nacional de controle da poluição do ar (PRONAR); Res. CONAMA n. 3/90 e n. 8/90 que dispõem sobre os padrões de qualidade do ar previstos no PRONAR; e Res. n. 382/2006 que estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas. No âmbito da legislação federal, alguns diplomas que se destacam são: Leis n. 8.723/1993 e n. 10.203/2001 que dispõem sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores.

No contexto específico da tutela da atmosfera, importante passo foi dado pelo legislativo federal com a promulgação da Lei 12.187/2009 (regulamentada pelo Decreto n. 7.390/2010) que institui a Política Nacional de Mudança Climática (“PNMC”) e da Lei n. 12.114/2009 (regulamentada pelo Decreto n. 7.343/2010) que instituiu o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. A PNMC impôs ao país metas voluntárias de redução de emissões de gases de efeito estufa (artigo 12) e definiu que ações nacionais apropriadas seriam tomadas. A redução varia de 36,1% a 38,9% das emissões projetadas para 2020. Assim dispôs o referido dispositivo:

“Artigo 12. Para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020.

Parágrafo único. A projeção das emissões para 2020 assim como o detalhamento das ações para alcançar o objetivo expresso no *caput* serão dispostos por decreto, tendo por base o segundo Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal, a ser concluído em 2010.”

A regulamentação no âmbito nacional das emissões de gases de efeito estufa promoveu diversas iniciativas regulatórias também nas esferas estaduais e municipais. O Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, promulgou a sua Política Estadual sobre Mudança do Clima (“PEMC-RJ”). A Lei que instituiu a PEMC-RJ entrou em vigor no dia 15 de abril de 2010 (Lei Estadual n. 5.690/10). O Estado de São Paulo é outro exemplo.



A Lei Estadual n. 13.798/2009 instituiu a Política Estadual de Mudanças Climáticas e o seu artigo 32 adotou meta para o Estado de São Paulo de 20% de redução até 2020 dos níveis de 2005.

Finalmente, outra questão que vem sendo regulamentada no Brasil para se adequar ao esforço global de redução de impactos ambientais na atmosfera é a referente ao buraco na camada de ozônio. Em 1985, a comunidade internacional preocupada com a comprovação científica de que as emissões de gases cloro fluorcarbonetos (CFCs), adotou a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio. Em 1988, os países parte adotaram um Protocolo à Convenção, no Canadá, e que levou o nome de Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio. Esses acordos internacionais foram incorporados ao ordenamento jurídico ambiental brasileiro através do Decreto n. 99.280 de 6 de junho 1990. Como parte nesses acordos internacionais, o Brasil, segundo o artigo 2º, 2, *b*, da Convenção de Viena, comprometeu-se “*a adotar medidas legislativas ou administrativas apropriadas e cooperar na harmonização de políticas adequadas para controlar, limitar, reduzir ou evitar atividades humanas sob sua jurisdição ou controle, caso se verifique que tais atividades têm, ou provavelmente terão, efeitos adversos que resultem em modificações, ou prováveis modificações, da camada de ozônio.*”

Durante a década de 1990, o Brasil iniciou a regulamentação no âmbito nacional de medidas de controle da emissão de gases de CFCs. Paulo Affonso Leme Machado resumiu essas medidas da seguinte forma:

“O Governo Federal brasileiro instituiu o Comitê Executivo Interministerial denominado PROZON com a finalidade de estabelecer diretrizes e coordenar as ações relativas à proteção da camada de ozônio (Decreto de 19 de setembro de 1995), *DOU* 20.9.1995). Esse comitê coordenará as ações relativas à implementação do PBCO-Programa Brasileiro de Eliminação da Produção e Consumo de Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, promovendo também a atualização desse programa em consonância com o Protocolo de Montreal sobre substâncias que destroem a camada de ozônio. O comitê articulará ainda a ação das “Agências Implementadoras do Fundo Multilateral”. A coordenação do Comitê Executivo Interministerial será exercida pelo Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, por intermédio de sua Secretaria de Política Industrial.”<sup>87</sup>

Além das iniciativas elencadas pela passagem acima, o mesmo autor lembra e faz referência à Resolução CONAMA n. 13/95. O artigo 4º, da referida Resolução, transcrito também na obra de Leme Machado, proibiu “*em todo o território nacional, o uso das substâncias controladas constantes dos Anexos ‘A’ e ‘B’ do Protocolo de Montreal, em equipamentos, produtos e sistemas novos nacionais ou importados...*”.

