

 FUNDAÇÃO  
GETULIO VARGAS



**DIREITO RIO**

---

# **DIREITO AMBIENTAL**

---

AUTOR: RÔMULO SAMPAIO

**GRADUAÇÃO**  
2011.1

## 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.....	10
Aula 3. Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988.....	16
Aula 4. Competências constitucionais em matéria ambiental.....	20
<b>MÓDULO II. SISTEMA E POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE</b> .....	25
Aula 5. Princípios, Conceitos, Instrumentos e Estrutura Organizacional.....	28
Aula 6. Padrões de Qualidade e Zoneamento Ambiental.....	35
Aula 7. Publicidade, Informação, Participação e Educação Ambiental.....	39
Aula 8. Avaliação de Impacto Ambiental (AIA).....	43
Aula 9. Licenciamento Ambiental.....	50
<b>MÓDULO III. TUTELAS ESPECÍFICAS DO MEIO AMBIENTE</b> .....	59
Aula 10. Áreas Protegidas (Código Florestal).....	61
Aula 11. Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).....	68
Aula 12. Biodiversidade.....	82
Aula 13. Água.....	85
Aula 14. Ar e Atmosfera (Mudança Climática).....	90
<b>MÓDULO IV. RESPONSABILIDADE AMBIENTAL</b> .....	93
Aula 15. Responsabilidade como Tutela do Risco.....	94
Aula 16. Responsabilidade Administrativa Ambiental.....	97
Aula 17. Responsabilidade Penal Ambiental.....	101
Aula 18. Responsabilidade Civil Ambiental.....	105



## MÓDULO I. INTRODUÇÃO AO DIREITO AMBIENTAL

A Revolução Industrial é o marco desencadeador de uma sociedade fundada no consumo. Esta sociedade impõe pressão cada vez maior sobre os recursos naturais, fazendo crescer 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, compondo 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. Como decorrência, o direito passa 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.

A sede insaciável pela busca dos recursos naturais, aliada ao crescimento demográfico em proporções quase geométricas e sem paradigmas do último século, chamaram a atenção da comunidade internacional. Países em avançado estágio de desenvolvimento econômico passaram a testemunhar com frequência catastróficos 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 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.

### *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>

No que diz respeito às fontes de direito ambiental, Antunes divide-as entre materiais e formais. 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>

### *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.

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

<sup>1</sup> CANOTILHO, coord., p. 35.

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



“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>3</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)

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>4</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>5</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).

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

<sup>4</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 3.

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



## ATIVIDADES<sup>6</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. Em que consiste o conceito estrito de ambiente? Quais são as principais críticas que se lhe podem dirigir e quais as suas vantagens?
6. Pode-se considerar o ambiente como novo bem jurídico protegido pelo direito? Por quê?
7. Em que consiste a implicação ou referência sistêmico-social da noção de bem jurídico ambiental?
8. 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>7</sup> (coordenador), *Introdução ao Direito do Ambiente*, Universidade Aberta (1998). Pp. 19-36.

<sup>6</sup> Extraídas da obra *Introdução ao Direito do Ambiente*, José Joaquim Gomes Canotilho (coordenador) (1998), p. 37.

<sup>7</sup> 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 que serviram também para auxiliar na interpretação de conceitos legislativos e sanarem lacunas desta, até então recém nascida, disciplina jurídica. 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.

### *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 paradigmas — 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.



### *PRINCÍPIOS USUÁRIO-PAGADOR E POLUIDOR-PAGADOR*

O acesso aos recursos naturais pode se dar de diferentes formas. Pode ser através do seu uso (como ou uso da água, por exemplo) ou de lançamento de substâncias poluidoras (emissão de gases poluentes na atmosfera, por exemplo). Diante deste dois importantes princípios, previstos no art. 4º, inc. VII da Lei 6.938/81, passa-se a aceitar a quantificação econômica dos recursos ambientais de forma a desincentivar abusos e impor limites para a garantia de outros princípios igualmente importantes.

### *PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E PREVENÇÃO*

Dois importantes princípios que atuam nas situações de riscos ambientais. O princípio da precaução orienta a intervenção do Poder Público diante de evidências concretas de ocorrência de um dano “x” como fruto de uma ação ou omissão “y”. Porém, a certeza quanto ao dano “x” não existe, não passando de mera suspeita. Em outras palavras, adotando-se uma ação ou deixando de adotar uma ação “y”, há um indício de ocorrência de um dano “x”, mas não a certeza. A precaução sugere, então, medidas racionais que incluem a imposição de restrições temporárias e o compromisso da continuação da pesquisa técnica ou científica para a comprovação do nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o resultado danoso.