## ATIVIDADES

1. Como pode ser feita a compatibilização entre o desejo de grandes centros de atrair um parque industrial que gere empregos e movimento a economia local com os objetivos de preservação da sadia qualidade do ar?

87. Machado, Paulo Affonso Leme Machado. *Direito Ambiental Brasileiro*. 18ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2010. P. 568.





2. O que são os Padrões de Qualidade do Ar e sobre qual órgão recai a competência para instituí-los?
3. Do ponto de vista do arcabouço legal e institucional brasileiro, como o ar e atmosfera são tutelados? Quais os pontos negativos e positivos desta estrutura.
4. Existe alguma espécie de compromisso internacional que obrigue o Brasil a adotar medidas de controle contra a poluição do ar? Caso positivo, identifique 3 deles fundamentando a resposta.
5. Considere o seguinte caso:

Um determinado Estado da Federação adota um Código Estadual de Meio Ambiente. Nele, o Estado não estabelece qual a classe de enquadramento da bacia aérea onde está localizada a unidade de fábrica de uma determinada indústria. Porém, ainda que sem o referido enquadramento, o Código estabelece padrões de qualidade do ar que podem afetar as atividades da empresa. Sem demonstração da necessidade dos padrões adotados, o Código estabelece os seguintes parâmetros:

1. Partículas Totais em Suspensão
  - a. concentração média geométrica anual de 60 (sessenta) microgramas por metro cúbico de ar;
  - b. concentração média de 24 (vinte e quatro) horas, de 150 (cento e cinquenta) microgramas por metro cúbico de ar, que não deve ser excedida mais de uma vez por ano.
2. Dióxido de Enxofre
  - a. concentração média aritmética anual de 80 (oitenta) microgramas por metro cúbico de ar;
  - b. concentração média de 24 (vinte e quatro) horas, de 365 (trezentos e sessenta cinco) microgramas por metro cúbico de ar, que não deve ser excedida mais de uma vez por ano.
3. Fumaça
  - a. concentração média aritmética anual de 60 (sessenta) microgramas por metro cúbico de ar;
  - b. concentração média de 24 (vinte e quatro) horas, de 100 (cem) microgramas por metro cúbico de ar, que não deve ser excedida mais de uma vez por ano.

Com base nas informações acima, pode o Estado estabelecer padrões de qualidade do ar? Caso positivo ou negativo, qual é a fundamentação legal? Em relação aos níveis de emissões acima transcritos, deve a indústria adotá-los como referência? Por quê?



## MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

### Legislação

1. Constituição Federal, artigos 23, IV, 24, VI, 30, II, 225, *caput*;
2. Resoluções CONAMA 18/86; 005/1989; 003/1990; 008/1990 e 382/2006;
3. Lei 9.284/96;
4. Art. 27 da Lei 4.771/65;
5. Art. 54 da Lei 9.605/98.
6. Lei n. 12.187/2009;
7. Decreto n. 7.390/2010;
8. Lei n. 12.114/2009;
9. Decreto n. 7.343/2010.

### Doutrina

*Ligado estreitamente aos processos vitais de respiração e fotossíntese, à evaporação à transpiração, à oxidação e aos fenômenos climáticos e meteorológicos, o recurso ar – mais amplamente, a atmosfera – tem um significado econômico, além do biológico ou ecológico, que não pode ser devidamente avaliado. Enquanto corpo receptor de impactos, é o recurso que mais rapidamente se contamina e mais rapidamente se recupera – dependendo, evidentemente, de condições favoráveis.*

[Édis Milaré, *Direito do Ambiente*, 5ª edição, Revista dos Tribunais, 2007, p.204.]

### Leitura Indicada

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 5ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, pp. 204-214.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 16ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 534-561.

### Jurisprudência

Recorrente: Petróleo Brasileiro S/A – PETROBRÁS *vs.* Recorrido: Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo DAEE, Recurso Especial n. 399.355-SP (2001/0196898-0), 1ª Turma, STJ, Julgamento 11/Nov./2003, DJ 15/Dez./2003.



Ementa

ADMINISTRATIVO – DIREITO AMBIENTAL – REGULAMENTO – PADRÕES DE QUALIDADE AMBIENTAL – ADOÇÃO DE CRITÉRIOS INSEGUROS – DECRETO 8.468/76 – DO ESTADO DE SÃO PAULO – ILEGALIDADE – LEI 6.938/81.

O Decreto 8.468/76 do Estado de São Paulo, incidiu em ilegalidade, contrariando o sistema erigido na Lei Federal 6.938/81, quando adotou como padrões de medida de poluição ambiental, a extensão da propriedade e o olfato de pessoas credenciadas.



## AULA 18: RESÍDUOS SÓLIDOS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos representa um grande avanço para o ordenamento jurídico ambiental brasileiro. Faz parte de uma longa e duradoura tentativa de se ter uma lei especialmente dedicada para a gestão dos recursos sólidos no Brasil. A espera foi recompensada com a Lei n. 12.305/2010 e seu Decreto regulamentador, n. 7.404 de 23 de dezembro de 2010. Entre os seus principais avanços, não há como deixar de anotar, a disposição expressa sobre alguns princípios de direito ambiental que vinham consagrados na própria Constituição Federal ou em outros diplomas legais, apenas de forma implícita. São eles, os princípios da prevenção e da precaução, o do poluidor-pagador e o protetor-recebedor e o do desenvolvimento sustentável (artigo 6º, incisos I, II e IV, da Lei n. 12.305/2010).

A Lei 12.305/10 trouxe também importantes objetivos que devem perseguir todos os instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Alguns deles incluem: a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; a valorização do catador, que, segundo Paulo Affonso Leme Machado<sup>88</sup> pode ser considerada a figura humana maior na Lei 12.305; e a não geração de resíduos. Este último, ainda segundo Paulo Affonso, é o objetivo caracterizador da referida lei, pois, antes de tudo, deve-se tentar não gerar os resíduos. Para o autor, *“a seguinte ordem de prioridade deve ser observada na gestão dos resíduos sólidos: 1. não geração; 2. redução; 3. reutilização; 4. reciclagem; 5. tratamento; e 6. disposição final. Pode-se afirmar que há (...) uma hierarquia na forma de gestão”*<sup>89</sup>.

Além da inovação no tratamento da matéria principiológica em uma política setorial e dos importantes objetivos traçados, a PNRS foi responsável por alguns outros avanços. No campo dos seus instrumentos, reconhece expressamente a educação ambiental (artigo 8º, inciso VII), omitida no rol do artigo 9º, da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81). Tamanha foi a importância atribuída à educação ambiental para a efetividade da política nacional dos resíduos sólidos, que o artigo 5º da Lei n. 12.305/2010 fez constar expressamente a direta relação existente com a Política Nacional de Educação Ambiental (instituída pela Lei n. 9.795/1999). Do mesmo dispositivo, constou também a direta relação com a Política Federal de Saneamento Básico (regulada pela Lei 11.445/2007), e com a Lei n. 11.107/2005.

Ainda sobre a relação da PNRS com outras políticas e leis setoriais, a Lei n. 12.305/2010 reconheceu a aplicabilidade de outras normas específicas, visando garantir a efetividade das regras de gestão dos recursos sólidos no Brasil. Assim, em seu artigo 2º, ficou reconhecido que se aplicam aos resíduos sólidos o disposto nas seguintes leis: n. 11.445/2007; n. 9.974/2000; n. 9.966/2000; normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama); normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS); normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) e normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro).

Adicionalmente à preocupação com a integração com a política nacional e políticas setoriais de meio ambiente, a Lei 12.305/2010 apresenta também importantes definições legais, tais como os conceitos de gestão integrada de resíduos sólidos, e o próprio conceito de resíduos sólidos. De acordo com o art. 3º, incisos XI da referida lei, gestão

<sup>88</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Di-  
reito Ambiental Brasileiro*. 20ª Edição.  
São Paulo: Malheiros, 2012, p. 638.