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 então o dano “x” será verificado. 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.

### *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 remonta à noção da tragédia dos commons. Em síntese, significa que em um ambiente sem regulação (ou intervenção estatal) a natureza humana tenderia ao esgotamento dos recursos naturais. Ademais, sendo um bem que pertence à coletividade, há a necessidade de um gestor, no caso do direito ambiental, o Poder Público. Como gestor, decorre uma obrigação constitucional — no direito brasileiro é prevista pelo art. 225 da Constituição Federal — de defesa e proteção do meio ambiente.

### *ATIVIDADES*

1. O que distingue os princípios da precaução e da prevenção?
2. De que forma o princípio da precaução se aplica ao caso relatado no caso União Federal e Monsanto vs. IDEC e Greenpeace?
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.



### Leitura Indicada

Paulo Affonso Leme Machado, *Direito Ambiental Brasileiro*, 16ª Edição, Editora Malheiros (2008), pp. 57-72 e 74-108.<sup>8</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>9</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.

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.

<sup>8</sup> O autor descreve em detalhes cada um dos principais princípios formadores do direito ambiental.

<sup>9</sup> 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.



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 de 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. Tal direito é ao mesmo tempo indivisível, significando que a satisfação do direito para uma pessoa, beneficia 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.

### 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 admita-se 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>10</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

<sup>10</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, pp. 551.



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.

### 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?

### MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

#### Legislação

1. Constituição Federal, Artigos 5º, XXIII, 170, III e IV, 129, III e 225.

#### Leitura Indicada

José Afonso da Silva,<sup>11</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.*

<sup>11</sup> 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.



*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 perspectiva, 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

A Constituição Federal de 1988 cria uma federação com três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Dentro deste modelo, aparentemente descentralizador, a Carta Magna estabelece um complexo sistema de repartição de competências legislativas e executivas. É justamente neste particular que reside uma das questões mais conflitantes do direito ambiental: a divisão de competências entre os diferentes entes da federação em matéria de legislação e execução de políticas ambientais. Preceitos de competência privativa, concorrente e suplementar ao mesmo tempo em que são elucidados pelo texto constitucional, se sobrepõem e geram incertezas práticas, constituindo-se muitas vezes em obstáculos de difícil transposição no campo processual. Infelizmente, a consequência nefasta de um sistema de competências confuso pode acarretar em irreparável dano ao meio ambiente.

### COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Segundo o art. 22 da CF/88, algumas matérias são de competência legislativa privativa da União. Dentre os vinte e nove incisos, identificamos alguns com direta ou indireta relação ao direito ambiental:

- I — direito civil, comercial, penal processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
- II — desapropriação;
- IV — águas, energia, informática, telecomunicações e radiofusão;
- VIII — comércio exterior e interestadual;
- IX — diretrizes da política nacional de transportes;
- X — regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
- XI — trânsito e transporte;
- XII — jazidas, minas, outros recursos naturais e metalurgia;
- XIII — nacionalidade, cidadania e naturalização;
- XIV — populações indígenas;
- XVIII — sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
- XXII — competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
- XXVI — atividades nucleares de qualquer natureza;
- XXVII — normas gerais de licitação e contratação em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

O parágrafo único do art. 22, da CF/88 estabelece, ainda, que “lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”



Em menção mais específica sobre competência legislativa em matéria ambiental, dispõe o art. 24 da CF/88:

Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI — florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII — proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII — responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Ou seja, a competência concorrente estabelecida pelo artigo 24 da Cf/88 atribuída à União, aos Estados e ao Distrito Federal (nota-se a omissão em relação aos municípios), em matéria ambiental é bastante ampla em decorrência da abrangência dos termos utilizados pelos incisos transcritos acima. Em outras palavras, quer dizer que qualquer dos entes da Federação citados são competentes para legislar em matéria ambiental. Para melhor compreensão da amplitude de cada ente federado com intuito de se evitar sobre ou superposição de legislações conflitantes, é necessária uma leitura atenta dos parágrafos inseridos no art. 24 da CF/88.

§ 1º — No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Como não há uma definição legal do que sejam “normas gerais”, compete à jurisprudência e à doutrina consolidarem a noção do que vem a ser uma “norma geral”. O risco desta constatação está em eventual falta de critérios, o que acaba gerando uma análise caso a caso, prejudicial à segurança e racionalidade jurídica.