<sup>89</sup> *Idem*, p. 639.



integrada de resíduos sólidos é o “conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável”.

Para a mencionada lei, resíduos sólidos podem ser classificados como “material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível”.

A Lei também classificou os resíduos sólidos de acordo com a sua origem (resíduos domiciliares, de limpeza urbana, urbanos, resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, resíduos dos serviços públicos de saneamento básico, resíduos industriais, de saúde, da construção civil, agrossilvopastoris, resíduos de serviços de transportes e de mineração) e periculosidade (resíduos perigosos e resíduos não perigosos), conforme pode ser observado no artigo 13 da Lei.

No campo da responsabilidade pelos danos causados pelos geradores e Poder Público em matéria de resíduos sólidos, a PNRS consolidou algumas das previsões gerais da responsabilidade civil ambiental e inovou na inserção de novos elementos específicos à matéria. Dentre estes vale destacar a logística reversa e a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Para viabilizar a efetiva gestão dos resíduos sólidos é fundamental a fixação de responsabilização pelos danos provocados em virtude da falta de disposição ambientalmente adequada dos dejetos. Dessa forma, a PNRS determina que o poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações que busquem cumprir as disposições da Política Nacional de Resíduos Sólidos. É o que dispõe o artigo 25, da Lei n. 12.305/2010, que assim dispõe: “O poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento.”

Visando garantir a recuperação das áreas impactadas por resíduos sólidos, na matéria de responsabilidade, a PNRS introduziu em seu artigo 30 e seguintes o conceito de “responsabilidade compartilhada”. Pela definição do artigo 3º, inciso XVI, quer dizer “o conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei.” Vale destacar que a responsabilidade em cadeia não impossibilita a individualização de cada ação ou omissão, seja de pessoa física ou jurídica de direito público ou privado<sup>90</sup>.

O principal objetivo da fixação de uma responsabilização tão abrangente (envolvendo diversos agentes econômicos da cadeia produtiva) é proporcionar a redução de resíduos sólidos e seus respectivos danos ao meio ambiente, através do reaproveitamento de resíduos, da diminuição de desperdício de materiais, incentivos a utilização de insumos menos agressivos ao meio ambiente, dentre outras ações.

<sup>90</sup>Idem. p. 645.



Tendo em vista tal objetivo, a Política conferiu aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes diversas responsabilidades associadas à fabricação/colocação no mercado, divulgação de informações e destinação final do produto após o uso pelo consumidor. Podem ser citados como exemplos as obrigações de: investir no desenvolvimento, fabricação e colocação no mercado de produtos que possam ser reutilizados, reciclados, ou que tenham destinação ambientalmente adequada, após o uso pelo consumidor; fabricar produtos que gerem a menor quantidade de resíduos; divulgar informações sobre formas de prevenir a produção de resíduos, como reciclá-los; recolher os produtos e seus respectivos resíduos, após a utilização do consumidor, e proceder à destinação ambientalmente correta, caso o produto seja objeto do sistema de logística reversa, entre outras.

Além do setor privado ter obrigações em razão da responsabilidade compartilhada, o poder público também as possui. Assim, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos reutilizáveis e recicláveis provenientes dos serviços públicos, criar sistema de coleta seletiva, estabelecer parcerias com os agentes econômicos e sociais para efetivar o retorno dos resíduos ao ciclo produtivo, dentre outras.

Outro importante instrumento para viabilizar a redução da quantidade de resíduos sólidos previsto na PNRS é o sistema de logística reversa. Trata-se de um conjunto de ações objetivando a efetiva coleta e restituição de resíduos sólidos ao setor empresarial para que tais dejetos possam ser reaproveitados ou ter destinação final ambientalmente adequada. Importa ressaltar que a logística reversa deve ser realizada por determinados fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, independentemente do serviço público de limpeza urbana, que explorem: (i) agrotóxicos; (ii) pilhas e baterias; (iii) pneus; (iv) óleos lubrificantes; (v) lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; (vi) produtos eletroeletrônicos. Tal previsão encontra-se no art. 33, da Lei 12.305/10 e no que diz respeito aos quatro primeiros produtos não há necessidade de regulamento próprio, acordo setorial ou termo de compromisso, a obrigação da logística reversa decorre diretamente da PNRS. No tocante aos dois últimos produtos, o art. 56 da Lei 12.305/10 determina a implementação progressiva do sistema de logística reversa, conforme cronograma estabelecido em regulamento. “Assim, temos dois tipos de implementação da logística reversa: implementação imediata (art. 33, I a IV) e implementação progressiva (art. 56 c/c art. 33, V e VI)”<sup>91</sup>.

A Política estabelece ainda que para implementar e operacionalizar a logística reversa, os obrigados legais poderão comprar produtos ou embalagens usados, criar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis, firmar parcerias com cooperativas de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, dentre outras medidas.

Pela natureza normativa da logística reversa, extrai-se a preocupação estampada na PNRS de aplicar o princípio do poluidor-pagador (previsto no art. 6º, II, da lei 12.305/2010 e no art. 4º, VII, da Lei 6.938/81).

Sobre a competência de gestão, de acordo com o artigo 10 da Lei em comento, cabe ao Distrito Federal e aos Municípios promover a gestão integrada dos resíduos sólidos produzidos nos seus territórios. Vale destacar que esta competência não impede o controle e a fiscalização realizado pelos órgãos federais e estaduais do SISNAMA, do SNVS e do Suasa. O regime de competências da PNRS se coaduna com o disposto no artigo 23, da Constituição Federal de 1988.

<sup>91</sup>Idem. p. 648.



Tendo em vista a preocupação com a adequada destinação dos resíduos sólidos a Política estabeleceu a obrigação da União elaborar, através da coordenação do Ministério do Meio Ambiente, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que deverá ter como conteúdo mínimo: o diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos; metas de redução, reutilização, reciclagem, objetivando reduzir a quantidade de resíduos; metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos; metas que visem eliminar e recuperar lixões, sempre acompanhadas de medidas socialmente inclusivas, que tenham como objetivo proporcionar a emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; entre outras.

A Lei também previu a elaboração do Plano Estadual de Resíduos Sólidos, estabelecendo como conteúdo mínimo necessário metas semelhantes ao Plano Nacional. Os Planos terão vigência por prazo indeterminado, devendo ser atualizados a cada quatro anos. No que diz respeito a sua elaboração, deverá ser feita através de processo participativo, mediante a realização de audiências e consultas públicas. Sua elaboração é tão importante que a Lei previu mecanismos de incentivo para os Estados e Municípios empenharem-se na proposição do Plano, como por exemplo, condicionar o acesso a recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, à existência do Plano, conforme determina o artigo 16 da Lei.

Importante exigência imposta pela Lei é a necessidade de determinados agentes elaborarem um Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos. O objetivo da referida obrigação é garantir que o conjunto de ações exercidas direta ou indiretamente nas fases de coleta, transporte, transbordo, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos seja ambientalmente adequado. O artigo 20 da Lei lista as atividades que deverão elaborar o Plano, dentre elas estão os geradores de resíduos ligados a saneamento básico, resíduos industriais, de saúde, de mineração e resíduos perigosos. Vale ressaltar que a contratação de serviços para a realização das fases supracitadas não isenta as pessoas físicas e jurídicas da responsabilidade por danos causados em razão do gerenciamento inadequado dos rejeitos.

Importante observar que a PNRS assegura um controle social dos planos, nos seguintes termos:

“A formulação, a implementação e a operacionalização desses planos (art. 14, parágrafo único) estão sujeitas ao controle social, isto é, à informação e à participação (art. 3º, VI), aplicando-se as normas da Lei 10.650/2003, que trata do acesso à informação ambiental, e da Lei 11.445/2007, que trata do saneamento básico, especificamente em seu art. 41, que se refere à participação dos órgãos colegiados no controle social. Este controle social não é exercido somente pelas associações ou organizações não governamentais, mas também pelas pessoas individualmente, que poderão perguntar, apresentar sugestões e requerimentos, falar e votar, enfim, exercerão o direito de participar (art. 3º, VI; art. 14, parágrafo único; art. 15, parágrafo único)”<sup>92</sup>.