§ 2º — A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Competência suplementar pressupõe a existência de uma norma pré-existente. Quer dizer então que quando houver lei federal geral dispondo sobre meio ambiente, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios, dentro do que se entende por competência concorrente, só poderão legislar em conformidade com o preceito federal e em matérias mais específicas geralmente ligadas às questões de eficácia e implementação da norma geral.

§ 3º — Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

Ou seja, os Estados, Distrito Federal e Municípios somente estarão plenamente habilitados a legislar com total liberdade na ausência de norma federal sobre o tópico. Entretanto, na hipótese de superveniência de lei federal, a lei estadual ou municipal que



dispuser em sentido contrário, no todo ou em parte, terá sua eficácia suspensa. Esta é lógica do § 4º, do art. 24, da CF/88:

§ 4º — A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Em relação à competência legislativa dos municípios em matéria ambiental, depende-se que ela é concorrente assim como a dos Estados e do Distrito Federal, ante a interpretação combinada dos art. 30 inc. I e art. 18, ambos da CF/88. Dispõe o primeiro que compete aos Municípios, “legislar sobre assuntos de interesse local” e o art. 18 coloca os Municípios como um dos entes autônomos da Federação ao lado da União, Distrito Federal e Estados. Como muitas das questões ambientais são matérias de caráter estritamente locais, extrai-se da leitura dos citados dispositivos constitucionais a competência legislativa municipal.

### COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA

De acordo com Milaré<sup>12</sup>, competência administrativa é a execução de tarefas “que conferem ao Poder Público o desempenho de atividades concretas, através do exercício do seu poder de polícia.” Para o desempenho destas funções e atividades, o art. 23 da CF/88 é claro ao atribuir competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para:

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

VI — proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas; e

VII — preservar as florestas, a fauna e flora.

### 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?

<sup>12</sup> MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. São Paulo: RT, 2007, p. 180.



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>13</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.

#### 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>14</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);

<sup>13</sup> Questão extraída da obra: Antônio F. G. Beltrão, Manual de Direito Ambiental, Editora Método, (2008), p. 109;

<sup>14</sup> 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.



### *Jurisprudência*

STF ADIn 2.396-9 (Requerente: Governador do Estado de Goiás, Requeridos: Assembléia 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 controle da poluição e à proteção e defesa da saúde, artigo 24, V, VI e XII e §§ 1º e 2º da Constituição Federal.



## 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 desses 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>15</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 convirjam 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)

<sup>15</sup> MILARÉ, p. 315.



## INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

O art. 9º, da Lei 6.938/81 apresenta um rol 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. Dispõe, portanto, o art. 9º, da Lei 6.938/81:

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:

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)

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)

## 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>16</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>17</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 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.

<sup>16</sup> Questão extraída da obra: Antônio F. G. Beltrão, Manual de Direito Ambiental, Editora Método, (2008), pp. 192.

<sup>17</sup> *Id.* p. 195.



## MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

*Legislação*

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

*Leitura Indicada*

Édis Milaré,<sup>18</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.

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.

<sup>18</sup> O autor apresenta os principais conceitos, objetivos e instrumentos da PNMA e diferencia os diferentes órgãos que compõem o SISNAMA.



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. PADRÕES DE QUALIDADE E ZONEAMENTO 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.

### PADRÕES DE QUALIDADE

No Brasil, em relação aos padrões de qualidade, o marco regulatório é justamente a Lei 6.938/81 e o órgão deliberativo 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 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>19</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.

<sup>19</sup> MILARÉ, p. 325.



No Brasil. Os padrões de qualidade ambiental são fixados por Resoluções do CONAMA. Até o momento estão regulamentados os Padrões de Qualidade das Águas, do Ar e dos Níveis de Ruídos.

Qualidade das Águas: Resoluções do CONAMA 357/05, 274/00, CNRH 12/00, Lei 9.433/97.

Qualidade do Ar: PRONAR/PROCONVE — Resoluções do CONAMA 18/86, 5/89, 3/90, 8/90, 264/99, 316/02, Leis 8.723/93, 10.203/01, 10.696/03.

Níveis de Ruídos: Resolução do CONAMA 1/90 e 252/99.

Qualidade do Solo: Ainda não há regulamentação específica. Res. CONAMA 344/04 (referendou critérios CETESB)

## 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>20</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.

## 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.
3. Qual a participação do Conselho de Defesa Nacional no zoneamento ambiental?

<sup>20</sup> ANTUNES, p. 185.



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 realocação 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?

#### MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

##### Legislação

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

##### Leitura Indicada

Édis Milaré,<sup>21</sup> Direito do Ambiente, 5ª Edição, Editora Revista dos Tribunais (2007), pp. 324-340;

Paulo de Bessa Antunes,<sup>22</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*

<sup>21</sup> O autor apresenta os principais conceitos, objetivos e instrumentos da PNMA e diferencia os diferentes órgãos que compõem o SISNAMA.

<sup>22</sup> O autor discorre sobre a estipulação de padrões de qualidade ambiental e os detalha por área: ar, água, solo e ruído.



*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).

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>23</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 das práticas do Poder Público. Tendo em vista que a conjugação dos princípios supra-

<sup>23</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p. 21.



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.

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?

#### 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>24</sup>

Paulo Affonso Leme Machado,<sup>25</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 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 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 am-

<sup>24</sup> O autor descreve em detalhes os principais aspectos da Política Nacional de Educação Ambiental.

<sup>25</sup> 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.



biental, 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.



## 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.

## 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>26</sup>:  
No curso de processos de licenciamento ambiental, o estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório (EIA/RIMA):
- São sempre exigíveis.
  - São em princípio exigíveis, podendo ser dispensados por livre decisão do órgão licenciador.
  - São em princípio exigíveis, podendo ser dispensados pelo órgão licenciador se o impacto ambiental não for significativo.
  - Não são em princípio exigíveis, mas podem sê-lo por livre decisão do órgão licenciador.
  - 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:
- 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.
  - 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.
  - 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 afirmativa (a).
- A afirmativa (b).
- A afirmativa (c).
- As afirmativas (a) e (c).
- As afirmativas (a) e (b).

9. Questão retirada do concurso para Analista Ambiental CPRH/PE, 2006:  
Leia as afirmativas que seguem:
- O RIMA é parte integrante do Estudo de Impacto Ambiental.
  - As diretrizes a serem seguidas para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental são determinadas exclusivamente pelo órgão competente que realizar o licenciamento ambiental.
  - 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)

- Apenas a afirmativa “a”.
- Apenas a afirmativa “c”.

<sup>26</sup> As questões 5 a 11 foram extraídas da seguinte obra: Antônio F. G. Beltrão, *Manual de Direito Ambiental*, Editora Método, 2008, pp. 192-199.



- 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 elaboração 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 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 sua 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: Assembléia 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

ACÇÃO 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 precariamente 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 sustentável for. 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>27</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 utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente — SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis — IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

<sup>27</sup> MILARÉ, 404.



Em relação à competência para o licenciamento ambiental, o art. 10 é expresso ao determinar ao órgão estadual e, ao IBAMA, em caráter suplementar ou para obras com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional.

Não há qualquer previsão legal acerca da atuação municipal. Porém, conforme interpretação dos arts. 23 e 30 da CF/88 exposto em tópico específico deste material, diversos municípios reivindicaram e elaboraram regras próprias para o licenciamento ambiental.

Em muitos casos, a falta de critérios claros e precisos faz com que — não raras são as vezes — empreendimentos passem pela avaliação simultânea ou sucessiva de diferentes órgãos dos três entes da Federação. Em recente acórdão, o STJ admitiu, inclusive, a possibilidade de duplo licenciamento. Este posicionamento também não é estranho à doutrina. Segundo Machado<sup>28</sup>:

A lei federal ordinária não pode retirar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderes que constitucionalmente lhes são atribuídos. Assim, é de se entender que o art. 10 da Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) não estabeleceu licenças ambientais exclusivas do IBAMA — Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis, porque somente uma lei complementar poderia fazê-lo (art. 23, parágrafo único, da CF); e nem a Resolução CONAMA 237/1997 poderia estabelecer um licenciamento único. Enquanto não se elaborar essa lei complementar estabelecendo normas para cooperação entre essas pessoas jurídicas, é válido sustentar que todas elas, ao mesmo tempo, têm competência e interesse de intervir nos licenciamentos ambientais. No federalismo, a Constituição Federal, mais do que nunca, é a fonte das competências, pois caso contrário a cooperação entre os órgãos federados acabaria esfacelada, prevalecendo o mais forte ou o mais estruturado politicamente.

Para melhor compreensão da passagem acima transcrita, importante frisar que a Res. CONAMA 237/97 dispôs em seu art. 7º que “os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.” No entanto, na prática, este mecanismo não é capaz de resolver os conflitos de competência entre os diferentes órgãos dos entes Federados.