Outra preocupação trazida pela Política Nacional de Resíduos Sólidos relaciona-se com a geração/operação de resíduos perigosos. Assim, os empreendimentos que utilizarem ou gerarem resíduos perigosos somente podem ser autorizados a funcionar pelas

<sup>92</sup> Idem, p. 653.



autoridades competentes caso comprovem exigências mínimas, como capacidade técnica e econômica e condições para gerenciar corretamente esse tipo de resíduos.

Os empreendedores deverão cadastrar-se no Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Sólidos, que será coordenado pelo órgão federal do Sisnama competente, e operacionalizado de maneira conjunta pelas autoridades federais, estaduais e municipais. Além disso, são obrigados a desenvolver plano de gerenciamento de resíduos<sup>93</sup> perigosos e submetê-lo ao órgão competente do Sisnama.

A Política traz em seu artigo 3º, inciso VIII, a definição de disposição final ambientalmente adequada: “distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.”

No obstante a conceituação acima transcrita, o a Política Nacional de Resíduos Sólidos foi categórica ao proibir as seguintes formas de disposição final de resíduos sólidos: (i) lançamento em praias, no mar ou em qualquer corpo hídrico<sup>94</sup>; (ii) lançamento in natura a céu aberto (os conhecidos lixões), excetuados de mineração.

Outra proibição disposta na Política reflete uma preocupação social em relação às atividades que não podem ser realizadas nos locais de disposição final de resíduos. São elas: utilização dos rejeitos dispostos como alimentação, catação, criação de animais domésticos, fixação de habitações temporárias ou permanentes, além de outras atividades vedadas pelo poder público.

Finalmente, a Política proíbe a importação de resíduos sólidos perigosos, assim como resíduos que possuam características danosas ao meio ambiente, à saúde pública e animal, à sanidade vegetal, mesmo que tenham a finalidade de tratamento, reforma, reutilização ou recuperação.

Diante do exposto, é possível verificar que a lei em comento possui dispositivos que podem ser divididos em duas espécies: dispositivos de caráter propriamente jurídico, como, por exemplo, o princípio do poluidor pagador, o princípio do desenvolvimento sustentável, a responsabilidade compartilhada e o sistema de logística reversa; e dispositivos de conteúdo puramente técnico, como é o caso dos planos de resíduos sólidos, da gestão compartilhada de resíduos e dos padrões sustentáveis. Assim, a lei se mune dos instrumentos necessários para que a sua aplicação se dê da maneira mais efetiva possível<sup>95</sup>.

Importante destacar também que a PNRS está em perfeita consonância com as previsões constitucionais. Com efeito, “*verifica-se logo no caput do art. 1º da Lei 12.305/2010, a rigorosa obediência à sistemática legislativa em matéria ambiental, prevista no art. 24, §1º, da Carta Magna, que determina que a União estabelecerá normas de conteúdo genérico e os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios instituirão normas de conteúdo específico*”<sup>96</sup>.

#### ATIVIDADES:

1. Qual é o limite da responsabilidade do Poder Público por danos causados pela má gestão dos recursos sólidos?
2. O artigo 30 da PNRS institui a *responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos* e inclui os consumidores na categoria dos abrangidos por

<sup>93</sup>O plano de gerenciamento de resíduos perigosos poderá estar contido no plano de gerenciamento de resíduos, conforme prevê o art. 39, § 1º da Lei 12.305/2010.

<sup>94</sup>De acordo com o art. 47, § 2º da Lei, caso tenha sido feita a impermeabilização, as bacias de decantação de resíduos ou rejeitos industriais ou de mineração, devidamente licenciados pelo órgão do Sisnama, não são consideradas corpos hídricos.

<sup>95</sup> GUERRA, Sidney. Resíduos sólidos: comentários à Lei 12.305/2010. Rio de Janeiro: Forense, 2012, pp. 45 e 46.

<sup>96</sup> Idem. p. 47.





- essa figura. O que isso quer dizer? Como é possível responsabilizar os consumidores? Até que ponto a inclusão dos consumidores na responsabilidade compartilhada está relacionada com a expressa referência na PNRS à Política Nacional de Educação Ambiental?
3. O artigo 54 da Lei n. 12.305/10, estipula um prazo para adequação dos lixões no Brasil. Assim dispõe o referido dispositivo: “*A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei.*” Qual é a punição para o caso de descumprimento desse prazo? Como ele pode ser observado na prática?
  4. Muito se fala nos aspectos socioeconômicos da PNRS. Você consegue identificar na lei dispositivos expressos que manifestem a preocupação com questões sociais e econômicas?
  5. O que é logística reserva e como deve acontecer a sua aplicação prática?
  6. Quais são as principais diferenças nos critérios de gestão resíduos sólidos e dos resíduos perigosos?
  7. O Capítulo V, da Lei da PNRS, trata dos instrumentos econômicos. O que são esses instrumentos e como eles devem ser utilizados na prática?
  8. Com base no Decreto n. 7.404/2011 e no SISNAMA, explique qual é a estrutura institucional disponível para implementar a PNRS.
  9. Quais são os deveres específicos dos consumidores elencados pela PNRS e Decreto n. 7.404/2011?
  10. O que são Acordos Setoriais e quem é competente para firmá-los?
  11. O que é o Termo de Compromisso e qual é a sua função?

#### LEGISLAÇÃO:

12. Lei n. 12.305/2010;
13. Decreto n. 7.404/2010.

#### DOCTRINA

*A Lei 12.305/2010, prevê onze incisos no art. 6º, onde estão inseridos diversos princípios, mais do que o próprio número de incisos.*

*São apresentados seis princípios já tradicionais do Direito Ambiental: princípio da prevenção, princípio da precaução, princípio do poluidor-pagador, princípio do desenvolvimento sustentável, princípio do direito à informação e princípio do controle social.*

*É inserido como inovação o princípio protetor-recebedor. Os termos que compõem o princípio mostram, no sentido somente literal, que quem protege, merece receber. É um princípio que vai demandar maior aprofundamento, pois se de um lado não se pode exigir que só uma parte da população proteja gratuitamente o meio ambiente, em favor de todos, também, não se pode ir para outro extremo, e afirmar-se que quem não for pago, não é obrigado a proteger.*



*A ecoeficiência é alçada à categoria de princípio, pretendendo compatibilizar o fornecimento de bens e serviços, que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e o consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação do planeta (cf. art. 6º, V). Trata-se de uma harmonização das atividades humanas: de uma lado, há o fornecimento de bens e de serviços e, de outro lado, é feita a redução do impacto ambiental e do consumo num nível sustentável.*

*O resíduo sólido reutilizável e reciclável é reconhecido como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania (cf. art. 6º, VIII).*

[MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2011, pp. 597-598.]

#### LEITURA INDICADA

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2011, pp. 597-631.

GUERRA, Sidney. *Resíduos sólidos: comentários à Lei 12.305/2010*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

#### JURISPRUDÊNCIA

*Apelante: Usina Batatais S/A – Açúcar e Alcool vs. Apelante: Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo DAEE, Apelação n. 0389576-19.2009.8.26.0000, Câmara Reservada ao Meio Ambiente, TJ-SP, Julgamento 28/abr./2011.*

(...)

Fatos. No dia 5-5-1995 a embargante foi inspecionada pela CETESB, AI n° 598637, constatando-se, no que interessa, que a “área para armazenagem de embalagens de insumos (fertilizantes e agroquímicos) é inadequada” (fls. 105). Em decorrência, a embargante foi advertida, AIIPA n° 110939, por estocar de modo inadequado embalagem de insumos agrícolas (fertilizantes e agrotóxicos) sobre o solo, com exigência de acondicionamento e armazenamento das embalagens segundo a Norma NB-1183 da ABNT (armazenamento de resíduos sólidos perigosos) (fls. 111).