Outros dispositivos da citada resolução tentam resolver o problema da definição de competência em matéria ambiental. Assim, reconhece o preâmbulo da Res. 237/97:

Considerando a necessidade de ser estabelecido critério para exercício da competência para o licenciamento a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981;

Além disso, reconheceu a competência municipal:

Art. 6º. Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

<sup>28</sup> MACHADO, 273.



Ao IBAMA, dispôs a Res. 237/97, em seu art. 4º:

Art. 4º — Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I — localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II — localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III — cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV — 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;

V — bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º — O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º — O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

Ao órgão ambiental estadual, reservou o art. 5º, incs. I a IV e § único, a seguinte competência:

Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I — localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II — localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III — cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV — delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.



Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

Importante salientar que, segundo o art. 20 da Res. 237/97, a condição para que o ente Federado possa exercer a competência licenciatória, é terem “implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.”

De acordo com a natureza do empreendimento, portanto, o licenciamento pode passar pela análise de diferentes órgãos do mesmo ente da Federação (florestal, água, saúde, infra-estrutura, trânsito) e também de órgãos de outros entes da Federação. Outro requisito imposto pelo art. 10, § 1º, da Res. 237/97, é a de que

No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

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 competência 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.



## 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. Cinqüenta 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 confron-



- tante. 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.

#### *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>29</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.

#### *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.

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.

<sup>29</sup> Os autores discorrem sobre o processo de licenciamento ambiental, abordando aspectos como a discricionariedade do órgão ambiental e a relação com o direito administrativo.



### MÓDULO III. 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>30</sup> O conjunto e a interação dos elementos bióticos e abióticos forma o meio ambiente natural, objeto de estudo da ecologia<sup>31</sup> e hodiernamente da própria tutela jurídica ambiental.<sup>32</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.

<sup>30</sup> 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).

<sup>31</sup> 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).

<sup>32</sup> No Brasil, o conceito legal de meio ambiente como o conjunto dos 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



## AULA 10. ÁREAS PROTEGIDAS (CÓDIGO FLORESTAL)

O Código Florestal, em seu art. 1º, estabelece que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação 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 do Código Florestal.

Assim, a lei prevê proteção para outras áreas especialmente protegidas que são estabelecidas pelo Código Florestal, são estas: (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 2º e 3º do Código Florestal, cobertos ou não por vegetação nativa, com objetivo de preservar as florestas de forma indireta, na medida em que a sua proteção recai sobre outros atributos. A APP tem função primordial de garantia de preservação e conservação de recursos ambientais acessórios e/ou 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. 1º, § 2º, inciso II do Código Florestal, que assim dispõe:

“Área de preservação permanente: área protegida nos termos dos artigos 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.”

Existem dois tipos de APP's: (i) área de preservação permanente por imposição legal, previstas pelo artigo 2º do Código Florestal; e (ii) área de preservação permanente por ato do poder público, cujas hipóteses estão previstas no artigo 3º da referida legislação. Cabe destacar que a primeira espécie de APP (por imposição legal) basta existir para receber proteção legal. Já a segunda forma de APP, depende de ato do Poder Público para que seja declarada como área protegida. Importa ressaltar que a hipótese do artigo 3º do Código Florestal não consiste em faculdade do Poder Público, ou seja, identificada a área que constitua algumas 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. 3º, do Código Florestal.

Importante assunto a ser explorado diz respeito à supressão das florestas de preservação permanente. De acordo com os artigos 3º, § 1º, e 4º do Código Florestal, a su-



pressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. 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 justifiquem a criação da área protegida** — requisito constitucional (art. 225, § 1º, inciso III, segunda parte);
3. **A supressão deve ser de utilidade pública (artigo 1º, IV, do Código Florestal) ou de interesse social (artigo 1º, V, do Código Florestal)** — requisito legal (artigo 4º do Código Florestal);
4. **Verificada a inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto** — 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 prevista pelo artigo 3º do Código Florestal (área de preservação por ato do poder público), consiste no próprio Código Florestal, que em seus artigos 3º, § 1º, e 4º, traz requisitos a serem observados para autorizar a supressão.

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 situação 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. 4º do Código 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 o 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>33</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 sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, ao abrigo e proteção da fauna e flora nativas e à conservação da biodiversidade, conforme determina o art. 1º, § 2º, inciso III do Código 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, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.”

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>34</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”.

<sup>33</sup> MILARÉ, Édis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 5ª ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2007. P. 651.

<sup>34</sup> 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 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, o Código 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. Ta situação, prevista no art. 16, § 6º, do Código Florestal, será possível somente nos casos em que não ocorrer conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo, e quando a soma da vegetação nativa em área de preservação permanente e reserva legal exceder os percentuais previsto no referido dispositivo legal. 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.

#### 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 2º da Lei 4.771/65, 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.

#### MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

##### Legislação

Constituição Federal, artigo 225, §1º, inc. III  
Lei 4.771/1965 (Código Florestal)

##### 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>35</sup> O Código Florestal antecipou-se à noção de

<sup>35</sup> Parte do art. 1º do Código Florestal – Lei 4.771, de 15.9.1965 (DOU 16.9.1965).



*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>36</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 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.]

#### *Leitura Indicada*

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 16ª ed., rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2008. P.736-756.

MILARÉ, Édis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 5ª ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2007. P. 690-706.

#### *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.

<sup>36</sup> Citação parcial do art. 1º, da MP 2.166-67/2001.



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.

### *Glossário*

APP — Área de Preservação Permanente — Lei 4.771/65, arts. 2º e 3º, 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, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas. Art. 1º, § 2º, III, Código Florestal.



## AULA 11. 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.

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 necessária previsão orçamentária 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 ser 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 ad-



ministração. 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 Imóveis. 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. Neste particular, a lei do SNUC inovou, ao prever em seu art. 36, 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. Aponte os requisitos para a criação de uma unidade de conservação.
2. Pode uma unidade de conservação ser instituída por decreto?
3. Quais são os requisitos formais para alteração ou supressão de unidade de conservação?
4. 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.
5. Questão retirada do concurso para Defensor Público SP, 2006<sup>37</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:
- Refúgio da Vida Silvestre, Área de Proteção Ambiental, Reserva Extrativista, Reserva Biológica e Estação Ecológica.
  - Estação Ecológica, Área de Proteção Ambiental, Floresta Nacional, Refúgio da Vida Silvestre e Reserva Extrativista.
  - Reserva Biológica, Parque Nacional, Reserva da Fauna, Floresta Nacional e Reserva Extrativista.
  - Área de Proteção Ambiental, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Monumento Natural de Refúgio da Vida Silvestre.
  - Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre.
6. 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
- 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
  - Têm sua supressão condicionada à autorização legislativa, enquanto as unidades de conservação podem ser suprimidas por ato do Poder Executivo.
  - Apenas podem ser definidas pela lei, enquanto as unidades de conservação podem ser definidas tanto por lei quanto por ato do Poder Executivo.
  - 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.
  - Têm por objetivo exclusivo a preservação da vegetação, enquanto as unidades de conservação sempre visam à proteção integral dos ecossistemas compreendidos em sua área.
7. 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:
- Integram o grupo de Unidades de Proteção Integral as seguintes categorias de unidades de conservação: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque

<sup>37</sup> 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.



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.

#### MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

##### Legislação

Constituição Federal, artigo 225, §1º, inc. III;

Lei 9.985/00;

Decreto 4.340/02;

Lei 11.284/06;

Lei 11.428/06;

Lei 11.516/07.

##### Doutrina

*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*

MILARÉ, Edis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 5. ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. P. 652-689.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 16. ed., rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2008. P. 811-827.

#### *Jurisprudência*

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 inexiste 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 inexistem 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 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.

## GLOSSÁRIO

Unidades de conservação — Lei 9.985/00, art. 2º, inciso I. Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com característica 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 12. 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>38</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. É assim, portanto, que em 1998, por meio do Decreto n. 2.519, a Convenção sobre Diversidade Biológica é incorporada ao

<sup>38</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*, 11ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, (2008), p. 325.



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. Diante da dificuldade em se transformar em lei ordinária, foi instituída a Política Nacional de Biodiversidade, pelo Decreto n. 4.339/2002. Deste limitado quadro legal, é possível a análise e exame dos objetivos, princípios e diretrizes gerais que orientam a tutela da biodiversidade no Brasil.

#### 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 13. 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 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:

39404142III — 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

43VIII — 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.

4546O 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 é possível perceber uma nova proteção às águas em detrimento da estabelecida pelo Código de Águas de 1934. Sobre o tema aborda Antunes<sup>39</sup>:

O principal aspecto que pode ser compreendido destes princípios é que a nova concepção legal busca encerrar com a verdadeira apropriação privada e graciosa dos recursos hídricos. Com efeito, sabemos que a indústria e a agricultura são os grandes usuários dos recursos hídricos. Normalmente, a água é captada, utilizada e devolvida para o seu local de origem, sem que aqueles que auferem vantagens e dividendos com a sua utilização paguem qualquer quantia pela atividade. E mais, a recuperação e manutenção das boas condições sanitárias e ambientais dos recursos hídricos, conspurcados pelas diversas atividades econômicas que deles dependem, é um encargo de toda a sociedade que, com seus impostos, subsidia de forma inaceitável diversas atividades privadas.

Constituem objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, segundo o art. 2º da Lei em comento:

<sup>39</sup> ANTUNES, p. 719.



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.

Finalmente cabe destacar que a PNRH fixa instrumentos para tornar a Política efetiva:

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. No âmbito da regulação federal, destaca-se a Resolução CONAMA n. 357/2005, que dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento.

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 do bem econômico 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.



## ATIVIDADES

1. Qual é a racionalidade na 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?

## 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).

### 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 MANANCIAS. 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 14. AR E ATMOSFERA (MUDANÇA CLIMÁTICA)

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. 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 utilizarem máscaras para circular nas ruas. 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.

No âmbito da regulação do ar no Brasil, algumas das mais relevantes resoluções incluem: Res. CONAMA n. 18/86 e n. 315/2002 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 que institui a Política Nacional de Mudança Climática (“PNMC”). A PNMC impôs metas voluntárias de redução de emissões de gases de efeito estufa e foi responsável por diversos instrumentos normativos em âmbito estadual.

O Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, promulgou recentemente 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. Seu principal objetivo é promover a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em níveis que impeçam interferências humanas perigosas ao sistema climático, mas ressaltando também a compatibilização com o desenvolvimento econômico.

### 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?
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.

#### MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

##### Legislação

1. Constituição Federal, artigos 23, IV, 24, VI, 30, II, 225, *caput*;
2. Leis n. 8.723/1993 e n. 10.203/2001;
3. Resoluções CONAMA 18/86; 005/1989; 003/1990; 008/1990 e 382/2006;
4. Art. 27 da Lei 4.771/65;
5. Art. 54 da Lei 9.605/98.

##### 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 INSE-



GUROS — 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.



## MÓDULO IV. 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. Conseqüentemente, 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
- 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 conseqüências 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 15. 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>40</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>41</sup>.

Assim sendo, as externalidades ambientais são incorporadas aos custos de produção, posto que os agente econômicos são estimulados a desenvolverem formas menos danosas e perigosas de exercerem suas respectivas atividades<sup>42</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.

### ATIVIDADES

- 1) De que forma a responsabilidade ambiental pode ser entendida como um instrumento de mitigação do risco do dano ambiental?
- 2) Pode a responsabilidade ser utilizada como instrumento para evitar que o tomador do risco assuma apenas o nível de risco que é aceitável?
- 3) Como é que se define o nível de risco aceitável?
- 4) No que consistiria uma análise custo-benefício do risco ambiental?
- 5) De que forma a tutela do risco pode atuar inibindo e/ou incentivando análises custo-benefício?
- 6) De que forma o gestor público pode gerir a análise custo-benefício realizada pelo empreendedor para que ela opere como efetivo instrumento de mitigação do risco ambiental?

<sup>40</sup> Art. 225 da CF.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> Antônio Herman V. Benjamin. “Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental”. Revista de Direito Ambiental, ano 3, janeiro-março de 1998. P. 9.



## MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

## Legislação

Lei 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

ACÇÃO 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 conseqüências 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 16. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

Como visto anteriormente, a proteção ao 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.

Segundo o art. 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 tema afirma Nicolao Dino de Castro e Costa<sup>43</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 art. 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.

Seguindo este entendimento, afirma Édís Milaré<sup>44</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 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, visto que a lhe cabe definir padrões de qualidade adequados a garantir a proteção do meio ambiente.

O art. 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

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> Édís Milaré, Direito do Ambiente. 5ª edição reformulada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. P. 837.



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.

## 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?

## MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

### Legislação

1. Lei 9.605/1998
2. Decreto 3.179/1999

### 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>45</sup> de índole eminentemente repressiva.*

<sup>45</sup> Lei 6.938/1981, art. 9º, IX.



*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 pontecialidade de dano ou mesmo de risco de agressão aos recursos 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 Cavallieri 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 irretorquível 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 17. RESPONSABILIDADE PENAL AMBIENTAL

A responsabilização penal tem como objetivo precípua tutelar o bem jurídico meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme determina o art. 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 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 6.453/1977 e na Lei 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>46</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.

Outro ponto importante a ser destacado diz respeito ao sujeito ativo dos crimes ambientais. Podem figurar no pólo 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. 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 exis-

<sup>46</sup> Édis Milaré, *Direito do Ambiente*. 5ª edição reformulada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. P. 921.



tem, 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 9.605/1998 é a expressa previsão da desconsideração da personalidade da pessoa jurídica. Também conhecida como *disregard 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 6.938/8: 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>47</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>48</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.

<sup>47</sup> Machado, Paulo Affonso Leme Machado. *Direito Ambiental Brasileiro*. 16ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2008. P. 696-697.

<sup>48</sup> Esta e a próxima questão foram extraídas da seguinte obra: Antônio F. G. Beltrão, *Manual de Direito Ambiental*, Editora Método, 2008, p. 263.



## MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

## Legislação

1. Lei 9.605/98
2. Lei 9.099/95

## Doutrina

*O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na sua concepção moderna é um dos direitos fundamentais da pessoa humana<sup>49</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>50</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>51</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.]

## Leitura Indicada

MILARÉ, Édís. 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.

<sup>49</sup> Art. 225, caput, c/c o art. 5.º, § 2º, da CF.

<sup>50</sup> Ivette Senise Ferreira. Tutela penal do patrimônio cultural. São Paulo: RT, 1995, p. 68.

<sup>51</sup> John Erickson. Nosso planeta está morrendo. Trad. José Carlos Barbosa dos Santos. São Paulo: Makron, McGraw-Hill, 1992, p. 210.



### *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. OFERTAMENTO 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 18. 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>52</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.”

Diante deste desafio de buscar instrumentos legais mais eficazes para a proteção ambiental, o legislador brasileiro, através da Lei 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.

De acordo o art. 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.

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

<sup>52</sup> Édis Milaré, *Direito do Ambiente*. 5ª edição reformulada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. P. 896.



causas e fontes. Segundo Édis Milaré<sup>53</sup>, “não é fácil, no entanto, em matéria ambiental, a determinação segura do nexu 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”.

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.

A previsão de responsabilização da pessoa jurídica é inovação importante e não exclui a de outras físicas que tenham participação e/ou influência na ocorrência do dano. Sempre que a pessoa jurídica for considerada um obstáculo à reparação, poderá ser desconstituída, segundo os termos do art. 4º, § único da Lei em comento.

Finalmente importa destacar que a ação civil pública e a ação popular constituem os principais meios processuais para a reparação dos danos ambientais.

## 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 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?

## MATERIAL COMPLEMENTAR (BIBLIOTECA VIRTUAL)

### Legislação

1. Constituição Federal de 1988, artigo 225;
2. Lei 6.938/1981;
3. Lei 9.605/1998.

<sup>53</sup> Édis Milaré, *Direito do Ambiente*. 5ª edição reformulada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. P. 903.



## 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*. 11ª 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*. 3ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2002, pp. 321-337.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 16ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 341-368 e 696-731.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 5ª 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 Scartezini, 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.



**RÔMULO SAMPAIO**

Doutor e Mestre (LL.M.) em Direito Ambiental pela Pace University School of Law. Mestre em Direito Econômico e Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Professor das disciplinas de Direito Ambiental. Coordenador Acadêmico do Programa de Direito e Meio Ambiente da FGV Direito Rio.



## FICHA TÉCNICA

### **Fundação Getúlio Vargas**

**Carlos Ivan Simonsen Leal**  
**PRESIDENTE**

### **FGV DIREITO RIO**

**Joaquim Falcão**  
**DIRETOR**

**Sérgio Guerra**  
VICE-DIRETOR DE PÓS-GRADUAÇÃO

**Evandro Menezes de Carvalho**  
VICE-DIRETOR DA GRADUAÇÃO

**Thiago Bottino do Amaral**  
COORDENADOR DA GRADUAÇÃO

**Rogério Barcelos Alves**  
COORDENADOR DE METODOLOGIA E MATERIAL DIDÁTICO

**Paula Spieler**  
COORDENADORA DE ATIVIDADES COMPLEMENTARES E DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

**Andre Pacheco Mendes**  
COORDENADOR DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**Marcelo Rangel Lennertz**  
COORDENADOR DO NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA – CLÍNICAS

**Cláudia Pereira Nunes**  
COORDENADORA DO NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA – OFICINAS

**Márcia Barroso**  
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA – PLACEMENT

**Diogo Pinheiro**  
COORDENADOR DE FINANÇAS

**Rodrigo Vianna**  
COORDENADOR DE COMUNICAÇÃO E PUBLICAÇÕES

**Milena Brant**  
COORDENADORA DE MARKETING ESTRATÉGICO E PLANEJAMENTO