Em 26-9-1995 nova inspeção foi realizada, AI n° 621357, constatando-se que área onde as embalagens eram anteriormente depositadas foi totalmente desativada, no entanto, foram encontradas embalagens sobre o solo do lado de fora do armazém (fls. 115). Em 6-10-1995 a embargante foi autuada pela CETESB, AIIPM n° 38929, por estocar embalagens de insumos agrícolas (fertilizantes e agrotóxicos) sobre o solo, ao lado do armazém de insumos, de forma inadequada, colocando em risco o meio ambiente. A multa de 2.000 vezes o valor da UFESP foi imposta com base nos art. 81, II, 84, II e 94 do DE n° 8.467/76 que regulamentou a LE n° 997/76 por ter infringido os



art. 2o, 3o, V, 51, 52 e 55 do mesmo Regulamento (fls. 12). Em 24-4-1996 o agente da CETESB constatou que o armazenamento das embalagens estava de acordo com o estabelecido na Norma NB-1183 da ABNT (armazenamento de resíduos sólidos perigosos), dando por cumprida a exigência posta no auto de infração (fls. 118, verso e 153). O recurso administrativo para afastamento da multa (fls. 14/17) foi rejeitado (fls. 144).

3. A embargante pretende produzir perícia e prova oral para esclarecer os argumentos discutidos nos autos; mas não se faz perícia para prova de fato transitório ocorrido anos antes, nem se vê utilidade na prova testemunhai, pois, como se verá a seguir, a transitoriedade da conduta não ilide a autuação. O indeferimento de provas inúteis, desnecessárias ou protelatórias tem esteio no art. 130 do CPC; não houve cerceamento de defesa nem violação ao art. 5o, LIV e LV da CF.

O agente ambiental constatou o depósito irregular no solo de produto tóxico em 5-5-1995 e 26-9-1995; não se tem como transitório fato que perdura por diversos meses, mesmo depois da vistoria e da advertência feita pela CETESB por armazenamento irregular das embalagens, com exigência de cumprimento à Norma NB-1183 da ABNT, não lhe sendo permitido descumpri-la ainda que por curto período. Como bem exposto pelo engenheiro da CETESB, “trata-se de disposição inadequada de resíduos sólidos classe I [perigosos – resíduos que, em função de suas propriedades físico-químicas e infectocontagiosas, podem apresentar risco à saúde pública e ao meio ambiente], que não pode ser minimizada em termos de importância como pretende a infratora” (fls. 144), não havendo como acolher a afirmação da embargante de enquadramento ao art. 55 do DE nº 8.468/76, o qual tolera a acumulação temporária de resíduos de qualquer natureza desde que não ofereça risco de poluição ambiental.

As fotos que instruem a inicial dos embargos (fls. 34/43) não estão datadas e de qualquer modo não invalidam o auto de infração, que possui presunção de veracidade e legalidade. A autuação fica mantida.

**O voto é pelo desprovimento do recurso da embargante.**



**RÔMULO SAMPAIO**

Doutor e Mestre (LL.M) em Direito Ambiental pela Pace University School of Law, Nova York, EUA. Mestre em Direito Econômico e Social pela PUC-PR. Coordenador do Centro de Direito e Meio Ambiente e Professor Pesquisador da FGV DIREITO RIO. Professor Visitante da Pace University School of Law, Nova York, EUA e da Georgia State University College of Law, Atlanta, EUA.



## FICHA TÉCNICA

### **Fundação Getúlio Vargas**

**Carlos Ivan Simonsen Leal**  
**PRESIDENTE**

### **FGV DIREITO RIO**

**Joaquim Falcão**  
**DIRETOR**

**Sérgio Guerra**  
VICE-DIRETOR DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

**Rodrigo Vianna**  
VICE-DIRETOR ADMINISTRATIVO

**Thiago Bottino do Amaral**  
COORDENADOR DA GRADUAÇÃO

**André Pacheco Teixeira Mendes**  
COORDENADOR DO NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA

**Cristina Nacif Alves**  
COORDENADORA DE ENSINO

**Marília Araújo**  
COORDENADORA EXECUTIVA DA GRADUAÇÃO

**Paula Spieler**  
COORDENADORA DE ATIVIDADES COMPLEMENTARES E DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS