



Mais de 500.000
exemplares vendidos

Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros
Marcelo Hugo da Rocha

Como se preparar para o **EXAME DE ORDEM**

11

Ambiental

2014

► **CONTEÚDO MAIS COMPLETO DO MERCADO**

- Teoria sistematizada e resumida
- Questões oficiais ao final dos capítulos
- Abordagem completa dos temas cobrados no exame

Coordenação
Vauleidir Ribeiro Santos



DADOS DE COPYRIGHT

Sobre a obra:

A presente obra é disponibilizada pela equipe [X Livros](#) e seus diversos parceiros, com o objetivo de disponibilizar conteúdo para uso parcial em pesquisas e estudos acadêmicos, bem como o simples teste da qualidade da obra, com o fim exclusivo de compra futura.

É expressamente proibida e totalmente repudiável a venda, aluguel, ou quaisquer uso comercial do presente conteúdo

Sobre nós:

O [X Livros](#) e seus parceiros disponibilizam conteúdo de domínio público e propriedade intelectual de forma totalmente gratuita, por acreditar que o conhecimento e a educação devem ser acessíveis e livres a toda e qualquer pessoa. Você pode encontrar mais obras em nosso site: xlivros.com ou em qualquer um dos sites parceiros apresentados neste link.

Quando o mundo estiver unido na busca do conhecimento, e não lutando por dinheiro e poder, então nossa sociedade enfim evoluirá a um novo nível.

Como se preparar para o
EXAME DE ORDEM

11 Ambiental



O GEN | Grupo Editorial Nacional reúne as editoras Guanabara Koogan, Santos, Roca, AC Farmacêutica, Forense, Método, LTC, E.P.U. e Forense Universitária, que publicam nas áreas científica, técnica e profissional.

Essas empresas, respeitadas no mercado editorial, construíram catálogos inigualáveis, com obras que têm sido decisivas na formação acadêmica e no aperfeiçoamento de várias gerações de profissionais e de estudantes de Administração, Direito, Enfermagem, Engenharia, Fisioterapia, Medicina, Odontologia, Educação Física e muitas outras ciências, tendo se tornado sinônimo de seriedade e respeito.

Nossa missão é prover o melhor conteúdo científico e distribuí-lo de maneira flexível e conveniente, a preços justos, gerando benefícios e servindo a autores, docentes, livreiros, funcionários, colaboradores e acionistas.

Nosso comportamento ético incondicional e nossa responsabilidade social e ambiental são reforçados pela natureza educacional de nossa atividade, sem comprometer o crescimento contínuo e a rentabilidade do grupo.



Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros
Marcelo Hugo da Rocha

Como se preparar para o
EXAME DE ORDEM

11 Ambiental

6.ª edição



- A EDITORA MÉTODO se responsabiliza pelos vícios do produto no que concerne à sua edição (impressão e apresentação a fim de possibilitar ao consumidor bem manuseá-lo e lê-lo). Os vícios relacionados à atualização da obra, aos conceitos doutrinários, às concepções ideológicas e referências indevidas são de responsabilidade do autor e/ou atualizador.

Todos os direitos reservados. Nos termos da Lei que resguarda os direitos autorais, é proibida a reprodução total ou parcial de qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, fotocópia e gravação, sem permissão por escrito do autor e do editor.

Impresso no Brasil – *Printed in Brazil*

- Direitos exclusivos para o Brasil na língua portuguesa

Copyright © 2014 by

EDITORA MÉTODO LTDA.

Uma editora integrante do GEN | Grupo Editorial Nacional

Rua Dona Brígida, 701, Vila Mariana – 04111-081 – São Paulo – SP

Tel.: (11) 5080-0770 / (21) 3543-0770 – Fax: (11) 5080-0714

metodo@grupogen.com.br | www.editorametodo.com.br

- Capa: Danilo Oliveira

- Produção Digital: Geethik

- CIP – Brasil. Catalogação-na-fonte.

Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

Medeiros, Fernanda Luiza Fontoura de

Como se preparar para o exame de Ordem, 1ª fase: ambiental / Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros, Marcelo Hugo da Rocha. - 6.ª ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

(Resumo: v. 11)

ISBN 978-85-309-5413-0

1. Ordem dos Advogados do Brasil - Exames - Guias de estudo. 2. Direito ambiental - Brasil. I. Rocha, Marcelo Hugo da. II. Título. III. Série.

09-2218.

CDU: 349.6(81)

AGRADECIMENTO

Fernanda Medeiros

nandamedeiros1911@yahoo.com.br

Trilhar o caminho da defesa do ambiente é optar por uma trajetória de luta, de muito esforço, mas, sem esforço, não há progresso! É um caminhar agitado, que não é indicado para aqueles que desaprovam uma boa tempestade. Para o bem trilhar a defesa do ambiente em toda a sua plenitude, não se pode estar só, é preciso encontrar boas companhias, porque é disso que é feito o nosso meio, da inter-relação de tudo o que tem vida, da interação de tudo que tem vida com aquilo que a sustenta de forma harmônica.

Ao longo da minha vida sempre fui feliz nos meus encontros (e desencontros) e nada seria possível sem eles, nem este trabalho. Dos meus pais, Marilú Fontoura de Medeiros e Gilberto Mucilo de Medeiros, ilustres professores, recebi e recebo todo o carinho, amor e estímulo que se pode imaginar; em meu irmão, João Paulo Fontoura de Medeiros, promotor de justiça e professor, tenho um parceiro na luta efetiva da proteção do ambiente (verdadeiro protetor da sociedade) e, agora, tenho a felicidade de encontrar um mais novo guerreiro para as batalhas por um ambiente melhor. O Marcelo, copartícipe desse estudo, novo amigo e amigo do ambiente, professa a liberdade e não tem medo da luta, quer a chuva, e quer com raios e trovoadas...

Aproveito para dedicar este trabalho para aquele que me fez redescobrir os caminhos da prova da OAB nas mágicas tardes de estudo na biblioteca, provando que estudar pode se tornar inesquecível e prazeroso. E aos meus alunos, parceiros dos meus experimentos ambientais em sala de aula...

Que Deus nos abençoe!

*If there is no struggle,
There is no progress.
Those who profess to
Favor freedom, and yet
Deprecate agitation...
Want rain without thunder
And lightning.*

Frederick Douglass

AGRADECIMENTO

Marcelo Hugo da Rocha

mhdarocha@gmail.com

blog do autor: www.passenaob.com.br

Apartir das mudanças em relação à elaboração do Exame de Ordem, envolvendo todas as seccionais da OAB, com o mesmo conteúdo e disciplinas, dentre elas o Direito Ambiental, era natural que a série pioneira e de maior sucesso editorial do país, sob o título Série Resumo – OAB – 1.^a Fase, ou carinhosamente conhecida como a “coleção dos verdinhos”, devido à cor da capa, assumisse a amplitude e importância do certame nacional.

E o mérito é todo do responsável pela série, Vauledir Ribeiro Santos, a quem agradeço por ter acreditado na minha defesa quanto à grande importância desta disciplina no Exame de Ordem unificado e torná-la parte, juntamente com os tradicionais volumes, da coleção mais bem preparada para a prova da OAB.

Também agradeço ao convite aceito pela doutora em Direito Ambiental, Fernanda Medeiros, em dividir a autoria desta obra e pela orientação nas minhas encruzilhadas dogmáticas, permitindo também que o livro apresentasse um conteúdo com qualidade muito superior à exigência programática para o Exame da OAB.

Por fim, resta-me afirmar que a preservação do meio ambiente não é doutrinária nem jurisprudencial, muito menos se resolve com alternativas ou gabaritos: ela está nas nossas atitudes cotidianas.

Bons estudos e fiquem com DEUS!

NOTA À SÉRIE

É com enorme satisfação que apresentamos aos candidatos ao Exame da OAB a *Série Resumo: como se preparar para o Exame de Ordem – 1.ª fase*, composta por quinze volumes, a saber: Constitucional, Comercial, Administrativo, Tributário, Penal, Processo Penal, Civil, Processo Civil, Trabalho, Ética Profissional, Ambiental, Internacional, Consumidor, Leis Penais Especiais e Direitos Humanos.

Esta série é mais um grande passo na conquista de nosso sonho de oferecer aos candidatos ao Exame de Ordem um material sério para uma preparação completa e segura.

Sonho esse que teve início com a primeira edição de *Como se preparar para o Exame de Ordem – 1.ª e 2.ª fases*, prontamente acolhido pelo público, hoje com mais de 100.000 exemplares vendidos, trabalho que se firmou como o guia completo de como se preparar para as provas. Mais adiante, lançamos a série *Como se preparar para a 2.ª fase do Exame de Ordem*, composta, atualmente, por seis livros – opção PENAL, CIVIL, TRABALHO, TRIBUTÁRIO, CONSTITUCIONAL e TÉCNICAS DE REDAÇÃO APLICADAS À PEÇA PROFISSIONAL –, obras que também foram muito bem recebidas por aqueles que se preparam para a prova prática nas respectivas áreas.

A série tem como objetivo apresentar ao candidato o conteúdo exigível, estritamente necessário, para aprovação na 1.ª fase do Exame de Ordem, numa linguagem clara e objetiva.

Para tanto, foi elaborada por professores especialmente selecionados para este mister, e estudiosos do tema Exame de Ordem, que acompanham constantemente as tendências e as peculiaridades dessa prova.

Os livros trazem, ao final de cada capítulo, questões pertinentes ao tema exposto, selecionadas de exames oficiais, para que o candidato possa avaliar o grau de compreensão e o estágio de sua preparação.

Vauledir Ribeiro Santos
(vauledir@grupogen.com.br)

NOTA DOS AUTORES

No final de maio de 2009, foi lançada esta obra como o décimo primeiro volume da série *Como se preparar para o Exame de Ordem*. O objetivo imediato, segundo o conceito desta coleção pioneira e de grande aceitação, é oferecer o “conteúdo exigível, estritamente necessário, para aprovação na 1.ª fase do Exame de Ordem” (referência à *Nota à série* do editor).

No entanto, por nossa conta e risco, apresentamos, já na 1.ª edição, conteúdo que vai além das alternativas da prova da OAB. Tendo em vista a média de questões de Direito Ambiental dos últimos certames, muitos examinandos poderiam deixar de estudar a disciplina por “falta de tempo”. Buscamos inovar e driblar a “falta de tempo” abordando a matéria por meio do uso de recursos gráficos que venham a simplificar o aprendizado.

A mudança de banca no Exame 02/2010 de CESPE para FGV não trouxe modificações suficientes na abordagem da prova de Ambiental que justificassem a eliminação das questões anteriores ou sua alteração quanto ao conteúdo. Portanto, a preparação se mantém sistemática quanto aos estudos das leis especiais e da Constituição Federal.

Esperamos que vocês gostem e sintam-se no direito de sugerir, criticar e elogiar nosso trabalho.

FERNANDA LUIZA FONTOURA DE MEDEIROS

nandamedeiros1911@yahoo.com.br

MARCELO HUGO DA ROCHA

mhdarocha@gmail.com

Nota da Editora: o Acordo Ortográfico foi aplicado integralmente nesta obra.

SUMÁRIO

1. TEORIA GERAL DO DIREITO AMBIENTAL

- 1.1 Direito Ambiental
- 1.2 Fontes internacionais
- 1.3 Conceitos e siglas
- 1.4 Repartição de competências ambientais
 - 1.4.1 Constituição Federal de 1988
 - 1.4.2 Os bens ambientais no cenário da CF/1988
 - 1.4.2.1 Bens ambientais da União
 - 1.4.2.2 Bens ambientais dos Estados
 - 1.4.3 Repartição de competências
 - 1.4.3.1 Material
 - 1.4.3.2 Legislativa
 - 1.4.3.3 Síntese das regras
- 1.5 Questões

2. PRINCÍPIOS

- 2.1 Noções
- 2.2 Princípio do desenvolvimento sustentável
- 2.3 Princípio da prevenção e da precaução
- 2.4 Princípio do poluidor-pagador e do usuário-pagador
- 2.5 Princípio da informação
- 2.6 Princípio da função socioambiental da propriedade

2.7 Princípio da solidariedade ou equidade intergeracional

2.8 Princípio do limite

2.9 Síntese dos princípios

2.10 Questões

3. MEIO AMBIENTE

3.1 Conceitos

3.2 Meio ambiente natural

3.3 Meio ambiente artificial

3.4 Meio ambiente cultural

3.5 Meio ambiente laboral ou do trabalho

3.6 Questões

4. DIREITO ADMINISTRATIVO DO AMBIENTE

4.1 Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) – Lei 6.938/1981

4.2 Licenciamento ambiental

4.2.1 Licença Prévia (LP)

4.2.2 Licença de Instalação (LI)

4.2.3 Licença de Operação (LO)

4.2.4 Prazos de validade das licenças

4.2.5 Competência para o licenciamento

4.2.5.1 Competência para o licenciamento antes da edição da
Lei Complementar 140/2011

4.2.5.2 Competência para o licenciamento segundo a Lei
Complementar 140/2011

4.3 Modelo de conservação e preservação dos recursos naturais

4.3.1 APP – Área de Preservação Permanente

4.3.2 SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

4.4 Questões

5. RESPONSABILIDADE PELO DANO AMBIENTAL

5.1 Dano ambiental

5.2 Responsabilidade civil

5.3 Responsabilidade administrativa

5.3.1 Advertência

5.3.2 Multa simples

5.3.3 Multa diária

5.3.4 Apreensão

5.3.5 Restritivas de direitos

5.3.6 Outras sanções administrativas

5.4 Responsabilidade penal

5.5 Questões

6. DIREITO URBANÍSTICO

6.1 Introdução

6.2 Legislação urbanística

6.3 Da política urbana

6.3.1 Plano Diretor

6.3.2 Propriedade urbana

6.3.3 Usucapião especial de imóvel urbano

6.3.4 Usucapião especial coletiva

6.3.5 Política Nacional de Mobilidade Urbana

6.4 Ordenamento urbano

6.5 Questões

7. TUTELA PROCESSUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

7.1 Introdução

7.2 A tutela processual

7.2.1 Ação popular

7.2.1.1 Requisitos

7.2.1.2 Finalidade

7.2.1.3 Objeto

7.2.1.4 Competência

7.2.1.5 Processo e procedimento

7.2.1.6 Sentença

7.2.2 Ação Civil Pública

7.2.3 Mandado de Segurança

7.2.4 Mandado de Injunção

GABARITOS



TEORIA GERAL DO DIREITO AMBIENTAL

1.1 DIREITO AMBIENTAL

O Direito Ambiental em nosso país encontrou espaço considerável a partir da Constituição de 1988, apesar de a ordem legislativa anterior ter tratado sobre diversos assuntos pertinentes ao meio ambiente. O **Código de Águas** (Decreto 24.643) é de 1934; o **Código de Minas** (Decreto-lei 227), de 1967; o **Código de Caça** (Lei 5.197) e o **Código de Pesca** (Decreto-lei 221), ambos de 1967; a **Política Nacional do Meio Ambiente** (Lei 6.938) foi instalada em 1981 e a efetiva defesa do meio ambiente a partir de 1985 com a **Lei da Ação Civil Pública** (Lei 7.347).

Portanto, o Direito Ambiental não é novo. Novo é o grande interesse sobre o assunto, principalmente, para fins de Exame de Ordem e concursos jurídicos. A grande maioria das faculdades não tinha a disciplina em seus currículos. Hoje, pelo menos, já trata como *optativa*, e como tal, é aquela mais escolhida e frequentada pelos estudantes de Direito.

Essa mudança, com certeza, também é global e reflete o pensamento e atenção da comunidade com o meio ambiente e sua degradação. Muitos escritórios de advocacia tornaram-se especialistas nesta disciplina, abrindo um campo de trabalho inimaginável em outros tempos. Mas o que é ou do que trata, afinal, o **Direito Ambiental**?

Segundo Luís Paulo Sirvinskas, **Direito Ambiental** é “a ciência jurídica que estuda, analisa e discute as questões e os problemas ambientais e sua relação com o ser humano, tendo por finalidade a proteção do meio ambiente e a melhoria das condições de vida no planeta”.¹

Contudo, o Direito Ambiental vai além disso, como afirma Gomes Canotilho,² pois é um espaço de diálogo que surge entre os diferentes cultores das ciências jurídicas, obrigando a conjugar esforços e métodos no sentido de conseguir realizar uma mais adequada tutela ambiental. O Direito Ambiental convida o jurista a um “ambiente” de humildade, de multidisciplinaridade, de interdisciplinaridade e de transdisciplinaridade.

Vasco Pereira da Silva aponta o Direito Ambiental como sendo uma “disciplina horizontal – à semelhança de um ‘jardim de condomínio’ –, que engloba um conjunto de matérias provenientes de diferentes ramos do ordenamento jurídico unificadas em razão da finalidade de preservação do ambiente, mas que não afasta o estudo mais detalhado de cada uma dessas questões ambientais, enquanto capítulo específico de um determinado ramo da ciência jurídica – tal como, continuando a usar a metáfora de há pouco, a existência do ‘jardim comum’ não impede que os diferentes condôminos tenham os seus próprios ‘canteiros de flores’, ou uma ‘área jardinada privativa’”.³

Antônio F. G. Beltrão, por sua vez, aponta como um “conjunto de princípios e normas jurídicas que buscam regular os efeitos diretos e indiretos da ação humana no meio, no intuito de garantir à humanidade, presente e futura, o direito fundamental a um ambiente sadio”.⁴

Entendemos como sendo a ciência que trata do mundo ambiental, regulando e disciplinando as relações entre o homem e o meio ambiente na busca de um equilíbrio benéfico a todos.

1.2 FONTES INTERNACIONAIS

A preocupação com o meio ambiente é mundial, em alguns países mais do que em outros, mas é por meio da atuação das Nações Unidas que encontramos uma regulamentação geral a todos os povos e continentes. A

gestação do tema durante o Século XX só encontrou adesão considerável de países interessados sobre o meio ambiente em 1972, na **Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano** (114 países), na capital da Suécia, Estocolmo.

Deste encontro resultou a *Declaração de Estocolmo*, que convidava os governos e os povos a desenvolverem esforços comuns para a preservação e a melhoria do ambiente humano para o benefício de todos e para sua posteridade. Vinte e seis princípios foram instituídos pelos países participantes, basicamente, oferecendo uma consciência ambiental sobre diversos problemas internos e similares dos Estados.

Em 1973, foi celebrada em Washington, EUA, a **Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e Flora Selvagens em Perigo de Extinção – CITES**, cujo objetivo é controlar ou regulamentar transações comerciais internacionais de espécies catalogadas quanto ao *grau* de extinção. Cento e setenta e cinco países já assinaram esta convenção desde a sua celebração.

Vinte anos depois de Estocolmo, no Rio de Janeiro, mais de 170 países reuniram-se em torno da **Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento** (CNUMAD), também conhecida como RIO/92 ou **Cúpula da Terra**. Entre outras questões, os Estados trataram sobre o equilíbrio do desenvolvimento econômico e as necessidades humanas com a conservação e preservação do meio ambiente, reforçando o conceito de **desenvolvimento sustentável** (vide capítulo sobre os princípios).

Desta conferência originaram-se:

- **Convenção da biodiversidade** – ou da *diversidade biológica* (CDB), orienta os países signatários a observarem a conservação da biodiversidade, adotando medidas necessárias para preservar os organismos vivos e cuidando da manutenção de um equilíbrio dos benefícios obtidos na utilização de recursos biológicos e sua preservação. Destaca-se o *Protocolo de Biosegurança*, que objetiva o fim da importação de produtos que contenham organismos geneticamente modificados.

- **Convenção sobre mudança do clima (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – CQNUMC)** – documento que visa o combate ao “efeito estufa”, controlando as emissões de gases nocivos à atmosfera, principalmente o gás dióxido de carbono (CO²).
- **Declaração do Rio** – vinte e sete princípios sobre direitos e responsabilidades dos países envolvidos em relação à proteção da integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento.
- **Declaração de Princípios sobre Florestas (Carta das Florestas)** – os Estados têm o direito de aproveitar economicamente suas florestas, mas de modo responsável com o meio ambiente.
- **Agenda 21** – plano de ação para o início do Século XXI em que os países signatários se comprometeriam a gerir sua economia com base no conceito de *desenvolvimento sustentável*, observadas as recomendações ali protocoladas.

Por sua vez, o **Protocolo de Kyoto**, realizado em 1997 no Japão, estabeleceu metas para a redução de gases poluentes, principalmente o dióxido de carbono (CO²), buscando dar continuidade à *convenção sobre mudanças climáticas* do RIO/92. Com o passar dos anos ele foi recebendo ratificações de outros países até entrar em vigor em 2005.

Outra fonte internacional importante a ser considerada é a **Carta da Terra**, documento cuja versão final foi aprovada em Paris pela UNESCO no ano de 2000. Tem como parâmetro e objetivo a importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). É uma declaração de princípios que norteia a vida responsável das sociedades e que inclui a integridade ecológica, justiça social e econômica, e, por fim, a paz universal.

Em 2002, passados dez anos do RIO/92, em Johannesburgo, na África do Sul, reuniram-se 191 países para a **Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento Sustentável**, que ficou conhecida como **RIO+10**. Na prática, apresentaram-se um conjunto de diretrizes e princípios para reafirmar o compromisso assumido nos encontros anteriores, além do estabelecimento de objetivos como a erradicação da

pobreza, a mudança nos padrões insustentáveis de produção e consumo e a proteção dos recursos naturais.

Em junho de 2012, o Brasil sediou a RIO + 20, que marcou o 20.º aniversário da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), e o 10.º aniversário da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Johannesburgo, 2002).

Em 2009, realizou-se em Copenhague, na Dinamarca, a **COP15**, 15.ª Conferência das Partes da Convenção sobre Mudança do Clima (referente à **CQNUMC**), tratando sobre questões que envolvem o aquecimento global. A primeira conferência, que é realizada anualmente, foi em 1995, em Berlim, Alemanha.

É importante salientar, por fim, que os **tratados e convenções internacionais** ingressam no Brasil “nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as **leis ordinárias**”,⁵ exceto quando tratarem sobre direitos humanos. Neste caso, se aprovados de acordo com o quórum qualificado previsto no art. 5.º, § 3.º, da CF terão *status* de emenda constitucional, se não o forem terão *status* supralegal, conforme já decidiu o Pleno do Supremo Tribunal Federal.⁶

1.3 CONCEITOS E SIGLAS

Assim, para começarmos a estudar a disciplina é necessário conhecermos alguns conceitos legais básicos e siglas que se farão imprescindíveis para a compreensão da matéria ambiental.

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. ⁷
RECURSOS AMBIENTAIS	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. ⁸
EXPLORAÇÃO SUSTENTÁVEL	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. ⁹

ENRIQUECIMENTO ECOLÓGICO	Atividade técnica e cientificamente fundamentada que vise à recuperação da diversidade biológica em áreas de vegetação nativa, por meio da reintrodução de espécies nativas. ¹⁰
BIODIVERSIDADE	Ou <i>diversidade biológica</i> significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas (art. 2.º da Convenção da Biodiversidade).
POLUIÇÃO	A degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: <ul style="list-style-type: none"> a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.¹¹
POLUIDOR	Pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental. ¹²
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente , instituída pela Lei 6.938/1981 e que tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (art. 2.º).
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos instituída pela Lei 9.433/1997 , tem por objetivo assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais (art. 2.º).
PNEA	Política Nacional de Educação Ambiental , foi instituída pela Lei 9.795/1999 , tem por objetivo promover a educação ambiental, consubstanciada nos processos por

	<p>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 (art. 1.º).</p>
PNB	<p>Política Nacional de Biossegurança está prevista na Lei da Biossegurança (Lei 11.105/2005), que regulamenta o inciso II do § 1.º do art. 225 da CF, e deverá ser formulada e implementada pelo Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS (art. 8.º).</p>
SISNAMA	<p>Sistema Nacional do Meio Ambiente, constituído por 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.¹³</p>
CONAMA	<p>Conselho Nacional do Meio Ambiente é o órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, instituído pela Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/1990.¹⁴</p>
IBAMA	<p>Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, criado pela Lei 7.735/1989, é uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de (art. 2.º):</p> <p>I – exercer o poder de polícia ambiental;</p> <p>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; e</p> <p>III – executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.</p>
IPHAN	<p>Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional é uma autarquia federal, precedida do SPHAN (Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico), criado pelo Decreto-Lei 25/1937 para preservação do nosso acervo cultural.</p>
INSTITUTO CHICO MENDES	<p>Criado pela Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007, é uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). A sua principal missão institucional é administrar as unidades de conservação (UCs) federais. Tem como finalidade (art.1.º):</p>

I – executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;

II – executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;

III – fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;

IV – exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e

V – promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.

Importante: Parágrafo único. O disposto no inciso IV do *caput* deste artigo não exclui o exercício supletivo do poder de polícia ambiental pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

1.4 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS

1.4.1 Constituição Federal de 1988

As Constituições brasileiras anteriores à de **1988**, conforme informa José Afonso da Silva, *nada traziam*, especificamente, sobre a proteção do meio ambiente natural. Segundo o referido autor, das mais recentes, desde 1946, “apenas se extraía orientação protecionista do preceito sob a proteção da saúde e sobre a competência da União para legislar sobre água, florestas, caça e pesca, que possibilitavam a elaboração de leis protetoras como o Código Florestal e os Códigos de Saúde Pública, de Água e de Pesca”.¹⁵

A **Constituição Federal de 1988** foi a primeira a tratar *diretamente* sobre o **meio ambiente**, oferecendo à disciplina um capítulo exclusivo em seu texto.¹⁶ Apesar de ser apenas um artigo (**art. 225**), ele traz as principais

diretrizes do Direito Ambiental tratadas na legislação infraconstitucional, haja vista tratar-se do Capítulo do Ambiente na Norma Fundamental.

No entanto, a expressão **meio ambiente** é encontrada, expressamente, em *dez* oportunidades no texto constitucional fora do seu capítulo, a começar pelos direitos e garantias fundamentais (art. 5.º, LXXIII). Urge destacarmos que a **proteção ambiental** é *direito e dever* fundamental, constitucionalmente garantida em nossa Carta e, por nos encontrarmos em um sistema aberto de regras e princípios, explicitado pelo § 2.º, do art. 5.º, da CF, temos a possibilidade de encontrar ao longo de toda a Constituição referências à proteção do ambiente.¹⁷

Para facilitar os estudos e a procura destes dispositivos que tratam sobre o **meio ambiente** e que se encontram *deslocados* do respectivo capítulo, transcrevemos e destacamos segundo sua importância no contexto normativo:

Art. 5.º, LXXIII – *Qualquer cidadão é parte legítima* para propor **ação popular** que vise a 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.

Art. 23, VI – *É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*: proteger o **meio ambiente** e combater a **poluição** em qualquer de suas formas.¹⁸

Art. 24 – *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**; **VIII** – responsabilidade por **dano ao meio ambiente**, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Art. 129, III – São funções institucionais 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*.

Art. 170, VI – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, *observados os seguintes princípios*: Defesa do **meio ambiente**, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o **impacto ambiental** dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Art. 174 – Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o *setor público* e indicativo para o *setor privado*. **§ 3.º** – O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a *proteção* do **meio ambiente** e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

Art. 186, II – A *função social* é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: Utilização adequada dos **recursos naturais** disponíveis e preservação do **meio ambiente**.

Art. 200, VIII – Ao *sistema único de saúde compete*, além de outras atribuições, nos termos da lei: Colaborar na *proteção* do **meio ambiente**, nele compreendido o do trabalho.

Art. 220 – A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. **§ 3.º** – *Compete à lei federal: II* – Estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao **meio ambiente**.

1.4.2 Os bens ambientais no cenário da CF/1988

A análise da proteção ambiental à luz da Constituição Federal não pode olvidar a distribuição dos bens ambientais em face dos entes da Federação. Conforme o entendimento de Patrícia Azevedo da Silveira, a titularidade de certos bens ambientais pode ser utilizada na interpretação de casos que envolvam conflitos de competência dos entes da Federação em matéria ambiental, apesar de alertar que “a competência constitucional seja definida com base na matéria e não no domínio”.¹⁹

De qualquer forma, é relevante ressaltarmos que, assim como a referida autora, entendemos que nos casos de **licenciamento ambiental** a competência para tal ato deve repousar precipuamente na análise do domínio.

Atente-se para o **§ 4.º do art. 225** da Carta Magna que trata do **patrimônio nacional**, destacando-se:

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.

É importante salientar que o STF já decidiu que “o preceito consubstanciado no art. 225, § 4.º, da Carta da República, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica brasileira), também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias a preservação ambiental” (RE 134.297/SP, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* 22/09/1995, p. 30.597).

1.4.2.1 Bens ambientais da União

Cumprе ressaltar que os bens ambientais pertencentes à **União** estão definidos no **art. 20** da Constituição Federal e são eles:

- II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
- III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
- IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;
- V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- VI – o mar territorial;
- VII – os terrenos de marinha e seus acrescidos;
- VIII – os potenciais de energia hidráulica;
- IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- X – as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
- XI – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Patrícia Azevedo da Silveira alerta que, em relação à Constituição anterior, houve uma sensível ampliação no rol dos bens ambientais, bem como se verificou alteração na redação de alguns bens. A autora entende que “tais modificações, além de constituírem a ampliação do conhecimento dos bens ambientais, significam o reconhecimento da importância econômica atribuída aos recursos naturais”.²⁰

1.4.2.2 Bens ambientais dos Estados

Os bens ambientais dos Estados-membros estão arrolados na Constituição Federal no seu **art. 26**. Urge ressaltar que os **incisos I e II** são *inovações* do constituinte de 1988.

- I – as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;
- II – as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;
- III – as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;
- IV – as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

1.4.3 Repartição de competências

Uma das principais características de um Estado Federal como o nosso está na repartição de competências, de forma que os entes federativos atuam de forma *compartilhada e cooperativa*, para efetivamente colocar em prática o que se encontra previsto no art. 225 da Constituição, segundo José Afonso da Silva:

“Poder Público é expressão genérica que se refere a todas as entidades territoriais públicas, pois uma das características do Estado Federal, como o nosso, consiste precisamente em distribuir o Poder Público por todas as entidades autônomas que o compõem, para que cada qual o exerça nos limites das competências que lhe foram outorgadas pela Constituição”.²¹

Os limites dessas competências encontram-se nos **arts. 21 a 24; arts. 26, § 1.º, e 30** da Constituição Federal, de *modo explícito* ou *implícito*,

seguindo também a lição de José Afonso da Silva:

“O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da *predominância do interesse*, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de *predominante interesse geral, nacional*, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de *predominante interesse regional*, e aos Municípios concernem os *assuntos de interesse local*”.²²

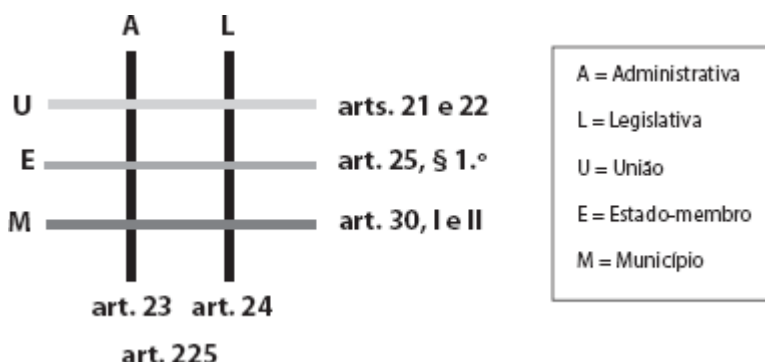
Princípio da predominância do interesse	
União	Geral
Estados-membros	Regional
Municípios	Local
Distrito Federal	Regional/Local

A *técnica* desenvolvida pelo legislador originário brasileiro de 1988, conforme Paulo José Leite Farias, no concernente à repartição de competências, envolve o “sentido de delegação de poderes (enumerados, reservados e concorrentes), todos de construção complexa, a suscitar inevitáveis conflitos”,²³ motivo pelo qual o tema é de suma relevância para todo operador jurídico.

Aplica-se esta perspectiva em relação às questões ambientais em matéria de repartição de competências entre os entes da Federação, de duas formas: a **técnica de repartição horizontal** e a **técnica de repartição vertical**. A repartição *horizontal*, conforme o entendimento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho,²⁴ é a de separar radicalmente a competência entre os entes federados, por meio de uma atribuição específica e própria para cada um deles, em face de uma matéria específica privativa.

No concernente à repartição *vertical*, o referido autor ensina ser uma forma de dividir uma mesma matéria em diferentes níveis, entre os diferentes níveis da federação: a um deles atribuindo normas gerais e a outro, normas particulares ou específicas.

As competências podem ser classificadas assim (os números são referências aos artigos da CF/1988):



1.4.3.1 Material

A **competência material**, seja ela **exclusiva (art. 21)**, seja **comum (art. 23)**, não confere poder aos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para legislar sobre matérias por elas abrangidas, mas somente o poder de execução, como aponta Luís Paulo Sirvinskas.²⁵ Ou como define Vladimir Passos de Freitas, é aquela que “atribui a uma esfera de poder o direito de fiscalizar e impor sanções em caso de descumprimento da lei. É identificada pelo uso dos verbos *prover, editar, autorizar, promover, administrar e organizar*”.²⁶

Dentro da **competência material**, apresentamos quadro com as principais referências constitucionais e respectivos entes federados.

Competência material	Competência Exclusiva	Competência comum

<p style="text-align: center;">UNIÃO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; • Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; • Explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados; • Estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; • Impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; • Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
<p style="text-align: center;">ESTADOS e DF</p>	<p style="text-align: center;">----</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Preservar as florestas, a fauna e a flora;
<p style="text-align: center;">MUNICÍPIOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; • Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

Observa-se que aos **Estados e Distrito Federal** não foram apontadas competências exclusivas, porque a Constituição Federal assim não estabeleceu. No entanto, afirmam Márcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau que é possível a “competência exclusiva para agir sobre tudo o que não for de competência exclusiva da União ou dos municípios, em outras palavras, **competência remanescente**”.²⁷

Vladimir Passos de Freitas concorda com a **competência remanescente**, porém entende que o “Estado-membro tem competência material para agir administrativamente, mesmo nos casos em que a legislação seja da União ou do município” e cita precedente do STJ neste sentido.²⁸

Atente-se, ainda, que o **art. 177** da CF determina o *monopólio* (**competência exclusiva**) da União quanto ao **petróleo**, incluindo a sua pesquisa e lavra, além da refinação, transporte, importação e exportação, abrangendo também todos os seus derivados.

Por fim, em relação à **competência comum** ambiental, pela qual caberão à União, Estados, Distrito Federal e Municípios as atividades elencadas no **art. 23** da Carta Magna, deve ser referida a aplicação do **princípio da subsidiariedade** nos casos de omissão legislativa, segundo o qual “competente será, em primeiro lugar, a menor unidade (Município) e, apenas *subsidiariamente*, diante da falta de condições técnicas ou econômicas, as maiores (Estados e União, nessa ordem), fortalecendo-se, dessa maneira, o poder local”, conforme ensinam Márcia Leuzinger e Sandra Cureau.²⁹

Confira a Lei Complementar 140/2011, que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

1.4.3.2 Legislativa

A **competência legislativa** ambiental é aquela que propõe a atribuição de poder de legislar sobre meio ambiente aos entes federados. Segundo a classificação proposta por José Afonso da Silva, a competência legislativa poderá ser **exclusiva** (art. 25, § 1.º, da CF), **privativa** (art. 22 da CF), **concorrente** (art. 24 da CF) ou **suplementar** (arts. 24, § 2.º, e 30, II, da CF).

Competência	Previsão constitucional
Exclusiva	art. 25, § 1.º
Privativa	art. 22
Concorrente	art. 24
Suplementar	arts. 24, § 2.º, e 30, II

➔ **Indelegável** **Delegável** ➔

As competências **exclusiva** e a **privativa** são distintas, porque a primeira é *indelegável* e a segunda, *delegável*, mas ambas são particulares ou reservadas. **Concorrente** é aquela em que mais de um ente da federação pode legislar sobre o mesmo tema, como é o caso do **inciso VI** do art. 24 da Constituição: “Compete à *União*, aos *Estados* e ao *Distrito Federal* **legislar concorrentemente** sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”.

A competência **suplementar** trata de suprir a ausência de normas por meio da atuação de ente federativo desprovido das demais competências. É importante fixar, dentro da competência legislativa em Direito Ambiental, o papel da **União** sobre os temas correlatos à disciplina do meio ambiente. A compreensão da sua competência facilita em relação aos demais entes.

Competência legislativa	UNIÃO
PRIVATIVA	<ul style="list-style-type: none"> • Direito Agrário. • Águas, energia, jazidas, minas, outros recursos minerais. • Atividades nucleares de qualquer natureza.
CONCORRENTE	<ul style="list-style-type: none"> • A competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

O *interesse predominantemente nacional e estratégico* se refere aos assuntos reservados à competência **privativa** da União, previstos no **art. 22** da Carta Magna. Porém, o **parágrafo único** da norma em comento permite

que os Estados também possam legislar sobre estes assuntos, desde que *lei complementar* autorize.

A competência legislativa dos **Estados** é peculiar, senão vejamos:

- são reservadas a eles as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição Federal (art. 25, § 1.º);
- a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência **suplementar** dos Estados (art. 24, § 2.º);
- inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa **plena**, para atender a suas peculiaridades (art. 24, § 3.º).

Importante destacar que caso uma lei federal venha a tratar sobre **normas gerais** e estas já tenham sido instituídas por lei estadual, *suspender-se-á* a sua eficácia no que lhe for contrário (art. 24, § 4.º, da CF), pois a competência é *apenas* **suplementar** dos Estados. E o que seriam *normas gerais*?

“Normas gerais são aquelas que pela sua natureza podem ser aplicadas a todo território brasileiro. Há uma diferença que me parece sutil, mas que merece ser apontada: a norma não é geral porque é uniforme. A generalidade deve comportar a possibilidade de ser uniforme. Entretanto, a norma geral é aquela que diz respeito a um interesse geral”.³⁰

Complementa Paulo Affonso Leme Machado:

“A norma federal não ficará em posição de superioridade sobre as normas estaduais e municipais simplesmente porque é federal. A superioridade da norma federal – no campo da competência concorrente – existe porque a norma federal é geral. A norma geral, que ao traçar diretrizes para todo o país, invadir o campo das peculiaridades regionais ou estaduais ou entrar no campo do interesse exclusivamente local, passa a ser inconstitucional”.³¹

Em relação aos **municípios**, eles não foram contemplados com a competência **concorrente** para legislar sobre assuntos ambientais, mas tão somente a **suplementar** quando houver *interesse local*: “Compete aos Municípios *suplementar* a legislação federal e a estadual *no que couber*” (art. 30, II, da CF).

O *interesse local* previsto no **inciso I** do art. 30 da CF (“Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local”) é motivo de controvérsia e que invariavelmente deságua no Poder Judiciário. Recentemente, decidiu o Superior Tribunal de Justiça – STJ pela legitimidade ativa de município para impetrar *mandado de segurança* visando a obstar o embargo de construção de prédios situados dentro de seus limites territoriais em defesa de seu direito subjetivo de preservar sua competência para legislar sobre matérias de *interesse local* diante de confronto entre legislações municipal e estadual. A questão girava em torno do direito urbanístico e de normas de proteção ao meio ambiente e ao patrimônio turístico e paisagístico.³²

Ressalta Luís Paulo Sirvinskas que nada obsta aos municípios legislar sobre as matérias arroladas no **art. 24** da CF, desde que esteja presente o seu interesse peculiar ou local, porém, não podem desrespeitar as normas federais e estaduais ao invocar a sua autonomia constitucional prevista no **art. 30**.³³

Quanto ao **Distrito Federal**, aplicam-se as regras dos Estados e dos Municípios. Finalmente, apresenta-se o quadro da competência legislativa **concorrente** (art. 24 da CF):

Competência legislativa	UNIÃO, ESTADOS e DISTRITO FEDERAL
CONCORRENTE	<ul style="list-style-type: none"> • Direito urbanístico; • Florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; • Proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; • Responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

1.4.3.3 Síntese das regras

Com o intuito de facilitar os estudos, apresentamos uma síntese das regras de repartição de competências constitucionais em matéria ambiental:

- Para a **resolução de conflitos** de competência em matéria ambiental:
 - Conflitos administrativos: Princípio da Subsidiariedade (Regra de Ouro).
 - Conflitos normativos: *In dubio pro natura* (predomina a norma mais restritiva, “mais amiga do ambiente”).
- **Competência Privativa:** art. 22 da CF.
 - Inciso IV: águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão (ex.: Lei 9.984/2000 – Agência Nacional de Águas).
 - Inciso XXVI: atividades nucleares de qualquer natureza.
 - Inciso XII: jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (ex.: Código de Mineração – Decreto-lei 227/1967).
- A União **poderá delegar** aos Estados-membros a tarefa de legislar sobre matéria de sua competência. No entanto, tal delegação se refere somente às matérias/questões específicas e desde que veiculada por Lei Complementar (parágrafo único do art. 22 da CF).
- **Competência Comum, Cumulativa ou Paralela:** é aquela exercida de forma igualitária por todos os entes da Federação e refere-se à competência para administrar e não para legislar. Determina a cooperação entre todos os entes da Federação (União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal).
- **Competência Comum:** art. 23 da CF.
 - Inciso 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.
 - Inciso IV: impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural.
 - Inciso VI: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.
 - Inciso VII: preservar as florestas, a fauna e a flora.
 - Inciso VIII: fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.

- Inciso IX: promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.
- Inciso X: combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.
- Inciso XI: registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.
- Parágrafo único: trata da cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. A forma como se dará a cooperação foi regulamentada pela Lei Complementar 140/2011.
- Não há hierarquia entre os entes federados em matéria de competência comum.
- **Competência Concorrente:** A União deve estabelecer parâmetros gerais a serem respeitados pelos outros entes da Federação. A iniciativa legislativa pode ser realizada por qualquer ente federado quando a União permanecer inerte. Trata-se do poder de implementar leis (competência legislativa) e resoluções ou portarias (competência administrativa).
- **Competência Concorrente:** art. 24 da CF.
 - Inciso V: produção e consumo.
 - Inciso VI: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.
 - Inciso VII: proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.
 - Inciso VIII: responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.
 - Inciso IX: educação, cultura, ensino e desporto.

- **Competência Concorrente:** na hipótese de inércia da União em implementar normas gerais, os Estados-membros e os Municípios estão autorizados a legislar de forma **suplementar**. Nesse caso, lei federal posterior **suspenderá a eficácia** das disposições em contrário presentes nas leis suplementares. Os Estados-membros podem e devem dispor sobre normas gerais e peculiaridades regionais quando houver inércia da União; também podem e devem dispor sobre aspectos peculiares, desde que respeitem as normas gerais determinadas pela lei federal.
- **Municípios:** Os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de **interesse local**, de forma suplementar em relação às Leis Estaduais e Federais. De acordo com o **art. 30, II**, da CF, compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

1.5 QUESTÕES

1. (OAB/CESPE 2008.1) Com relação à disciplina constitucional no âmbito do meio ambiente, assinale a opção correta.

- (A) A Constituição consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado fora do Título II, que se refere aos direitos e garantias fundamentais.
- (B) As usinas que operem com reator nuclear devem ter sua localização definida em lei estadual.
- (C) O estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra potencialmente lesiva ao meio ambiente, embora não tenha sido expressamente consagrado na Constituição, tornou-se obrigatório em virtude da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal (STF).
- (D) Por disposição constitucional, o Atol das Rocas é considerado patrimônio nacional, devendo sua utilização obedecer às condições de preservação do meio ambiente.

2. (OAB/CESPE 2009.03) O § 4.º do art. 225 da CF estabelece que “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”. Em face desse dispositivo, assinale a opção correta.

- (A) O poder público está impedido de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária nas áreas referidas no preceito constitucional em apreço.

- (B) Os proprietários dos imóveis particulares inseridos nas florestas e matas referidas nesse dispositivo constitucional podem utilizar os recursos naturais existentes nessas áreas, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental.
- (C) Tal preceito constitucional converteu em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas.
- (D) A Mata Atlântica, que integra o patrimônio nacional, é considerada bem da União.

3. (OAB/CESPE 2010.01) Assinale opção correta de acordo com as normas constitucionais sobre zoneamento ambiental.

- (A) Os estados podem, por lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Para isso, precisam da concordância dos municípios envolvidos, os quais devem aprovar leis municipais com o mesmo teor e conteúdo da lei estadual.
- (B) Compete à União elaborar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.
- (C) As zonas de uso predominantemente industrial destinam-se, preferencialmente, à localização de estabelecimentos industriais cujos resíduos sólidos, líquidos e gasosos, ruídos, vibrações e radiações possam causar danos à saúde, ao bem-estar e à segurança das populações, mesmo depois da aplicação de métodos adequados de combate e tratamento de efluentes.
- (D) É da competência dos estados a promoção, no que couber, do adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

4. (OAB/FGV 2010.02) Considerando a repartição de competências ambientais estabelecida na Constituição Federal, assinale a alternativa correta.

- (A) Deverá ser editada lei ordinária com as normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para o exercício da competência comum de defesa do meio ambiente.
- (B) A exigência de apresentação, no processo de licenciamento ambiental, de certidão da Prefeitura Municipal sobre a conformidade do empreendimento com a legislação de uso e ocupação do solo decorre da competência do município para o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.
- (C) Legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição é de competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com fundamento no artigo 24 da Constituição Federal.
- (D) A competência executiva em matéria ambiental não alcança a aplicação de sanções administrativas por infração à legislação de meio ambiente.

5. (OAB/CESPE 2009.01) Tendo em vista as normas sobre meio ambiente constantes da CF, assinale a opção correta.

- (A) Compete à União, aos Estados e ao DF legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, proteção do meio ambiente e controle da poluição. Aos

municípios cabe suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber.

- (B) A floresta amazônica brasileira, a mata atlântica e o pantanal mato-grossense são considerados patrimônio nacional. Assim também o são a Serra do Mar, a zona costeira, o cerrado e a caatinga, devendo a utilização de qualquer dessas áreas dar-se na forma da lei.
- (C) Em face do princípio constitucional da livre iniciativa, os recursos minerais podem ser explorados independentemente de autorização ou de concessão do poder público, mas o explorador deve promover a recuperação do meio ambiente degradado de acordo com as normas técnicas exigidas pela administração.
- (D) O meio ambiente é bem de uso especial, sob domínio do Estado, e sua utilização se dá por interesse da administração.

GABARITO: As respostas destes testes encontram-se no final do livro.

- 1 SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 35.
- 2 GOMES CANOTILHO, José Joaquim apud SILVA, Vasco Pereira da. *Verde cor de Direito: lições de direito do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2002. p. 52.
- 3 SILVA, Vasco Pereira da. *Verde cor de Direito: lições de direito do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2002. p. 53.
- 4 BELTRÃO, Antônio F. G. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Método, 2008. p. 25.
- 5 STF, ADIN 1.480/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJU 08.08.2001.
- 6 HC 87.585/TO, Rel. Min. Marco Aurélio, 03.12.2008; RE 349.703/RS, Rel. para o Acórdão Min. Gilmar Mendes, 03.12.2008; RE 466.343/SP, Rel. Min. Cesar Peluso, 03.12.2008; HC 92.566/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, 03.12.2008.
- 7 Conceito da Lei 6.938/1981 (art. 3.º, I).
- 8 Lei 6.938/1981 (art. 3.º, V).
- 9 Lei 11.428/2006 (art. 3.º, V).
- 10 Lei 11.428/2006 (art. 3.º, VI).
- 11 Lei 6.938/1981 (art. 3.º, III).
- 12 Lei 6.938/1981 (art. 3.º, IV).
- 13 Lei 6.938/1981 (art. 6.º).
- 14 Referência do *site* do Ministério do Meio Ambiente (<http://www.mma.gov.br/port/conama/estr.cfm>).
- 15 SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 46.
- 16 **Capítulo IV** (Do Meio Ambiente) do Título VIII (Da Ordem Social).
- 17 Sugestão de leitura para aqueles que quiserem se aprofundar sobre a temática: SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- 18 Confira a Lei Complementar 140/2011, que regulamenta os incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal e altera a Lei 6.938/1981.
- 19 SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. *Competência ambiental*. Curitiba: Juruá, 2002. p. 137.
- 20 Ob. cit., p. 139.
- 21 SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 75.
- 22 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 418.
- 23 FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999. p. 286.
- 24 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado Federal brasileiro na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Renovar, v. 179/180, jan.-jun. 1990, p. 7.
- 25 Ob. cit., p. 111.
- 26 FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 2. ed. São Paulo: RT, 2002. p. 71.
- 27 LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 41, *grifou-se*.

- 28 Ob. cit., p. 73, precedente do STJ: REsp 48.753-6/SP, Rel. Min. Américo Luz, j. 08.03.1995.
- 29 Ibidem, p. 43, *grifou-se*.
- 30 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 35.
- 31 Idem.
- 32 Ação Rescisória 756/PR, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, *DJe* 14.04.2008.
- 33 Ob. cit., p. 119.



PRINCÍPIOS

2.1 NOÇÕES

O Direito Ambiental é disciplina **autônoma**, pois compreende características próprias, alcançando princípios, normas e regras peculiares. Simplificando o conceito de *princípio*, este serve para auxiliar o operador do Direito, seja para interpretação, seja para a compreensão dos institutos jurídicos.

Na seara do Direito Ambiental, os princípios representam um importantíssimo papel: definir a postura do cidadão em relação ao meio ambiente bem como delimitar o posicionamento das decisões do Poder Judiciário.

Segundo Élidea Séguin, “os juristas alemães propuseram princípios próprios para o Direito Ambiental, que foram posteriormente adotados pela doutrina e por importantes documentos internacionais. No Brasil, eles foram agasalhados na Constituição Federal, o que impulsionou a sua consolidação em leis infraconstitucionais e na postura da comunidade”.¹

O extenso rol de princípios na disciplina ambiental indica duas constatações: 1.^a) falta de maior uniformização pela doutrina; e 2.^a) todos os princípios são a favor do meio ambiente. Apresentaremos aqueles mais solicitados em exame de ordem, concursos jurídicos e aceitos pela doutrina e jurisprudência.

2.2 PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Este princípio foi consagrado no **Relatório Brundtland** (Gro Harlem Brundtland – então 1.^a Ministra da Noruega), conhecido como **Nosso Futuro comum**, resultado da Comissão Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada em 1987, sendo definido como:

“O desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades”.²

A importância dele está registrada no *caput* do **art. 225** da Carta Magna, senão vejamos:

“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**” (destacou-se).

Ele também foi incluído na declaração resultante da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUCD) no Rio de Janeiro, **RIO/92** (ou ECO/92), como **princípio n. 4**:

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

E também como **princípio n. 7**:

“A fim de conseguir-se um desenvolvimento sustentado e uma qualidade de vida mais elevada para todos os povos, os Estados devem reduzir e eliminar os modos de produção e de consumo não viáveis e promover políticas demográficas apropriadas”.

Deduz-se, dessa forma, que o escopo do **princípio do desenvolvimento sustentável** é procurar e encontrar, de forma conciliatória, um ponto de equilíbrio, como refere José Ricardo Vianna, “entre a atividade econômica e o uso adequado, racional e responsável dos recursos naturais, respeitando-os e preservando-os para as gerações atuais e subsequentes”.³ Assim, entendemos que a mensagem passada é que além de a produção ser sustentável, o consumo também deverá sê-lo!

Em outras palavras, o princípio do desenvolvimento sustentável traz o comprometimento da sociedade mundial em buscar soluções para que o progresso e o desenvolvimento econômico não esgotem os recursos naturais, deixando as futuras gerações sob degradação ambiental irreversível. Em nossa Carta Magna este comprometimento se faz presente também no **inciso VI do art. 170**, dentro do capítulo que trata dos princípios gerais da atividade econômica.

A **ordem econômica** brasileira terá que observar, entre outros princípios, a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (inciso VI).

O Supremo Tribunal Federal já decidiu que:

“A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3.º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O **PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL** COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. – O **princípio do desenvolvimento sustentável**, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e *representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia*, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações” (Ementa parcial da ADI-MC 3.540/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 03.02.2006, p. 14, grifou-se).

Por fim, na legislação brasileira, a preocupação com o desenvolvimento sustentável surgiu com a **Lei 6.803/1980**, que no art. 1.º já regulamentava uma compatibilização das atividades industriais com a proteção ambiental, e a **Lei 6.938/1981**, que também acolheu o princípio ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) com a previsão de avaliação de impactos ambientais.

2.3 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO

Primeiramente, é importante apontar que estes princípios muitas vezes são tomados pela doutrina como sendo o mesmo. Segundo Márcia Leuzinger e Sandra Cureau, o **princípio da prevenção** é aquele que “determina sejam tomadas medidas para afastar ou, ao menos, minimizar os danos causados ao ambiente natural em virtude de atividades humanas”,⁴ ao passo que o **princípio da precaução** “diz respeito à necessidade de se agir com cautela quando existam dúvidas ou incertezas acerca do dano que pode ser causado por determinada atividade”.⁵

A diferença está praticamente resumida na forma de confrontar o **dano ambiental**: se não há certeza científica sobre ele, estar-se-á tratando do **princípio da precaução**; se as consequências danificadoras são conhecidas, trata-se do **princípio da prevenção**. No entanto, ambos impõem medidas para evitar ou minimizar o resultado danoso ao meio ambiente.

Portanto, enquanto o **princípio da precaução** protege porque desconhece o risco de determinada atividade humana,⁶ ou mesmo se existe o risco da referida atividade ou empreendimento em razão da falta de estudos científicos conclusivos suficientes, o **princípio da prevenção** parte do *binômio conhecer e prevenir*, ou seja, já se conhece o risco que a atividade humana pode acarretar ao meio ambiente e em face disso, se tomam medidas de prevenção.

O **princípio da precaução** está na *Declaração do Rio* (RIO/92):

“Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental” (Princípio 15).

E também está previsto como regra a ser observada para a proteção do meio ambiente na **Lei 11.105/2005** (*caput* do art. 1.º) e que regula as normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados. Ambos os princípios estão expressamente indicados na lei que protege a vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, **Lei 11.428/2006**, devendo os

mesmos princípios ser observados entre outros expressos no parágrafo único do art. 6.º do referido diploma.

O **princípio da prevenção** visa, assim, à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta. Paulo Affonso Leme Machado defende que a **precaução** é um mundo onde há a interrogação, onde os saberes são colocados em questão.

Celso Antonio Pacheco Fiorillo destaca que “sob o prisma da Administração, encontramos a aplicabilidade do princípio da prevenção por intermédio das licenças, das sanções administrativas, da fiscalização e das autorizações, entre outros tantos atos do Poder Público, determinantes da sua função ambiental de tutela do meio ambiente”.⁷ O **princípio da prevenção**, portanto, lida com os riscos e impactos já conhecidos pela ciência, ou seja, regulam atividades cujos efeitos já repercutem certo grau de certeza científica.

2.4 PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR E DO USUÁRIO-PAGADOR

O **princípio do poluidor-pagador** está previsto na *Declaração do Rio* como o *décimo sexto* princípio assim instituído:

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

Portanto, o objetivo do princípio é **responsabilizar** o poluidor com o custo da degradação ambiental, seja *preventivo*, seja *reparatório*. Por isso também é denominado pela doutrina como o **princípio da responsabilidade**.⁸ No entanto, a ideia é, primeiramente, evitar o dano ambiental, pois permitindo apenas a indenização reparatória, tal postura causaria uma falsa percepção de autorizar a degradação sob condição tão somente financeira.

Caráter preventivo	Caráter repressivo
Fixação de tarifas ou preços e/ou da exigência de investimento na prevenção do uso do recurso natural.	Indenização residual ou integral do dano causado.

Ademais, na maioria das vezes o dano ambiental é de difícil reparação ou irreparável, pois o *quantum* do prejuízo é inestimável. Por exemplo, o derramamento de óleo em águas litorâneas de determinado arquipélago, cuja fauna e flora só existem naquela região, exterminando com os últimos exemplares de vida biológica. Qual é o preço desta reparação?

O *princípio treze* da *Declaração do Rio* também traz o tema da responsabilidade e indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais, solicitando aos Estados signatários o desenvolvimento de legislação nacional pertinente a estas questões. No Brasil, o tema já estava abordado na **Lei 6.938/1981**, particularmente, no **inciso VII do art. 4.º**: “A Política Nacional do Meio Ambiente visará à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

O **art. 14** do diploma referido apresenta a penalização para aqueles que não cumprirem com as medidas necessárias à preservação ou à correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental. E o **§ 1.º** é fundamento legal para o **princípio do poluidor-pagador** e para a **responsabilidade objetiva**:

“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” (grifou-se).

Por fim, este princípio está consubstanciado em nossa Constituição Federal no **§ 3.º do art. 225**: “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”.

Na condução do voto no Recurso Especial 605.323/MG, o Ministro do STJ, Teori Albino Zavascki, defendeu a preservação do meio ambiente, aplicando os princípios da *prevenção*, do *poluidor-pagador* e do *ressarcimento integral*:

“Percebe-se que a norma constitucional atribuiu ao Poder Público e à coletividade o dever de defesa e preservação do meio ambiente e, especificamente ao autor de conduta lesiva, a obrigação de reparar o dano. Prevenção e repressão são, portanto, valores constitucionalmente agregados ao sistema de proteção ambiental. Daí afirmar-se, no plano doutrinário, a submissão do direito ambiental aos **princípios da prevenção** – ‘*como forma de antecipar-se ao processo de degradação ambiental*’ (‘Princípios de Direito Ambiental’, José Adércio Leite Sampaio, Chris Wold e Afrênio Nardi, Del Rey, 2003, p. 70), **do poluidor-pagador** – ‘*como mecanismo de alocação da responsabilidade pelos custos ambientais associados à atividade econômica*’ (op. cit., p. 23) e **do ressarcimento integral** – ‘*a lesão causada ao meio ambiente há de ser recuperada em sua integridade (...); por isso mesmo, quando não for possível a reparação do dano, ainda assim será devida indenização pecuniária correspondente*’ (‘Direito do Ambiente’, Edis Milaré, RT, 3ª ed., p. 757). Os mesmos princípios estão incorporados ao sistema normativo infraconstitucional, nomeadamente na Lei 6.938/81, que regula a Política Nacional do Meio Ambiente”.⁹

O **princípio do usuário-pagador**, que, segundo Márcia Leuzinger e Sandra Cureau, “está intimamente ligado ao princípio do poluidor-pagador, refere-se àquele que se utiliza de um determinado recurso natural, ainda que na qualidade de consumidor final, e que deve arcar com os custos necessários a tornar possível esse uso, evitando que seja suportado pelo Poder Público ou por terceiros”.

Em outras palavras, quem se utiliza de um recurso natural, deve pagar pelo seu uso. Este princípio está disciplinado na parte final do **inciso VII do art. 4.º** da Lei 6.938/1981, transcrito anteriormente. Outro exemplo da aplicação deste princípio está na lei que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997) ao impor a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, como determina o **art. 19** do diploma legal. O Ministro Carlos Britto, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.378/DF, afirmou que “o art. 36 da Lei n. 9.985/2000 densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica”.¹⁰

A **Lei 9.985/2000**, cujo art. 36 e seus parágrafos foram objeto da ADI, instituiu o **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC** e teve a inconstitucionalidade declarada na expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”, prevista no **§ 1.º do art. 36**. Nesse julgamento, restou também decidido que o valor da compensação-compartilhamento deverá ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa, sendo imprescindível a fixação de percentual sobre os custos do empreendimento.

Segundo decidiu o STF, ao julgar a ADI 3.378/DF a respeito da Lei 9.985/2000, o seu art. 36 “densifica o **princípio usuário-pagador**, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica. Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. **Compensação ambiental** que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez”. E determinou que “o valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento”.

Concluindo, Antônio F. G. Beltrão aponta o **princípio do usuário-pagador** como sendo de natureza meramente *remuneratória*, diferentemente do **princípio poluidor-pagador**, que tem natureza *reparatória e punitiva*.¹¹

2.5 PRINCÍPIO DA INFORMAÇÃO

Este princípio está compreendido na Carta Magna no **inciso XIV do art. 5.º** como direito fundamental, assegurando a todos *acesso à informação* e no **inciso VI do § 1.º do art. 225**, ao incumbir o Poder Público a

promover a *educação ambiental* em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

A Lei da PNMA trata a *educação ambiental* como princípio, estendendo-a a todos os níveis de ensino, inclusive à comunidade, com o objetivo de capacitá-la a participar da defesa do meio ambiente (art. 2.º, X) por meio da divulgação de dados e informações ambientais e da formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico (art. 4.º, V), entre outros objetivos da PNMA. Wellington Pacheco de Barros também considera a *educação ambiental* como princípio próprio e evoca o **princípio 19** da *Declaração de Estocolmo*.¹²

O **princípio da informação** também se desdobra no direito constitucional da sociedade à *publicidade* do estudo prévio do impacto ambiental (art. 225, § 1.º, IV, da CF). Segundo Paulo Affonso Leme Machado, a possibilidade de a população comentar o estudo de impacto ambiental foi um de seus mais importantes aspectos, pois ela tem o direito indubitável de tomar conhecimento acerca de uma atividade pretendida ou de uma obra projetada, inclusive de impugná-la e acompanhar a realização do estudo.¹³

2.6 PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE

A partir do novo Código Civil (Lei 10.406/2002), a propriedade tem, além da *função social*, a *função ambiental*. É o que determina o § 1.º do **art. 1.228**, *ex litteris*:

“O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

Alguns autores denominam apenas de **princípio da função social da propriedade**,¹⁴ pois a *função social* já englobaria a preocupação com a

preservação do meio ambiente conforme o texto constitucional. Por exemplo, a *função social* da **propriedade rural**, dentre outros, deverá atender o requisito da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (art. 186, II, da CF). No entanto, deve ser estendido este requisito também à **propriedade urbana**, pois não importa a qualidade da situação do imóvel, rural ou urbano, para que seja preservado o meio ambiente.

Como exemplos normativos dessa mudança de paradigma, podemos destacar ainda os arts. 5.º, XXIII; 170, III; 182, § 2.º; 186 da Constituição Federal.

Portanto, cabe ao proprietário atender a *função social* de seu imóvel, seja urbano, seja rural, preservando os recursos naturais que estão presentes ou incorporados nele, bem como utilizar a propriedade de maneira que não prejudique o meio ambiente.

2.7 PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE OU EQUIDADE INTERGERACIONAL

A importância deste princípio está representada no primeiro enunciado da *Declaração de Estocolmo* em que o homem tem a obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as **gerações presentes e futuras** (princípio 1), sendo tal diretriz praticamente repetida vinte anos depois na *Declaração do Rio*, senão vejamos:

“O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das **gerações presentes e futuras**” (princípio 3).

Trata-se do **princípio da solidariedade** (ou equidade) **intergeracional**, ou seja, como representantes da geração presente, temos o direito de usufruir os recursos naturais e o dever de preservá-los para as gerações futuras; daí o termo “intergeracional” (*entre gerações*). A ideia de *equidade* serve de garantia do benefício ambiental a todas as gerações, não apenas no tempo, mas também no espaço, independentemente de raça, religião,

nacionalidade ou condição social, segundo as autoras Márcia Leuzinger e Sandra Cureau.¹⁵

O próprio *caput*, parte final, do **art. 225** da CF trata deste princípio quando consigna o *dever* do Poder Público e da coletividade em defender e preservar o **meio ambiente ecologicamente equilibrado** “para as presentes e futuras gerações”.

2.8 PRINCÍPIO DO LIMITE

O princípio do limite está previsto no **inciso V do § 1.º do art. 225** da CF como sendo incumbência do **Poder Público** controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

Este controle é realizado por meio de padrões de qualidade ambiental, instrumento da PNMA (segundo aponta o inciso I do art. 9.º da Lei 6.938/1981).

2.9 SÍNTESE DOS PRINCÍPIOS

A fim de facilitar o nosso estudo, destacamos alguns pontos acerca dos princípios que sustentam o Direito Ambiental:

Princípio	Referência
Precaução	Há dúvida, se desconhece o risco . Há dupla fonte de incerteza , o perigo , ele mesmo considerado, e a ausência de conhecimento científico sobre o perigo.
Prevenção	O risco e o impacto são conhecidos pela ciência. Parte-se do binômio conhecer e prevenir .
Poluidor-Pagador	Garantir a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, considerando o critério de que, em princípio, quem contamina deve arcar com os custos da descontaminação.

Usuário-Pagador	Aquele que se utiliza ou usufruiu de um determinado recurso natural deverá arcar com os custos necessários a tornar possível esse uso.
Informação	Temos direito às informações que tratam de atividades estatais que envolvam o meio ambiente, o que inclui o princípio da publicidade do estudo prévio do impacto ambiental, por exemplo, como também da educação e conscientização para preservação ambiental.
Desenvolvimento Sustentável	O desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.
Função Socioambiental	Proteção ambiental de áreas urbanas e rurais, regulando medidas administrativas que deverão ser cumpridas pelos proprietários de imóveis para o seu usufruto.
Equidade Intergeracional	Como representantes da geração presente temos o direito de usufruir os recursos naturais e o dever de preservá-los para as gerações futuras, daí o termo "intergeracional" (<i>entre gerações</i>).
Do Limite	O Poder Público está incumbido de controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

2.10 QUESTÕES

- (X Exame de Ordem Unificado – FGV) Na perspectiva da tutela do direito difuso ao meio ambiente, o ordenamento constitucional exigiu o estudo de impacto ambiental para instalação e desenvolvimento de certas atividades. Nessa perspectiva, o estudo prévio de impacto ambiental está concretizado no princípio**
 - da precaução.
 - da prevenção.
 - da vedação ao retrocesso.
 - do poluidor-pagador.
- (OAB/CESPE 02/2009) Assinale a opção correta com relação aos princípios do direito ambiental.**
 - Em conformidade com o princípio do desenvolvimento sustentável, o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas as necessidades do tempo presente sem comprometer as necessidades das gerações futuras.
 - O princípio do poluidor-pagador estabelece que a pessoa, física ou jurídica, antes de desenvolver atividade considerada causadora de degradação ambiental, terá de

pagar para evitar a contaminação.

- (C) O ressarcimento do dano ambiental deve ocorrer, preferencialmente, mediante indenização em dinheiro, e, secundariamente, pela reparação natural do ambiente degradado.
- (D) Conforme o princípio do limite, o particular que pretenda desenvolver atividade ou empreendimento que cause significativa degradação ambiental tem o dever de fixar parâmetros que levem em conta a proteção da vida e do próprio meio ambiente.

3. (OAB/FGV 03-2011) A Lei 9.985/2000 instituiu a compensação ambiental, posteriormente julgada pelo Supremo Tribunal Federal. A respeito do tema, é correto afirmar que

- (A) a compensação ambiental será concretizada, pelo empreendedor, pelo plantio de mudas de espécies nativas no entorno de unidades de conservação, visando reduzir os impactos ambientais dos empreendimentos potencialmente poluidores, especialmente aqueles que emitem gases causadores do efeito estufa.
- (B) a compensação ambiental é exigida nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente causadores de impactos significativos no meio ambiente, e será exigida em espécie, apurando-se o seu valor de acordo com o grau de impacto causado, sendo os recursos destinados a uma unidade de conservação do grupo de proteção integral.
- (C) a compensação ambiental é exigida nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente causadores de impactos significativos no meio ambiente, será exigida em espécie, apurando-se o seu valor de acordo com o grau de impacto causado, sendo os recursos destinados a uma unidade de conservação à escolha do empreendedor, em razão do princípio da livre iniciativa.
- (D) a compensação ambiental foi considerada inconstitucional, por violar frontalmente o princípio do poluidor-pagador, uma vez que permitia ao empreendedor compensar os possíveis danos ambientais de seu empreendimento por meio de um pagamento, em espécie, destinado a uma unidade de conservação do grupo de proteção integral. Logo, não pode mais ser exigida ou mesmo oferecida pelo órgão ambiental competente.

GABARITO: A resposta deste teste encontra-se no final do livro.

-
- 1 SÉGUIN, Elida. *O direito ambiental: nossa casa planetária*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 100.
 - 2 Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./gestao/index.html&conteudo=./gestao/artigos/sustentavel.html>>.
 - 3 VIANNA, José Carlos. O direito ambiental e o princípio do desenvolvimento sustentável. *Jus Navigandi*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2974>>.
 - 4 LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 14.
 - 5 Idem.
 - 6 Nesse sentido, bem aponta José Adércio Leite Sampaio ao comentar a Lei de Proteção das Águas da Alemanha que, "incluía como tarefa estatal prevenir ou reduzir danos ambientais futuros mesmo na ausência de riscos presentes. (...) Significava dizer que a verdade da ciência deveria ser posta entre parênteses antes de justificar uma determinada atividade humana que pudesse causar dano ao ambiente, pois seus prognósticos poderiam ser provisórios e mesmo incorretos. E poderiam nem existir. Vinha ao mundo a prudência da espera ou a cautela decisória diante da incerteza do dano ambiental – a precaução". SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. *Princípios de direito ambiental na dimensão internacional e comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 59.
 - 7 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 51.
 - 8 AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. *Direito ambiental sistematizado*. São Paulo: Método, 2009. p. 39.
 - 9 REsp 605.323/MG, Rel. Min. José Delgado, DJ 17.10.2005, p. 179, grifou-se.
 - 10 ADI 3.378/DF, DJe-112, 20.06.2008, p. 242.
 - 11 BELTRÃO, Antônio F. G. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Método, 2008. p. 50.
 - 12 BARROS, Wellington Pacheco de. *Curso de direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
 - 13 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 164-167.
 - 14 MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. 1. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2004. p. 28.
 - 15 Ob. cit., p. 19.



MEIO AMBIENTE

3.1 CONCEITOS

Conforme já referido no capítulo sobre *conceitos*, a **Lei 6.938/1981** trouxe a definição legal de **meio ambiente**. Recordando:

“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”.

No entanto, trata-se de conceito *restritivo*, segundo aponta Vladimir Passos de Freitas, pois se limitaria aos recursos naturais, justificado pela época em que a lei foi editada.¹ A mesma opinião tem Luís Paulo Sirvinskas, pois o conceito “não abrange de maneira ampla todos os bens jurídicos protegidos” e cita o conceito dado por José Afonso da Silva, em que o meio ambiente é a “interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.²

O Supremo Tribunal Federal segue a mesma posição ao defender que a “incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre

outros princípios gerais, àquele que privilegia a ‘defesa do meio ambiente’ (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de *meio ambiente natural*, de *meio ambiente cultural*, de *meio ambiente artificial* (espaço urbano) e de *meio ambiente laboral*’.³

Outra crítica doutrinária é feita quanto à própria expressão “**meio ambiente**”, por que *meio* e *ambiente* indicam a mesma coisa: *lugar*. Portanto, a expressão seria redundante ou pleonástica. De qualquer sorte, assim restou consagrada em nosso país, mas que representa muito mais do que a imediata e precipitada conclusão de que seria apenas o **meio ambiente natural**, como ar, solo, água, fauna e flora conforme prevê o conceito legal. Portanto, precisamos entender que temos um **meio ambiente natural, cultural, artificial e do trabalho**.

O objetivo da classificação é identificar a atividade degradante e o bem atingido pela agressão, mantendo a unidade conceitual de meio ambiente. Carlos Frederico Marés defende que:

“O meio ambiente, entendido em toda a sua plenitude e de um ponto de vista humanista, compreende a natureza e as modificações que nela vem introduzindo o ser humano assim, meio ambiente é composto pela terra, a água, o ar, a flora e a fauna, as edificações, as obras-de-arte e os elementos subjetivos e evocativos como a beleza da paisagem ou a lembrança do passado, inscrições, marcos ou sinais de fatos naturais ou da passagem de seres humanos”.⁴

José Afonso da Silva reforça a ideia trazida por Carlos Marés, asseverando que o conceito de ambiente deverá ser globalizante e explica:

“O conceito de meio ambiente deverá ser abrangente de toda a natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico”.⁵

Portanto, podemos facilmente observar que o conceito de **ambiente** vai além daquilo que foi definido pela legislação e podemos classificá-lo em *quatro* categorias distintas:

Classificação	Descrição
Ambiente Natural	É a água, o ar, o solo, a flora e a fauna e o equilíbrio dinâmico entre todos os seres vivos o local onde vivem. Ex.:

	§ 1.º do art. 225 da CF.
Ambiente Artificial	Está relacionado ao meio urbano, sendo o espaço construído (conjunto de edificações). Ex.: arts. 182 e 21, XX, da CF e o Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001.
Ambiente Cultural	Descreve a história de um povo, sendo integrado pelo patrimônio artístico, paisagístico, arqueológico, turístico, etc. Ex.: art. 216 da CF.
Ambiente Laboral ou do Trabalho	É o ambiente onde as pessoas realizam as suas atividades de trabalho, sejam elas remuneradas ou gratuitas. As palavras-chave são salubridade e saúde físico-psíquica. Ex.: arts. 7.º, XXIII, e 200, VII, da CF.

3.2 MEIO AMBIENTE NATURAL

Também chamado de *meio ambiente físico* ou **patrimônio ambiental natural**, é a espécie de meio ambiente que aprendemos desde a infância e que compõe basicamente os três elementos naturais (o ar, o solo, a água) e as espécies de vida (a fauna e a flora). Poderíamos ampliar o conceito trazendo a identificação legal dos **recursos ambientais**: 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 (art. 3.º, V, da Lei 6.938/1981 – PNMA).

As principais formas de degradação do **meio ambiente natural** são a *poluição* (atmosférica, hídrica, do solo) e a *extinção de espécies* animal e vegetal de nosso planeta, por meio da caça e pesca predatória, do desmatamento, das queimadas, entre outras formas de agressão aos recursos ambientais.

Neste sentido, incumbe ao Poder Público, segundo o **§ 1.º do art. 225** da Carta Magna, para assegurar a efetividade do direito ao **meio ambiente ecologicamente equilibrado**, entre outras ações, “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” (inciso I) e “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da

lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade” (inciso VII).

3.3 MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL

Entende-se como **meio ambiente artificial** o espaço urbano construído, considerando as edificações (*espaço urbano fechado*) e os equipamentos públicos (*espaço urbano aberto*) – ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral. Resumidamente, é a ação do homem consistente em transformar o meio ambiente *natural* em *artificial*. Também é chamado de **meio ambiente construído** por ser formado por todos os assentamentos humanos e seus reflexos urbanísticos.⁶

O melhor exemplo de transformação é a *cidade*; daí todas as preocupações em relação à **qualidade de vida**, expressão utilizada tanto no *caput* do **art. 225** como no **inciso V** do seu **§ 1.º**. Citando José Afonso da Silva, Elida Séguin aponta para uma disciplina autônoma do Direito Ambiental a partir do *meio ambiente construído*: o Direito Urbanístico. E com razão, pois as preocupações são as mesmas e o **Estatuto da Cidade**, que instituiu diretrizes gerais para política urbana, representa isso.

A **poluição sonora**, por exemplo, é uma das formas de degradação ao **meio ambiente artificial**, conforme já decidiu o STJ ao admitir a legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública na defesa da segurança do trânsito, matéria relativa à ordem urbanística, com vistas à proteção de direitos difusos e coletivos.⁷

Se nós tínhamos antes da Constituição Federal de 1988 uma **política nacional do meio ambiente** (*natural*), a partir dela, por meio do **art. 182** do texto constitucional, passamos a ter também uma **política de desenvolvimento urbano** para a tutela do meio ambiente *artificial* e regulamentada pelo **Estatuto da Cidade** (Lei 10.257/2001).

Esta lei estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (art. 1.º, parágrafo único). Dentre as diretrizes gerais da **política urbana**,

aquelas que merecem destaque para o **meio ambiente artificial** são as seguintes:

- a garantia do direito a **idades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as **presentes e futuras gerações** (art. 2.º, I);
- o **planejamento do desenvolvimento das cidades**, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (art. 2.º, IV);
- a **ordenação e controle do uso do solo**, de forma a evitar: **a)** a utilização inadequada dos imóveis urbanos; **b)** a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; **c)** o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; **d)** a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; **e)** a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; **f)** a deterioração das áreas urbanizadas; **g)** a poluição e a degradação ambiental (art. 2.º, VI);
- a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da **sustentabilidade ambiental**, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência (art. 2.º, VIII);
- a proteção, preservação e recuperação do **meio ambiente natural e construído**, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (art. 2.º, XII);
- a audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o **meio ambiente natural ou construído**, o conforto ou a segurança da população (art. 2.º, XIII).

3.4 MEIO AMBIENTE CULTURAL

O **patrimônio ambiental cultural** ou *meio ambiente cultural* é aquele que abrange, segundo Vladimir Passos de Freitas, as “obras de arte, imóveis históricos, museus, belas paisagens, enfim tudo o que possa contribuir para o bem-estar e a felicidade do ser humano”⁸ ou “aquilo que possui valor histórico, artístico, arqueológico, turístico, paisagístico e natural”, nas palavras de Luís Paulo Sirvinskas.⁹

O **art. 216** da Constituição Federal conceitua o **patrimônio cultural brasileiro** como aqueles “bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” e nos quais se incluem:

- I – as formas de expressão;
- II – os modos de criar, fazer e viver;
- III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
- IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
- V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

A **Emenda Constitucional 48/2005** veio a acrescentar a previsão de que a lei estabelecerá o **Plano Nacional de Cultura – PNC** que, segundo o **§ 3.º do art. 215**, terá duração *plurianual*, visando ao desenvolvimento cultural brasileiro e à integração das ações do Poder Público que conduzem, entre outras, à defesa e valorização do *patrimônio cultural brasileiro* (inciso I). Este *plano* está em fase de elaboração na Câmara dos Deputados.

Por sua vez, o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o **patrimônio cultural brasileiro** – art. 216, § 1.º, da CF – por meio de:

- inventários;

- registros;
- vigilância;
- tombamento;
- desapropriação, e
- de outras formas de acautelamento e preservação.

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – **IPHAN**, autarquia federal, é o órgão responsável pela preservação, defesa e valorização do **patrimônio cultural brasileiro**. Em dezembro de 2009, a Justiça Federal condenou o IPHAN por ter deixado de aplicar *multas* por danos ao patrimônio histórico e artístico nacional, previstas no **Decreto-lei 25/1937**, visto que o instituto tem *poder de polícia* para agir em defesa dos bens públicos tombados.¹⁰

Segundo o art. 1.º do decreto referido, constitui o **patrimônio histórico e artístico nacional** o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

Em nível *mundial* de preservação do patrimônio histórico, cultural e natural, o principal órgão internacional é a **Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO**.

Mas **qualquer cidadão**, desde que prove a sua *cidadania* com título eleitoral ou com documento que a ele corresponda, é parte legítima para propor **ação popular** que vise a 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** (art. 5.º, LXXIII, da CF). A ação popular está regulamentada pela Lei 4.717/1965 e considera *patrimônio público* para este fim os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico (art. 1.º, § 1.º).

Por sua vez, não podemos esquecer que o **Ministério Público** tem a função de 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 (ciência do inciso III do art. 129 da CF).

O Superior Tribunal de Justiça já decidiu que:

“MEIO AMBIENTE. Patrimônio cultural. Destruição de dunas em sítios arqueológicos. Responsabilidade civil. Indenização. O autor da destruição de dunas que encobriam sítios arqueológicos deve indenizar pelos prejuízos causados ao meio ambiente, especificamente ao meio ambiente natural (dunas) e ao meio ambiente cultural (jazidas arqueológicas com cerâmica indígena da Fase Vieira). Recurso conhecido em parte e provido”.¹¹

Atente-se ainda que compete aos **municípios**, segundo o inciso IX do art. 30 da CF, promover a proteção do *patrimônio histórico-cultural local*, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. O inciso III do art. 23 também da Carta Magna distribui competência entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos.

Por fim, a Lei 10.257/2001 (**Estatuto da Cidade**) prevê a proteção do meio ambiente *natural* e *artificial* e também do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (art. 2.º, XII).

3.5 MEIO AMBIENTE LABORAL OU DO TRABALHO

O meio ambiente *laboral* é aquele que envolve as condições do local onde é prestado o serviço pelo trabalhador, observada a sua saúde. Nas palavras de Wellington Pacheco Barros, “é o conjunto de condições, fatores físicos, climáticos ou qualquer outro que, interligados, ou não, estão presentes e envolvem o local de trabalho da pessoa humana”.¹²

Ou seja, no meio ambiente laboral, é observada a *salubridade* no processo de produção e que envolvem fatores químicos, biológicos e físicos. Por exemplo, o STJ já decidiu, observando o meio ambiente do trabalho, que é aplicável sanção administrativa ao empregador que, embora coloque EPI (Equipamento de Proteção Individual) à disposição do empregado, deixa de fiscalizar e fazer cumprir as normas de segurança, pois seu fornecimento e uso são obrigatórios.¹³

Outro exemplo, o STJ decidiu que é cabível **ação civil pública** com o objetivo de afastar danos físicos a empregados de empresa em que muitos

deles já ostentavam lesões decorrentes de esforços repetitivos (LER), tendo o Ministério Público Estadual legitimidade para propô-la, pois se refere à “defesa de interesse difusos, coletivos ou individuais homogêneos, em que se configura interesse social relevante, relacionados com o meio ambiente do trabalho”.¹⁴

E por se tratar das condições de trabalho, o STF determinou que:

“COMPETÊNCIA – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – CONDIÇÕES DE TRABALHO. Tendo a ação civil pública como causas de pedir disposições trabalhistas e pedidos voltados à preservação do **meio ambiente do trabalho** e, portanto, aos interesses dos empregados, a competência para julgá-la é da Justiça do Trabalho”.¹⁵

Portanto, o **meio ambiente do trabalho** está diretamente relacionado com a segurança do empregado em seu local de trabalho, conforme conclui Luís Paulo Sirvinskas, tendo em vista que o “direito ambiental não se preocupa somente com a poluição emitida pelas indústrias, mas também deve preocupar-se com a exposição direta dos trabalhadores aos agentes agressivos”.¹⁶

Elida Séguin aponta como riscos ambientais presentes nos ambientes de trabalho:¹⁷

- **Riscos físicos**, como ruído, vibração, temperaturas extremas, pressões anormais, radiações ionizantes e não ionizantes;
- **Riscos químicos**, como poeiras, fumos, gases, vapores, névoas e neblinas, entre outros;
- **Riscos biológicos**, como fungos, helmintos, protozoários, vírus, bactérias, entre outros.

O **inciso VIII do art. 200** da CF constitui o fundamento constitucional do *meio ambiente do trabalho*, senão vejamos:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...) **VIII** – Colaborar na proteção do *meio ambiente*, nele compreendido o *do trabalho*.

O próprio capítulo *Dos Direitos Sociais* aponta para a preocupação do constituinte naqueles direitos que buscam a redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7.º, XXII). A Norma Regulamentadora 15 (NR 15) trata das atividades e operações insalubres.

3.6 QUESTÕES

- 1. (OAB/CESPE 2007.3) Segundo o jurista Vladimir Passos de Freitas, na concepção moderna de meio ambiente, este é considerado não apenas como a natureza, mas também como as modificações que o homem nela vem introduzindo. Assim, assinala o jurista, é possível classificar o meio ambiente em ambiente natural, que compreende a água, a flora, o ar, a fauna, e ambiente cultural, que abrange as obras de arte, imóveis históricos, museus, belas paisagens, enfim, tudo o que possa contribuir para o bem-estar e a felicidade do ser humano. Considerando tal concepção, assinale a opção correta.**

 - (A) A Constituição Federal admite formas específicas de proteção do patrimônio cultural, tais como o tombamento, o registro, o inventário, a retrocessão e a desapropriação.
 - (B) As criações científicas e tecnológicas integram o patrimônio cultural brasileiro, sendo elas objeto de especial proteção pelo poder público.
 - (C) Os municípios não detêm competência para proteger o patrimônio cultural, em razão da relevância nacional dos bens que o integram.
 - (D) Sendo comum a competência material para a proteção do patrimônio cultural, União, estados, DF e municípios podem instituir tombamento de bens imóveis dotados de valor histórico-cultural, não se admitindo, porém, o tombamento de um mesmo bem por mais de uma pessoa política, em razão da proibição do *bis in idem*.

- 2. (OAB/MG 2007.1) Considerando-se a tutela de direitos individuais, coletivos e difusos, assinale a alternativa correta:**

 - (A) O mandado de segurança será concedido para proteger direito líquido e certo, seja o responsável pela ilegalidade autoridade pública ou agente de pessoa jurídica privada atuando em seus próprios interesses.
 - (B) O Ministério Público tem legitimidade para propositura da ação civil pública, que deve ser utilizada para proteção do patrimônio público e social, meio ambiente e interesses difusos e coletivos.
 - (C) O *habeas corpus* não se restringe à liberdade física individual, podendo ser utilizado para proteção da pessoa jurídica.
 - (D) A ação popular é importante instrumento de exercício da cidadania, e pode ser proposta por pessoa física ou jurídica, tendo por objetivo a anulação de atos lesivos a direitos e interesses coletivos e difusos.

3. (OAB/CESPE 2009.3) Considerando a tutela do meio ambiente cultural, assinale a opção correta.

- (A) São bens sujeitos a tombamento os provenientes da atividade humana, como os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural. Os bens naturais, como os sítios arqueológicos e as paisagens naturais, não podem ser objeto de tombamento ambiental.
- (B) Compete à União, aos estados e ao DF legislar concorrentemente sobre a proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.
- (C) O tombamento, como instrumento de proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, pode recair em bens particulares, mas não em bens públicos.
- (D) Um bem somente pode ter reconhecido seu valor cultural e ser, portanto, objeto de tombamento, por via legislativa ou por intermédio de procedimento administrativo, não admitindo a legislação que o tombamento seja feito por determinação jurisdicional.

GABARITO: As respostas destes testes encontram-se no final do livro.

-
- 1 FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 2. ed. São Paulo: RT, 2002. p. 18.
 - 2 SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 37.
 - 3 ADI-MC 3.540/DF, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* 03.02.2006, p. 14.
 - 4 MARES, Carlos Frederico. *Bens culturais e proteção jurídica*. Paraná: Juruá, 2005.
 - 5 SILVA, José Afonso de. *Direito constitucional ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2004.
 - 6 SÉGUIN, Elida. *O direito ambiental: nossa casa planetária*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 21.
 - 7 REsp 725.257/MG, Rel. Min. José Delgado, *DJ* 14.05.2007, p. 252.
 - 8 Ob. cit., p. 93.
 - 9 Ob. cit., p. 490.
 - 10 2.^a Vara Federal de Petrópolis, ACP 2007.51.06.001537-1, Ministério Público Federal contra Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan.
 - 11 REsp 115.599/RS, Rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar, *DJ* 02.09.2002, p. 192, RSTJ v. 161, p. 349.
 - 12 BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 145.
 - 13 REsp 171.927/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, *DJ* 19.12.2007, p. 1.189.
 - 14 REsp 207.336/SP, Rel. Min. Antonio de Pádua Ribeiro, RSTJ v. 146, p. 276 (*DJ* 11.06.2001).
 - 15 RE 206.220/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, *DJ* 17.09.1999, p. 58.
 - 16 Ob. cit., p. 559.
 - 17 Ob. cit., p. 46.



DIREITO ADMINISTRATIVO DO AMBIENTE

4.1 POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (PNMA) – LEI 6.938/1981

A **Lei 6.938/1981** instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiental – SISNAMA, na esteira do norte-americano *National Environmental Protection Act*, de 1969, conforme relatam Ana Maria Marchesan e Annelise Steigleder e Sílvia Cappelli,¹ nascendo assim a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

A PNMA tem como *principal finalidade* a **preservação, melhoria e recuperação** da *qualidade ambiental*. As autoras também apontam como finalidade essencial do SISNAMA o estabelecimento de uma “rede de agências governamentais, nos diversos níveis da Federação, visando assegurar mecanismos capazes de, eficientemente, implementar a Política Nacional do Meio Ambiente”. Alertam, porém, que “sua configuração é complexa, pois a coordenação entre os diversos atores do sistema depende de toda uma série de circunstâncias que variam desde a desigualdade científica e técnica entre seus integrantes, rivalidades regionais, opções econômicas, entre outras”.²

O art. 2.º da Lei 6.938/1981 (PNMA) determina os objetivos a serem seguidos para a proteção do ambiente:

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

Portanto, para implementar a PNMA nos diversos níveis da Federação foi criado o SISNAMA. E como já referimos, a finalidade do Sistema Nacional do Meio Ambiente é estabelecer uma rede de agências governamentais visando a assegurar mecanismos de implementação e acompanhamento da PNMA.

Para gerir esse sistema, a PNMA estabeleceu a implementação de **dez princípios** a serem seguidos, para além dos princípios gerais do direito ambiental:

- 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;³
- 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;⁴
- 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**;⁵
- VIII – **recuperação** de áreas degradadas;
- IX – **proteção de áreas ameaçadas** de degradação;
- X – **educação ambiental** a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Além dos objetivos gerais impostos pelo art. 2.º da Lei 6.938/1981, que praticamente se apresentam como verdadeiras metas da PNMA, o art. 4.º aponta os objetivos específicos da política brasileira de proteção ambiental:

- I – à compatibilização do **desenvolvimento econômico social** com a **preservação da qualidade do meio ambiente** e do equilíbrio ecológico;
- II – à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à **qualidade e ao equilíbrio** ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
- III – ao estabelecimento de **critérios e padrões da qualidade ambiental** e de normas relativas ao **uso e manejo de recursos ambientais**;
- IV – ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;
- V – à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à **divulgação de dados e informações ambientais** e à formação de uma **consciência pública** sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;
- VI – à **preservação e restauração** dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;
- VII – à **imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados**, e ao **usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos**.⁶

A Lei 6.938/1981 definiu, ainda, os principais *instrumentos* da PNMA, no **art. 9.º e seus incisos**, os quais iremos brevemente comentar:

- a) **Padrões de qualidade ambiental:** trata-se do estabelecimento da capacidade de suporte do meio ambiente e “têm por objetivo prevenir ou corrigir os inconvenientes e os prejuízos da poluição e da contaminação”⁷ ambiental. Esses padrões são estabelecidos pelas Resoluções do CONAMA e incluem-se nesse sistema, por exemplo, os padrões de qualidade do ar (PRONAR) estabelecidos pela Resolução 3/1990; das águas, cuja classificação está determinada pela Resolução 357/2005 (que revogou a Res. 20/1986); e do PROCONVE, programa de controle de poluição do ar para veículos automotores, instituído pela Resolução 18/1986.

- b) Zoneamento ambiental:** o escopo de instrumento é o “planejamento adequado do espaço territorial visando compatibilizar a convivência dos seres que o habitam com as atividades nele exercidas, por meio da identificação das suscetibilidades e restrições ambientais”.⁸ Consiste numa espécie de limitação ao direito de propriedade, pelo qual o Poder Público, exercitando o seu Poder de Polícia, libera ou restringe atividades em determinadas regiões urbanas. As zonas podem ser classificadas em: *de uso estritamente industrial*; *de uso predominante industrial*; *de uso diversificado* e *de reserva ambiental*. O zoneamento ambiental (ZA) foi regulamentado pelo Decreto 4.297/2002, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).⁹
- c) Avaliação de Impacto Ambiental (AIA):** é definido como o conjunto de procedimentos preventivos dentro do processo de controle ambiental. Edis Milaré¹⁰ assevera que tal instrumento tem como finalidade evitar que um empreendimento, justificável sob o ponto de vista econômico ou social, venha a ser negativo ao meio ambiente. A partir da edição da Lei 6.938/1981, a avaliação de impacto ambiental passou a ser exigível, ou seja, obrigatória, em qualquer situação que seja considerada efetiva ou potencialmente poluidora ao meio ambiente. A Resolução 1/1986 ao dispor acerca dos licenciamentos ambientais, vincula a necessidade do AIA em seu art. 2.º, no qual aponta uma lista de atividades cujo licenciamento depende da realização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA).
- d) Licenciamento e revisão de atividade efetiva ou potencialmente poluidora:** o licenciamento ambiental está disciplinado pelo art. 10 da Lei 6.938/1981, com a redação dada pela LC 140/2011, sendo esse ponto disciplinado pelos arts. 17 a 32 do Decreto 99.274/1990. É sempre bom recordar que o processo de licenciamento ambiental está intimamente ligado com o estudo de impacto ambiental, haja vista as concessões de licença serem dadas somente após a apreciação e aprovação do EPIA (estudo prévio de impacto ambiental).

- e) **Incentivos à produção e à instalação de equipamentos e à criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental.**
- f) **Criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público federal, estadual e municipal, como Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Relevante Interesse Ecológico e Reservas Extrativistas:** o art. 3.º do Decreto 89.336/1984 regulamenta a matéria e dispõe que a proteção das Reservas Ecológicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico tem por finalidade manter ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas de modo a compatibilizá-lo com os objetivos da conservação ambiental.
- g) **O Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA)¹¹⁻¹²:** o Ministério do Meio Ambiente disponibiliza na Internet uma Rede Nacional de Informação Ambiental (RENIMA).
- h) **O Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental:** para a abertura de um processo de licenciamento ambiental junto ao IBAMA é obrigatório o cadastramento junto ao Cadastro Técnico Federal¹³ tanto para os empreendedores como para aqueles que vão prestar o serviço de consultoria sobre problemas ecológicos.
- i) **As penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental:** exemplo clássico são as sanções previstas na Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998), que dispõe tanto de sanções penais quanto de sanções administrativas com relação às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.
- j) **A instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.**
- k) **A garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando**

inexistentes: para além dos princípios gerais do direito ambiental e da própria ordem constitucional, que por si só já bastaria para garantir a publicização da situação ambiental brasileira, a Lei 10.650/2003 dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, obrigando os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do SISNAMA, a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, conforme disciplina o art. 2.º do referido diploma legal.

- l) O Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais:**¹⁴ o escopo desse instrumento é o controle e o monitoramento das atividades potencialmente poluidoras e/ou a extração, a produção, o transporte e a comercialização de produtos potencialmente perigosos, assim como de produtos e subprodutos da fauna e da flora.
- m) Instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros:** a concessão florestal foi regulada pela Lei 11.284/2006, que dispõe sobre “a gestão de florestas públicas e institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal” ou, como no dizer de Paulo Bessa, esta lei “apesar de toda a retórica, tem um único objetivo, cortar madeira na Amazônia. e para isto ela é perfeita”. O conceito de **servidão ambiental** possui sua origem no direito norte-americano, no instituto do *conservation easement* que se caracteriza por ser um “acordo objetivando a proteção de uma determinada área de terras, cujo proprietário concorde em impor uma limitação de uso, temporária ou perpétua, ao imóvel de sua propriedade (...) O proprietário impõe uma autolimitação, com o objetivo de conservar sua(s) terra(s) para fins ecológicos; e abre mão de algum ou alguns componentes de seus direitos, como uso, fruição ou gozo”.¹⁵ Tem se revelado um eficaz instrumento para proteger terras privadas.

Os **principais órgãos** criados pela PNMA estabelecem que o SISNAMA é ordenado e integrado por uma rede de órgãos disciplinados conforme dispõe o art. 6.º, ou seja, todos 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)** e serão instituídas da seguinte forma:

SISNAMA	
Órgão Superior	Conselho de Governo
Órgão Consultivo e Deliberativo	CONAMA
Órgão Central	Ministério do Meio Ambiente – MMA
Órgão Executor	IBAMA/INSTITUTO CHICO MENDES
Órgãos Setoriais	Órgãos da Administração Pública Federal voltados para a proteção do ambiente
Órgãos Seccionais	Órgãos da Administração Pública Estadual voltados para a proteção do ambiente
Órgãos Locais	Órgãos da Administração Pública Municipal voltados para a proteção do ambiente

O **órgão superior**, o Conselho de Governo, possui 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. Conforme ressalta Paulo Affonso Leme Machado,¹⁶ o Conselho de Governo pode atuar em dois níveis:

- a) Conselho de Governo;

b) Câmaras do Conselho de Governo.

As Câmaras do Conselho de Governo, segundo o entendimento de Paulo Affonso Leme Machado, “têm a finalidade de formular políticas públicas setoriais cujo escopo ultrapasse as competências de um único Ministério, e são criadas por ato do Poder Executivo”.¹⁷ Uma das Câmaras do Conselho de Governo é a **Câmara de Política dos Recursos Naturais**, criada pelo Decreto 1.696/1995 com o objetivo de “formular as políticas públicas e diretrizes relacionadas com os recursos naturais e coordenar sua implementação”, conforme dispõe o art. 1.º.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) é integrado por *sete Conselhos*: Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); Conselho Nacional da Amazônia Legal (CONAMAZ); Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN); Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH); Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (CD/FNMA); Conselho de Gestão de Florestas Públicas e Comissão Nacional de Florestas (CONAFLOR).

Em face dos objetivos dessa obra, dentre os conselhos referenciados, vamos dar ênfase tão somente ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – **CONAMA**. Conforme o art. 6.º, II, da Lei 6.938/1981, o CONAMA é definido como um **órgão consultivo e deliberativo** com as seguintes finalidades:

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.

As competências do **CONAMA** estão arroladas no art. 8.º da Lei 6.938/1981 e no Decreto 99.274/1990 e merecem ser destacadas:

I – estabelecer, mediante proposta do IBAMA, **normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras**, a ser concedido pelos Estados e

supervisionado pelo IBAMA; (obs.: *o licenciamento é para as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, não para qualquer atividade!*)

II – determinar, quando julgar necessário, a realização de **estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados**, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis ao exame da matéria; (esta requisição será feita para viabilizar a apreciação dos **estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental**, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional. *O EIA/RIMA é exigível no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, não para qualquer empreendimento ou atividade*)

III – **decidir**, por meio da Câmara Especial Recursal, como última instância administrativa, os recursos contra **as multas e outras penalidades impostas pela IBAMA**;

IV – homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental;

V – **determinar**, mediante representação do IBAMA, **a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público**, em caráter geral ou condicional, **e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito**;

VI – **estabelecer**, privativamente, **normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações**, mediante audiência dos Ministérios competentes; (obs.: *o cuidado que temos de ter nessa leitura diz respeito à atribuição de competência, haja vista não ser privativa do CONAMA, conforme o art. 24, § 1.º, da CF*)¹⁸

VII – **estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente** com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, **principalmente os hídricos; entre outras atribuições.**

A composição do CONAMA é determinada pelo Decreto 99.274/1990. Assim, o CONAMA é composto de um Plenário; Câmara Especial Recursal (incluído pelo Decreto 6.792/2009), um Comitê de Integração de Políticas Ambientais; Câmaras Técnicas; Grupos de Trabalho e Grupos Assessores.¹⁹

Integram o Plenário do CONAMA:

- o **Ministro** de Estado do Meio Ambiente;

- o **Secretário-Executivo** do Ministério do Meio Ambiente;
- um **(01)** representante do **IBAMA** e um do **Instituto Chico Mendes**;
- um **(01)** representante da Agência Nacional de Águas – **ANA**;
- um **(01)** representante **de cada um** dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares;
- um **(01)** representante **de cada um** dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores;
- oito **(08)** representantes dos **Governos Municipais** que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo, sendo:
 - a) um **(01)** representante **de cada região geográfica** do País;
 - b) um **(01)** representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente-**ANAMMA**;
 - c) dois **(02)** representantes de **entidades municipalistas** de âmbito nacional;
- vinte e um **(21)** representantes de **entidades de trabalhadores** e da **sociedade civil**, sendo:
 - a) dois **(02)** representantes de **entidades ambientalistas** de cada uma das **Regiões Geográficas** do País;
 - b) um **(01)** representante de **entidade ambientalista** de **âmbito nacional**;
 - c) três **(03)** representantes de **associações legalmente constituídas** para a **defesa dos recursos naturais** e do combate à poluição, de **livre escolha do Presidente da República**;
 - d) um **(01)** representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental-**ABES**;

- e) um **(01)** representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores-CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores-CGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria-CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio-CNTC), escolhido em processo coordenado pela **CNTI e CNTC**;
 - f) um **(01)** representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura-**CONTAG**;
 - g) um **(01)** representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais-**CNPT/IBAMA**;
 - h) um **(01)** representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil-**CAPOIB**;
 - i) um **(01)** representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-**SBPC**;
 - j) um **(01)** representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares-**CNCG**;
 - k) um **(01)** representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza-**FBCN**;
- oito **(08)** representantes de entidades empresariais; e
 - um **(01)** membro honorário indicado pelo Plenário.

Integram, ainda, o Plenário, mas sem direito a voto, na condição de convidados: (01) um representante do Ministério Público Federal; (01) um representante dos Ministérios Públicos Estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça; e (01) um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.²⁰

A participação de todos os seus membros é considerada serviço de natureza relevante e não será remunerada, cabendo às instituições representadas o custeio das despesas de deslocamento e estadia.²¹ Cumpre ressaltar, porém, que os membros representantes da sociedade civil, previstos no inciso VIII, alíneas *a, b, c, d, g, h, i e l* do *caput* do art. 5.º, poderão ter as despesas de deslocamento e estada pagas à conta de recursos orçamentários do Ministério do Meio Ambiente.

O Decreto 6.792/2009 incluiu entre os órgãos que compõem o CONAMA, a Câmara Especial Recursal definindo-a como a instância administrativa do CONAMA responsável pelo julgamento, em caráter final (terminativo), das multas e outras penalidades administrativas impostas pelo IBAMA (competência que já estava atribuída ao órgão pelo art. 8º, III, da Lei 6.938/1981, revogado pela Lei 11.941/2009).

A Câmara será composta por um representante, titular e suplente, de cada órgão e entidade a seguir indicados:

- Ministério do Meio Ambiente, que a presidirá;
- Ministério da Justiça;
- Instituto Chico Mendes;
- IBAMA;
- entidade ambientalista;
- entidades empresariais; e
- entidades de trabalhadores.

A participação na Câmara, assim como a participação em todos os outros setores do CONAMA, também será considerada serviço de natureza relevante, porém não será remunerada.

Os **órgãos executores** do SISNAMA são o IBAMA e o Instituto Chico Mendes. O IBAMA é autarquia federal de regime especial, com personalidade jurídica de direito público vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. A sua finalidade é executar e fazer executar, como órgão federal,

a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, conforme dispõe o inciso IV do art. 6.º da Lei 6.938/1981.

Em 2007, por arrimo da **Lei 11.516**, parte da competência funcional do IBAMA foi repassada a outro órgão, o INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, que tem entre as suas principais atribuições a tarefa de apresentar e editar normas e padrões de gestão de unidades de conservação federais; de propor a criação, regularização fundiária e gestão das UCs e de apoiar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Os **órgãos seccionais** são os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, as fundações instituídas pelo Poder Público cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso de recursos ambientais, bem assim os órgãos e entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental. A título exemplificativo, podemos destacar a FEPAM, no Rio Grande do Sul, a FATMA, em Santa Catarina, ou o INEA, no Rio de Janeiro.

Os **órgãos locais** são os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições. Importante ressaltar que foi a Res. 237/1997, do CONAMA, que realçou a atuação municipal no que concerne ao poder licenciador, em face de haver previsto a possibilidade de licenciamento municipal em atividades de impacto ambiental local, conforme o art. 6.º da referida Resolução.

4.2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O **objetivo geral** do Licenciamento²² Ambiental é o **controle** das atividades potencialmente poluidoras, operacionalizando os *princípios da precaução, da prevenção* e do *poluidor-pagador*, com o intuito de identificar os riscos inerentes ao empreendimento, com vistas a formar o ato decisório de implementação ou não da atividade e de quais serão as medidas mitigatórias e compensatórias da degradação a serem aplicadas.²³

O art. 10 da Lei 6.938/1981, com a redação dada pela LC 140/2011, estabeleceu que “a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental”.

O licenciamento ambiental é uma *obrigação legal prévia* à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ao meio em que vivemos. Observe-se que, na redação anterior à da LC 140/2011, estava prevista a obrigação do licenciamento compartilhada entre os órgãos estaduais do meio ambiente e o IBAMA, contudo, essa previsão foi suprimida na atual redação.

A Lei Complementar 140/2011 trouxe importante norma, capaz de solucionar muitos problemas verificados na prática, ao enunciar:

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

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

(...)

As principais diretrizes para a realização do licenciamento ambiental estão disciplinadas na Lei da PNMA e nas Resoluções do CONAMA 1/1986 e 237/1997. Além disso, há o Parecer 312 do Ministério do Meio Ambiente, que discorre sobre a competência estadual e federal para o licenciamento, tendo como fundamento a abrangência do impacto.

O art. 1.º da Resolução 1/1986 define o que vai ser o entendimento de **impacto ambiental** no que concerne à proteção do ambiente e ao licenciamento ambiental:

Art. 1.º Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II – as atividades sociais e econômicas;

- III – a biota;
- IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V – a qualidade dos recursos ambientais.

Nessa seara, o art. 1.º da Resolução CONAMA 237/1997 aponta uma série de definições que são essenciais para a compreensão do instituto do licenciamento ambiental:

- ***Licenciamento Ambiental:*** procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente **licencia a localização, instalação, ampliação e a operação** de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas **efetiva ou potencialmente poluidoras** ou daquelas que, sob qualquer forma, **possam causar degradação ambiental**, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (grifo nosso)
- ***Licença Ambiental:*** ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.
- ***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. (grifo nosso)
- ***Impacto Ambiental Regional:*** é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo

ou em parte, o território de dois ou mais Estados.

A Lei Complementar 140/2011, por sua vez, define (art. 2.º):

- ***Licenciamento ambiental:*** o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.
- ***Atuação supletiva:*** ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas na Lei Complementar 140/2011.
- ***Atuação subsidiária:*** ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas na Lei Complementar 140/2011.

Em tese, todo o empreendimento gera impacto no ambiente em que vivemos, alguns desses impactos extrapolam o limite do razoável, o limite do suportável. Contudo, se o empreendimento é social ou economicamente justificável, é, portanto, passível de ser autorizado. Mas para ser autorizado é necessário que realize alguma compensação pelo dano que irá impactar ao meio ambiente e, nessa seara, chegam as medidas mitigatórias. Nessa medida, outra “função relevante do licenciamento ambiental é a imposição de medidas mitigadoras e compensatórias para a degradação ambiental que está prestes a ser autorizada”.²⁴

Marchesan, Steigleder e Cappelli comentam e exemplificam a autorização do impacto ambiental pelas autoridades competentes, por meio do licenciamento ambiental, de forma bastante esclarecedora, vejamos:

“Sim, determinado impacto ambiental será autorizado pelas autoridades competentes, mas não será considerado um dano juridicamente reparável porque o licenciamento cuidará de impor ao empreendedor as medidas compensatórias. Dessa forma, o licenciamento funciona, em parte, como um filtro da definição de dano jurídico, pois a degradação – aqui entendida como perda das características essenciais do sistema ecológico – não será reparada pela via da

responsabilização civil. O impacto será mitigado e compensado por intermédio de outras obrigações”.²⁵

Conforme prevê o art. 8.º da Resolução CONAMA 237/1997, o **licenciamento ambiental** é um ato complexo dividido em **etapas**, que são os **três tipos de licenças** emitidas pelo Poder Público: a *licença prévia*, a *licença de instalação* e a *licença de operação*.

Essas etapas poderão ocorrer *isoladas* ou *sucessivamente*, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade, conforme determina o parágrafo único do referido artigo. Podem ainda se fazer necessários entre uma etapa e outra o EIA/RIMA e a audiência pública.²⁶⁻²⁷ Vejamos, brevemente, cada uma das etapas do licenciamento:

4.2.1 Licença Prévia (LP)

A **Licença Prévia (LP)**, concedida na *fase preliminar* do planejamento do empreendimento ou atividade, é utilizada para aprovar a sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação. A LP não autoriza qualquer alteração física no empreendimento ou atividade proposta, tais como aterros, podas, ou qualquer tipo de obra, pois é apenas uma análise do projeto, está localizada no mundo das ideias.

A LP pode ser precedida de EIA/RIMA.²⁸ O § 1.º do art. 10 da Resolução CONAMA 237/1997 prevê, ainda, que 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.

4.2.2 Licença de Instalação (LI)

A **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.²⁹

4.2.3 Licença de Operação (LO)

A 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.³⁰

4.2.4 Prazos de validade das licenças

Prazos de Validade das Licenças		
Tipo de Licença	Mínimo	Máximo
Licença Prévia (LP)	Previsto no cronograma	5 anos
Licença de Instalação (LI)	Previsto no cronograma	6 anos
Licença de Operação (LO)	4 anos	10 anos

4.2.5 Competência para o licenciamento

A competência para o licenciamento ambiental foi recentemente alterada com a edição da Lei Complementar 140/2011, que se aplicará aos processos de licenciamento e autorização ambiental iniciados a partir de sua vigência, em 09.12.2011. Por essa razão, dividimos este tópico em duas hipóteses: a de licenciamentos anteriores à entrada em vigor da Lei Complementar 140/2011 e a de licenciamentos iniciados após a entrada em vigor da mencionada Lei.

4.2.5.1 Competência para o licenciamento antes da edição da Lei Complementar 140/2011

A Resolução 237/1997 do CONAMA alterou as regras de competência para o licenciamento ambiental que antes eram fixadas pela Resolução 1/1986, também do CONAMA. Muito se discute acerca da constitucionalidade do dispositivo, em face da própria repartição constitucional de competências ambientais. De toda feita, temos assim as regras de competência para o licenciamento utilizadas antes da edição da Lei Complementar 140/2011:

- **IBAMA:** o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:
 - 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;
 - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;
 - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;
 - 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;
 - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.
- **Órgão Ambiental Estadual ou do Distrito Federal:** o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:
 - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

- localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas (art. 4.º da Lei 12.651/2012), e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;
- cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;
- delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.
- **Órgão Ambiental Municipal:** realizar o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

O art. 19 da Resolução 237/1997 do CONAMA decide que o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expandida quando ocorrer:

- Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;
- Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença;
- Superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Cumpramos, aqui, algumas observações à luz do que já fizemos outros: as modificações somente poderão ser exigidas para incidir sobre as condicionantes e medidas de controle e mitigação quando da renovação da Licença de Operação, pois enquanto uma licença estiver vigente e atual, a princípio, aquele que estiver regularmente licenciado segundo os padrões vigentes na época do licenciamento, não poderá ficar sujeito a modificações a todo o momento.

No entanto, como bem justificam Marchesan, Steigleder e Cappelli, “diante da superveniência de graves riscos ambientais e de saúde,

decorrentes da atividade licenciada, o órgão ambiental competente poderá impor restrições e novas condicionantes a atividade”.³¹

Contudo, esse ainda não é o caso previsto no art. 19 da referida Resolução. Para analisarmos as questões ali expostas, vamos tomar emprestados os ensinamentos de José Afonso da Silva para compreendermos qual a destinação da licença concedida em cada caso previsto nos incisos do artigo referido. Para ele, sinteticamente:

- a **anulação** constitui o ato de controle de legalidade;
- a **revogação**, ato de controle de mérito;
- a **cassação**, de posterior descumprimento da licença.

Atenta-se que a **revogação** “dar-se-á quando sobrevier motivo de interesse público que desaconselhe a realização da obra licenciada, tal como: a) mudança das circunstâncias, seja por haver desaparecido as que motivaram sua outorga ou por sobrevirem outras que, se existissem antes teriam justificado sua denegação; b) adoção de novos critérios de apreciação, em que a incompatibilidade da atividade licenciada deriva de uma modificação posterior que a Administração introduziu no ordenamento jurídico urbanístico, quer aprovando nova lei de zoneamento ou modificando a existente, com efeitos negativos para a manutenção da licença e do direito reconhecido ao particular com sua outorga; c) erro na sua outorga: o erro que supõe a equivocada apreciação de circunstâncias reais não é um erro de fato – que em todo momento poderia ser sanado pela Administração – mas um erro de classificação, de valoração, de interpretação, quer dizer um erro de direito. O erro, no entanto, pode gerar uma ilegalidade na outorga da licença, caso em que seu desfazimento deverá ser feito por anulação e por revogação”.

Observemos que, nesse último caso, José Afonso da Silva aponta a possibilidade de ocorrerem duas situações: quando houver erro, em que poderemos estar diante de um caso de inadequação da condicionante (*revogação*), ou de ilegalidade da condicionante existente (*anulação*).

Acerca da *cassação* da licença, o autor afirma que esta “vincula-se ao problema da ilegalidade, mas não da ilegalidade da licença em si, mas de

posterior descumprimento das exigências dela. Dá-se, pois, a cassação da licença quando ocorrer descumprimento: a) do projeto, em partes essenciais, durante sua execução; b) da lei ou de regulamento que rege a execução da obra; c) das exigências do alvará da licença”.³²

Em síntese, temos o seguinte quadro, concernente às licenças.³³

Hipótese	Sanção
Descumprimento	Cassação
Inadequação de quaisquer condicionante ou normas legais	Revogação
Ilegalidade da condicionante existente	Anulação
Omissão ou falsa descrição de informações relevantes	Anulação
Superveniência de graves riscos ambientais e de saúde	Revogação

4.2.5.2 Competência para o licenciamento segundo a Lei Complementar 140/2011

A Lei Complementar 140/2011 regulamentou os incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, dispondo sobre a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, além de alterar a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981.

O art. 7.º da Lei Complementar 140/2011 prevê:

Art. 7.º São ações administrativas da União:

(...)

XIV – promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

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

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

c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;

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

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

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

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

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

(...)

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

Por sua vez, o art. 8.º da mesma Lei dispõe:

Art. 8.º São ações administrativas dos Estados:

(...)

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

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

Finalmente, o art. 9.º da Lei Complementar 140/2011 cuida do licenciamento no âmbito municipal:

Art. 9.º São ações administrativas dos Municípios:

(...)

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

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

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

Quanto ao Distrito Federal, cabem-lhe as mesmas atribuições destinadas aos Estados e Municípios, previstas nos arts. 8.º e 9.º acima transcritos.

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

O art. 13 traz importante previsão em prol da eficiência e celeridade do licenciamento ambiental ao dispor:

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

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

(...).

Sobre os prazos, o art. 14 determina que “os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento”, devendo-se frisar que “o decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15.”

A renovação da licença ambiental deve ser requerida com antecedência mínima de 120 dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente (art. 14, § 4.º).

Quanto à atuação dos órgãos ambientais em caráter supletivo ou subsidiário, confira os arts. 15 e 16 da Lei Complementar 140/2011:

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

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

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

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

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

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

Finalmente, resolvendo questão de grande importância prática, a Lei Complementar 140/2011 estabeleceu:

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

(...)

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

4.3 MODELO DE CONSERVAÇÃO E PRESERVAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS

O modelo brasileiro de unidades de conservação, segundo majoritária doutrina nacional,³⁴ apresenta características muito peculiares que não podem ser consideradas cópias de nenhum outro modelo existente no direito comparado, fruto de quase uma década de debate nacional. Nájila Rejanne Cabral Julião e Marcelo Pereira de Souza destacam que no “modelo brasileiro, a conservação da biodiversidade não é o único objetivo de manejo das diferentes categorias de unidades de conservação. Há outros objetivos, como a proteção de bacias, de fontes d’água e de paisagens; o fomento da recreação e do turismo ao ar livre; a conservação de sítios

históricos, arqueológicos e culturais etc., que são tão importantes quanto a conservação da biodiversidade”.³⁵

Institucionalmente, podemos afirmar que as unidades de conservação, independentemente de qual seja a sua modalidade, são áreas delimitadas no território nacional, estabelecidas pelo governo federal, bem como pelas Unidades da Federação, por meio de seus respectivos governos estaduais e municipais para a proteção de ecossistemas significativos.

4.3.1 APP – Área de Preservação Permanente

A Constituição Federal, no seu **art. 225, § 1.º, III**, deixa claro o posicionamento de preocupar-se com a proteção de áreas especiais. Podemos entender como APP uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.³⁶

Na grande maioria dos Estados brasileiros pode-se observar que as suas Constituições optaram por regular, de forma clara, os espaços territoriais e seus componentes que sejam denominados de “**áreas de preservação permanente**”.

Podemos traduzir como Áreas de Preservação Permanente as matas ciliares, as nascentes, as margens de cursos d’água, as encostas, os manguezais, as dunas, os estuários, as restingas, as cavernas, as paisagens notáveis e as áreas que abrigam exemplares raros da fauna e da flora bem como aquelas que sirvam como local de pouso ou reprodução de espécies migratórias.

O art. 4.º do Código Florestal (Lei 12.651/2012) define que são APPs, em zonas rurais e urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:³⁷

FAIXA MARGINAL	LARGURA

30 metros	Menos de 10 metros
50 metros	10 metros a 50 metros
100 metros	50 metros a 200 metros
200 metros	200 metros a 600 metros
500 metros	Mais de 600 metros

Ao redor de lagos e lagoas naturais, a APP é definida da seguinte forma:

Faixa de metragem mínima	Localização
30 metros	Áreas urbanas
50 metros	Áreas rurais com corpos d'água com até 20ha de superfície
100 metros	Áreas rurais

Ainda serão consideradas APPs as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento.

São também consideradas APPs as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 m; as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive; as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; os manguezais, em toda a sua extensão; as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100m em projeções horizontais; no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100m e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície

ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação; as áreas em altitude superior a 1.800m, qualquer que seja a vegetação; em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50m, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

No concernente às **restingas**, é importante ressaltar que as APPs se dividem em duas categorias: a) em faixa mínima de trezentos metros (300m), medidos a partir da linha de preamar máxima; b) em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues.

O art. 6.º do novo **Código Florestal** (Lei 12.651/2012) regulamenta que se consideram, ainda, APPs, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:

- conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;
- proteger as restingas ou veredas;
- proteger várzeas;
- abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;
- proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;
- formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
- assegurar condições de bem-estar público;
- auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares;
- proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional.

Além do art. 4.º da Lei 12.651/2012 (novo Código Florestal) e do art. 3.º da Resolução 303/2002 do CONAMA, que já abordamos, outras resoluções do CONAMA destacam-se na adequação das áreas de preservação permanente, quais sejam:

Res. CONAMA³⁸	Objeto
Res. 302/2002	Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno.
Res. 303/2002	Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.
Res. 341/2003	Dispõe sobre critérios para a caracterização de atividades ou empreendimentos turísticos sustentáveis como de interesse social para fins de ocupação de dunas originalmente desprovidas de vegetação, na Zona Costeira.
Res. 369/2006	Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP.
Res. 429/2011	Dispõe sobre a metodologia de recuperação das Áreas de Preservação Permanente – APPs.

Importante ressaltar que a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas na Lei 12.651/2012 (novo Código Florestal).

A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública. Já a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda (art. 8.º, §§ 1.º e 2.º, da Lei 12.651/2012). Convém frisar que não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas na referida Lei.

Fica dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

4.3.2 SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

A Constituição Federal disciplina no **inciso III, do § 1.º, do art. 225**, a necessidade de estabelecimento de áreas que sejam especialmente destinadas e protegidas para albergar a diversidade biológica com segurança. O referido dispositivo constitucional assevera que é dever do 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.³⁹

Esse dispositivo é regulamentado pela **Lei 9.985/2000**, conhecida como Lei do **Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)**. Como veremos a seguir, as Unidades de Conservação, como são denominadas tecnicamente, apresentam um grau de proteção variável, que levará em consideração o tipo de regime legal específico de cada uma das Unidades. Paulo de Bessa Antunes esclarece que, no Brasil, a primeira unidade de conservação federal foi criada no ano de 1937, em Itatiaia, no antigo Estado do Rio de Janeiro, como Parque Nacional.⁴⁰

Para bem compreendermos o SNUC, urge que conheçamos alguns dos principais de seus termos basilares:⁴¹

Termos Basilares	Entendimento
Unidade de Conservação	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.

Conservação da Natureza	O manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral.
Diversidade Biológica	A variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.
Conservação <i>in situ</i>	Conservação de ecossistemas e <i>habitats</i> naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características.
Manejo	Todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas.
Uso Indireto	Aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.
Uso Direto	Aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais.
Uso Sustentável	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.
Zoneamento	Definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz.
Plano de Manejo	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	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

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.

O SNUC é constituído pelo conjunto de Unidades de Conservação **federais, estaduais e municipais**, conforme dispõe o art. 3.º da Lei 9.985/2000. A referida lei é regulamentada pelo Decreto 4.340/2002.

As **unidades de conservação**, integrantes do SNUC (Lei 9.985/2000), dividem-se em *dois tipos específicos*: a) unidades de proteção integral, e b) unidades de uso sustentável. Cada um desses tipos específicos se subdivide em outras categorias, com objetivos e finalidades distintos, conforme demonstraremos a seguir:

Tipologia	Objetivo	Categoria	Objetivo

Proteção Integral	Preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais	Estação Ecológica	Preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas (art. 9.º).
		Reserva Biológica	Preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem 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 (art. 10).
		Parque Nacional	Preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando 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 (art. 11).
		Monumento Natural	Preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica (art. 12).
		Refúgio da Vida Silvestre	Proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória (art. 13).

Uso Sustentável	Compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais	Área de Proteção Ambiental	É uma área 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, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (art. 15).
		Área de Relevante Interesse Ecológico	É uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias 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 (art. 16).
		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 (art. 17).
		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, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade (art. 18).
		Reserva da Fauna	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 (art. 19).
		Reserva de Desenvolvimento Sustentável	É uma área natural que abriga populações 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 (art. 20).
		Reserva Particular do Patrimônio Natural	É uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica (art. 21).

Paulo de Bessa Antunes defende que a “destinação do espaço territorial para a proteção ambiental é uma relevante intervenção no regime dominial, seja público, seja privado. Por tal motivo, há que se observar rigorosamente o regime legal próprio”.⁴²

Concernente à questão dominial é relevante apontarmos que as unidades de conservação que possibilitam ao empreendedor ser proprietário e/ou mantenedor das mesmas, são distribuídas da seguinte forma:

Unidade de Conservação PÚBLICA	Unidade de Conservação PARTICULAR
Estação ecológica	Monumento Natural
Reserva biológica	Refúgio da vida silvestre
Parque nacional	

No que se refere ao acesso do público, cumpre afirmar que na Estação e na Reserva biológica é vedado, salvo com escopo educacional e de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico. Poderá ser exigido até o pagamento de taxas, conforme o caso.

Observamos que o conceito jurídico de **unidade de conservação** estabelece que estas deverão ser legalmente instituídas pelo Poder Público (art. 2.º, I, da Lei 9.985/2000), não fazendo nenhuma menção a qual tipo de ato do Poder Público. O art. 22 do referido diploma legal mantém a abertura no que se refere ao tipo de ato do Poder Público, não fazendo nenhum apontamento que seja necessariamente por meio de lei, pois reza que:

Art. 22. As unidades de conservação **são criadas por ato** do Poder Público.

Antes da efetiva criação de uma unidade de conservação por ato do Poder Público, a Lei do SNUC determina, pelo § 2.º, do art. 22 da Lei 9.985/2000, que se faça uma consulta pública e que sejam realizados estudos técnicos específicos, como condição de validade da constituição da referida UC:

§ 2.º A criação de uma unidade de conservação deve **ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública** que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

O ato de criação a que faz referência o art. 22 da Lei 9.985/2000, regulamentado pelo art. 2.º do Decreto 4.340/2002, deve indicar, obrigatoriamente:

- A denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração;
- A população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável;
- A população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais;
- As atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas.

A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, desde que não modifique seus limites originais, pode ser realizada por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que observados os procedimentos de consulta estabelecidos pela Lei do SNUC, já apontados aqui.

Por outro lado, a desafetação ou a redução de limites de uma UC só poder realizada por lei, conforme determina de forma expressa o § 7.º,⁴³ do art. 22 da Lei 9.985/2000.

Em termos de limitações administrativas, temos que ressaltar o art. 22-A da Lei 9.985/2000:

Art. 22-A. O Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, **decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental**, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes.

Essas **limitações administrativas** são **provisórias** ao exercício de atividades e empreendimentos já licenciados, com o intuito de realizar estudos com vistas à criação de UC, quando houver risco de dano grave ao ambiente, conforme critério do órgão ambiental competente. A **destinação final** da área submetida ao estudo deverá ser definida em um **prazo improrrogável de 7 (sete) meses**, findo o qual fica extinta a limitação administrativa imposta, conforme disciplina o § 2.º, do art. 22-A da Lei 9.985/2000.

A gestão das UCs pode ser realizada por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável pela sua gestão, que se destacam dentro da organização do SISNAMA, ou seja, o CONAMA, o MMA e essencialmente o INSTITUTO CHICO MENDES.

Já no que concerne ao plano de manejo de cada UC, cabe ressaltar que é obrigatório e deverá ser elaborado pelo seu gestor ou proprietário, conforme o caso. Depois de elaborado, o plano de manejo deverá ser aprovado por órgão específico:

Portaria do Órgão Executor	Resolução do Conselho Deliberativo ⁴⁴
----------------------------	--

Estação Ecológica	Reserva Extrativista
Reserva Biológica	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
Parque Nacional	
Monumento Nacional	
Refúgio da Vida Silvestre	
Área de Proteção Ambiental (APA)	
Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)	
Floresta Nacional	
Reserva da Fauna	
Reserva Particular do Patrimônio Natural	

As UCs ainda possuem um aliado importante, que é o instituto da Compensação Ambiental. O **art. 36 da Lei do SNUC** prevê que nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, com fundamento no EIA/RIMA⁴⁵ respectivo, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e a manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral. Os critérios estão definidos na legislação e nos arts. 31 a 34 do Decreto 4.340/2002 (alterado pelo Decreto 6.848/2009), que regulamenta o art. 36 da Lei 9.985/2000, observando-se o seguinte:

- O montante de recursos a serem destinados pelo empreendedor para a compensação ambiental, segundo o art. 36, § 1.º, da Lei 9.985/2000 não podia ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. Contudo, o STF declarou a

inconstitucionalidade da expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”, considerando que “o valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento”.⁴⁶ Assim, atendendo à decisão do STF, o decreto regulamentador do art. 36 foi alterado, passando a prever que o IBAMA “estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, ocasião em que considerará, exclusivamente, os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente” (art. 1.º, *caput*, do Decreto 4.340/2002).

- O órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.
- Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

A **Resolução do CONAMA** que regulamenta a compensação prevista no art. 36 é a de **n. 371/2006**, que estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental.

4.4 QUESTÕES

1. (OAB/FGV 03-2011) Com relação ao sistema nacional de unidades de conservação, assinale a alternativa correta.

- (A) As unidades de conservação do grupo de proteção integral são incompatíveis com as atividades humanas; logo, não se admite seu uso econômico direto ou indireto, não podendo o Poder Público cobrar ingressos para a sua visitação.
- (B) A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade. O Poder Público está dispensado de promover consulta pública e estudos técnicos novos, bastando a reanálise dos documentos que fundamentaram a criação da unidade de conservação.
- (C) O parque nacional é uma unidade de conservação do grupo de proteção integral, de posse e domínios públicos. É destinado à preservação ambiental e ao lazer e à educação ambiental da população; logo, não se admite seu uso econômico direto ou indireto, não podendo o Poder Público cobrar ingressos para a sua visitação.
- (D) As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que respeitados os procedimentos de consulta pública e estudos técnicos.

2. (OAB/FGV 01-2011) Assinale a alternativa correta quanto ao licenciamento ambiental e ao acesso aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.

- (A) Caso a área que sofrerá o impacto ambiental seja considerada estratégica para o zoneamento industrial nacional de petróleo e gás e em áreas do pré-sal, o órgão ambiental poderá elaborar estudo prévio de impacto ambiental sigiloso.
- (B) Um cidadão brasileiro pode solicitar informações sobre a qualidade do meio ambiente em um município aos órgãos integrantes do Sisnama, mediante a apresentação de título de eleitor e comprovação de domicílio eleitoral no local.
- (C) A exigência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental para aterros sanitários depende de decisão discricionária do órgão ambiental, que avaliará no caso concreto o potencial ofensivo da obra.
- (D) Uma pessoa jurídica com sede na França poderá solicitar, aos órgãos integrantes do Sisnama, mediante requerimento escrito, mesmo sem comprovação de interesse específico, informações sobre resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras das empresas brasileiras.

3. (OAB/FGV 01-2011) O inciso VII do § 1.º do art. 225 da Constituição da República prevê a proteção da fauna e da flora, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, enquanto que o § 1.º do art. 231 do referido texto constitucional estabelece que são terras indígenas as habitadas por eles em caráter permanente e que podem ser utilizadas por esses povos, desde que necessárias ao seu bem-estar e à sua reprodução física e cultural. A esse respeito, assinale a alternativa correta.

- (A) Os indígenas têm o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nas terras ocupadas em caráter permanente por eles e, portanto, podem explorá-las, sem necessidade de licenciamento ambiental.

- (B) Os indígenas podem suprimir vegetação de mata atlântica sem autorização do órgão ambiental competente porque são usufrutuários das terras que habitam.
- (C) A exploração dos recursos florestais em terras indígenas somente poderá ser realizada pelas comunidades indígenas em regime de manejo florestal sustentável, para atender à sua subsistência, respeitado o Código Florestal.
- (D) Os indígenas são proprietários das terras que ocupam em caráter permanente, mas devem explorá-las segundo as normas ambientais estabelecidas na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e do Código Florestal.

4. (OAB/FGV 03-2010) A Lei 9.985/2001, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, previu que as unidades de conservação devem dispor de uma zona de amortecimento definida no plano de manejo. A esse respeito, assinale a alternativa correta.

- (A) Os parques, como unidades de conservação de uso sustentado, não têm zona de amortecimento.
- (B) As Áreas de Proteção Ambiental – APAs não precisam demarcar sua zona de amortecimento.
- (C) Tanto as unidades de conservação de proteção integral como as de uso sustentado devem elaborar plano de manejo, delimitando suas zonas de amortecimento.
- (D) As Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN são obrigadas a elaborar plano de manejo delimitando suas zonas de amortecimento, por conta própria e orientação técnica particular.

5. (OAB/FGV 03-2010) A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, conforme o disposto no art. 14 da Lei 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica. A esse respeito, assinale a alternativa correta.

- (A) Um advogado de proprietário de terreno urbano afirma ser possível a obtenção de licença ambiental para edificação de condomínio residencial com supressão de Mata Atlântica com base em utilidade pública.
- (B) A licença ambiental de empreendimento de relevante e significativo impacto ambiental localizado em terreno recoberto de Mata Atlântica não pode ser concedida em hipótese alguma.
- (C) Um produtor de pequena propriedade ou posse rural entende que é possível a obtenção de licença ambiental para atividade agroflorestal sustentável, tendo como motivo o interesse social.
- (D) Desde que obtida a autorização de supressão de vegetação de Mata Atlântica, com base na Lei 11.428/2006, não é aplicável a legislação que exige a licença ambiental, de acordo com a CRFB/1988, a Lei 6.938/1981 e o Decreto 99.274/1990.

6. (IX Exame de Ordem Unificado – FGV) A Lei Complementar n. 140 de 2011 fixou normas para a cooperação entre os entes da federação nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas ao meio ambiente. Sobre esse tema, assinale a afirmativa correta.

- (A) Compete à União aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em Áreas de Preservação Ambientais – APAs.
- (B) Compete aos Estados e ao Distrito Federal controlar a introdução no País de espécies exóticas potencialmente invasoras que possam ameaçar os ecossistemas, habitats e espécies nativas.
- (C) Compete aos municípios gerir o patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional associado, respeitadas as atribuições setoriais.
- (D) Compete à União aprovar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna e da flora em ecossistemas naturais frágeis ou protegidos.

7. (VIII Exame de Ordem Unificado – FGV) Sobre a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), assinale a afirmativa correta.

- (A) As RPPN's são unidades de conservação criadas em áreas de posse e domínios privados, gravadas com perpetuidade, e deverão ser averbadas, por intermédio de Termo de Compromisso, no Registro Público de Imóveis.
- (B) As RPPN's são unidades de conservação criadas em áreas de posse pública e domínio privado, e deverão ser averbadas, por intermédio de Termo de Compromisso, no Registro Público de Imóveis.
- (C) As RPPN's são unidades de conservação criadas em áreas de posse e domínios privados, deverão ser averbadas, por intermédio de Termo de Compromisso, no Registro Público de Imóveis. Porém não serão perpétuas, em razão do direito fundamental à propriedade privada.
- (D) As RPPN's são unidades de conservação criadas em áreas de posse pública e domínio privado. Em razão do princípio da defesa do meio ambiente são instituídas automaticamente, sem necessidade de avaliação do órgão ambiental, bastando o interesse do proprietário privado e a averbação, por intermédio de Termo de Compromisso, no Registro Público de Imóveis.

8. (X Exame de Ordem Unificado – FGV) João, militante ambientalista, adquire chácara em área rural já degradada, com o objetivo de cultivar alimentos orgânicos para consumo próprio. Alguns meses depois, ele é notificado pela autoridade ambiental local de que a área é de preservação permanente. Sobre o caso, assinale a afirmativa correta.

- (A) João é responsável pela regeneração da área, mesmo não tendo sido responsável por sua degradação, uma vez que se trata de obrigação *propter rem*.
- (B) João somente teria a obrigação de regenerar a área caso soubesse do dano ambiental cometido pelo antigo proprietário, em homenagem ao princípio da boa-fé.
- (C) O único responsável pelo dano é o antigo proprietário, causador do dano, uma vez que João não pode ser responsabilizado por ato ilícito que não cometeu.
- (D) Não há responsabilidade do antigo proprietário ou de João, mas da Administração Pública, em razão da omissão na fiscalização ambiental quando da transmissão da

propriedade.

9. (XI Exame de Ordem Unificado – FGV) Em determinado Estado da federação é proposta emenda à Constituição, no sentido de submeter todos os Relatório de Impacto Ambiental à comissão permanente da Assembleia Legislativa. Com relação ao caso proposto, assinale a afirmativa correta.

- (A) Os Relatórios e os Estudos de Impacto Ambiental são realizados exclusivamente pela União, de modo que a Assembleia Legislativa não é competente para analisar os Relatórios.
- (B) A análise e a aprovação de atividade potencialmente causadora de risco ambiental são consubstanciadas no poder de polícia, não sendo possível a análise do Relatório de Impacto Ambiental pelo Poder Legislativo.
- (C) A emenda é constitucional, desde que de iniciativa parlamentar, uma vez que incumbe ao Poder Legislativo a direção superior da Administração Pública, incluindo a análise e a aprovação de atividades potencialmente poluidoras.
- (D) A emenda é constitucional, desde que seja de iniciativa do Governador do Estado, que detém competência privativa para iniciativa de emendas sobre organização administrativa, judiciária, tributária e ambiental do Estado.

10. (XI Exame de Ordem Unificado – FGV) Técnicos do IBAMA, autarquia federal, verificaram que determinada unidade industrial, licenciada pelo Estado no qual está localizada, está causando degradação ambiental significativa, vindo a lavrar auto de infração pelos danos cometidos. Sobre o caso apresentado e aplicando as regras de licenciamento e fiscalização ambiental previstas na Lei Complementar 140/2011, assinale a afirmativa correta.

- (A) Há irregularidade no licenciamento ambiental, uma vez que em se tratando de atividade que cause degradação ambiental significativa, o mesmo deveria ser realizado pela União.
- (B) É ilegal a fiscalização realizada pelo IBAMA, que só pode exercer poder de polícia de atividades licenciadas pela União, em sendo a atividade regularmente licenciada pelo Estado.
- (C) É possível a fiscalização do IBAMA o qual pode, inclusive, lavrar auto de infração, que, porém, não prevalecerá caso o órgão estadual de fiscalização também lavre auto de infração.
- (D) Cabe somente à União, no exercício da competência de fiscalização, adotar medidas para evitar danos ambientais iminentes, comunicando imediatamente ao órgão competente, em sendo a atividade licenciada pelo Estado.

11. (VII Exame de Ordem Unificado – FGV) Um *shopping center*, que possui cerca de 250 lojas e estacionamento para dois mil veículos, foi construído há doze anos sobre um antigo aterro sanitário e, desde sua inauguração, sofre com a decomposição de material orgânico do subsolo, havendo emissão diária de gás metano, em níveis considerados perigosos à saúde humana, podendo causar explosões. Em razão do caso exposto, assinale a alternativa correta:

- (A) Como o shopping foi construído há mais de cinco anos, a obrigação de elaborar estudo prévio de impacto ambiental e de se submeter a licenciamento já prescreveu. Assim o empreendimento poderá continuar funcionando.
- (B) A licença de operação ambiental tem prazo de validade de dez anos. Logo o shopping já cumpriu com suas obrigações referentes ao licenciamento e ao estudo prévio de impacto ambiental, e poderá continuar com suas atividades regularmente.
- (C) A decomposição de material orgânico continua ocorrendo, e é considerada perigosa à saúde humana e ao meio ambiente. Logo, o shopping center em questão poderá ser obrigado pelo órgão ambiental competente a adotar medidas para promover a dispersão do gás metano, de forma a minimizar ou anular os riscos ambientais, mesmo que já possua licença de operação válida.
- (D) Caso o shopping center possua licença de operação válida, não poderá ser obrigado pelo órgão ambiental competente, no caso exposto, a adotar novas medidas para a dispersão do gás metano. Apenas no momento da renovação de sua licença de operação poderá ser obrigado a adquirir novo equipamento para tal fim.

12. (VII Exame de Ordem Unificado – FGV) O Prefeito do Município de Belas Veredas, após estudos técnicos e realização de audiência pública, decide pela criação de um parque, em uma área onde podem ser encontrados exemplares exuberantes de Mata Atlântica. Assim, edita decreto que fixa os limites do novo parque municipal. Passados dois anos, recebe pedidos para que o parque seja reavaliado e transformado em uma Área de Relevante Interesse Ecológico, com uma pequena redução de seus limites. Tendo em vista a situação descrita, assinale a alternativa correta.

- (A) Em razão do princípio da simetria das formas no direito ambiental, a Unidade de Conservação criada por ato do Poder Executivo poderá ser reavaliada e ter seus limites reduzidos também por decreto.
- (B) Como a Mata Atlântica é considerada patrimônio nacional, por força do art. 225, § 4º, da CRFB, apenas a União possui competência para a criação de unidades de conservação que incluam tal bioma em seus limites.
- (C) A criação do parque é constitucional e legal, mas, como a área está definida como Unidade de Conservação de Proteção Integral, a alteração para Área de Relevante Interesse Ecológico, que é de Unidade de Conservação de Uso Sustentável, com redução de limites, só pode ser feita por lei.
- (D) A reavaliação poderá ser feita por decreto, uma vez que a Área de Relevante Interesse Ecológico também é uma Unidade de Conservação do grupo de proteção integral.

GABARITO: As respostas destes testes encontram-se no final do livro.

-
- 1 MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. p. 59.
 - 2 MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. p. 59.
 - 3 Cumpre ressaltar que, em face da proteção ao ambiente ser um dever fundamental explicitamente disposto no *caput* do art. 225 da CF/1988, a manutenção do equilíbrio ecológico é de responsabilidade do Poder Público e da Coletividade (Leitura complementar: MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio Ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004).
 - 4 A proteção dos ecossistemas com a preservação de áreas representativas está garantida pela Lei do SNUC (Lei 9.985/2000), norma que já estudamos.
 - 5 Para o acompanhamento do estado da qualidade ambiental entra a figura dos gestores e dos indicadores ambientais.
 - 6 Observem, aqui, as figuras expressas dos princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador.
 - 7 CABRAL, Nájila Rejanne Alencar Julião; SOUZA, Marcelo Pereira de. *Área de proteção ambiental: planejamento e gestão de paisagens protegidas*. 2. ed. São Carlos: RiMa, 2005. p. 26.
 - 8 CABRAL, Nájila Rejanne Alencar Julião; SOUZA, Marcelo Pereira de. *Área de proteção ambiental: planejamento e gestão de paisagens protegidas*. 2. ed. São Carlos: RiMa, 2005. p. 27.
 - 9 O Decreto 4.297/2002 em seu art. 2.º dispõe que: "O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população".
 - 10 MILARÉ, Edis. Estudo prévio de impacto ambiental no Brasil. In: MÜLLER, P.; AB'SABER, A. N. (orgs.). *Previsão de impactos*. São Paulo: EDUSP, 1994. p. 51-83.
 - 11 Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=58>>. Acesso em: 29 jan. 2009.
 - 12 Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/cnia/>>. Acesso em: 29 jan. 2009.
 - 13 Disponível em: <<http://servicos.ibama.gov.br/cogeq/>>. Acesso em: 29 jan. 2009.
 - 14 Acerca da relevância do tema vejam a atuação administrativa: "Belém (08/07/08) – Na tarde de hoje, fiscais do Ibama embargaram dois frigoríficos que estavam funcionando sem licença de operação e **sem registro no Cadastro Técnico Federal (CTF)**, no município de Altamira, centro-oeste do Pará" (grifo nosso).
 - 15 PEREIRA, Paulo Roberto. A servidão ambiental florestal como instrumento de proteção continental do meio ambiente. Disponível em: <http://www.oab.org.br/comissoes/coda/files/artigos/%7B05449877-7D8B-4134-A3D5-DBE9A3BB8C99%7D_servidaoambiental.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2009.
 - 16 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 143.

- 17 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 143.
- 18 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 146.
- 19 Art. 4.º do Decreto 99.274/1990.
- 20 A referida Comissão foi desmembrada em: Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Comissão de Defesa do Consumidor. As “minorias” terão suas questões incorporadas pela Comissão de Direitos Humanos, agora Direitos Humanos e Minorias.
- 21 § 4.º do art. 6.º do Decreto 99.274/1990.
- 22 Nessa obra não iremos adentrar na diferenciação doutrinária acerca da diferenciação entre licença e autorização. Contudo, remetemos as obras de MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, e KRELL, Andréas. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.
- 23 MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. p. 64.
- 24 MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. p. 65.
- 25 Um exemplo dessa situação, apontada pelas autoras, é o que se encontra disciplinado no Código Florestal do Estado do Rio Grande do Sul, cujo art. 8.º estabelece que “para cada árvore cortada deverão plantar 15 (quinze) mudas, preferencialmente das mesmas espécies”. Em âmbito nacional, podemos referenciar o art. 36 da Lei do SNUC que reza que “nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implementação e manutenção de unidade de conservação do grupo de proteção integral” (MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. p. 65).
- 26 A Resolução do CONAMA que regulamenta a Audiência Pública é a Res. 9/1987 e é interessante ressaltar que, normalmente, apenas os licenciamentos nos quais tenha sido exigido o EIA dão margem à realização de audiências públicas, em que pese não haver nenhuma vedação legal para que existam em outros casos, dependerá da avaliação do órgão ambiental competente no caso concreto.
- 27 A audiência pública “é uma etapa do procedimento ambiental, mediante o qual o órgão ambiental apresenta o empreendimento licenciado à comunidade, com vistas a ouvir opiniões, críticas e sugestões para que a administração possa ter uma avaliação sobre o ponto de vista da comunidade interessada. A audiência pública tem natureza meramente consultiva” (ANTUNES, Paulo de Bessa. *Manual de direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 69).
- 28 O **EIA – Estudo de Impacto Ambiental** se constitui em um dos mais importantes instrumentos de proteção do ambiente. Sua existência está calcada no princípio da prevenção, pois se trata de realizar um diagnóstico da situação ambiental presente, antes da implementação do projeto, possibilitando fazer comparações com as alterações

ocorridas posteriormente, em caso de aceitação do mesmo. Será necessário, também, elaborar uma previsão (tudo em conformidade com a Res. 1/1986) dos eventuais impactos ao meio ambiente, diagnosticando danos potenciais. Feito isso, o **EIA** deverá indicar quais medidas mitigadoras podem ser aplicadas e deve elaborar um plano de acompanhamento e monitoramento. O **RIMA – Relatório de Impacto Ambiental** tem por finalidade, como ressalta Fiorillo, tornar compreensível para o público o conteúdo do **EIA**, porquanto este é elaborado segundo critérios técnicos. Dessa forma, aplicando o princípio da informação ambiental, o **RIMA** deve ser claro e acessível a todos, retratando fielmente o conteúdo do estudo de modo compreensível. Urge salientar que, cabe ao proponente do projeto o dever de pagar as custas do **EIA/RIMA** (Vide FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 95-96).

- 29 Cf. inciso II, do art. 8.º da Res. 237/1997 do CONAMA.
- 30 Cf. inciso III, do art. 8.º da Res. 237/1997 do CONAMA.
- 31 MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. p. 72.
- 32 SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 403.
- 33 Ver MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.
- 34 Conforme podemos verificar em CABRAL; Nájila Rejanne Alencar Julião; SOUZA; Marcelo Pereira de. *Área de proteção ambiental: planejamento e gestão de paisagens protegidas*. 2. ed. São Carlos: RiMa, 2005. p. 21.
- 35 CABRAL; Nájila Rejanne Alencar Julião; SOUZA; Marcelo Pereira de. *Área de proteção ambiental: planejamento e gestão de paisagens protegidas*. 2. ed. São Carlos: RiMa, 2005. p. 21.
- 36 Conforme disciplina o inciso II do art. 3.º da Lei 12.651/2012 (novo Código Florestal).
- 37 Conforme disciplina as alíneas do inciso I do art. 3.º da Res. 303/2002 do CONAMA.
- 38 Leitura complementar: acerca da constitucionalidade e da legalidade das Resoluções do CONAMA, consulte o artigo publicado na Revista Jurídica da Presidência da República intitulado **"As Resoluções do CONAMA e o princípio da legalidade: a proteção ambiental à luz da segurança jurídica"**, fruto de projeto de pesquisa do *Projeto Pensando o Direito (SAL/MJ)*, de autoria de SARLET, Ingo (coord.); MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de; MOLINARO, Carlos Alberto; PETTERLE, Selma Rodrigues; PRESTES, Vanesca; CURVELO, Alexandre; ALBUQUERQUE, Letícia e DEMOLINER, Karine. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_90/Artigos/PDF/IngoWolfgang_Rev90.pdf. Acesso em: 2 jan. 2009.
- 39 BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 nov. 2008.
- 40 ANTUNES, Paulo de Bessa. *Manual de direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 213.
- 41 Os entendimentos aqui expostos foram definidos pela Lei do SNUC, nos incisos do art. 2.º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 27 dez. 2008.

- 42 ANTUNES, Paulo de Bessa. *Manual de direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 217.
- 43 § 7.º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 2 jan. 2009.
- 44 Desde que seja realizada após prévia aprovação do órgão executor.
- 45 EIA/RIMA – **E**studo de **I**mpacto **A**mbiental e **R**elatório de **I**mpacto do **M**eio **A**mbiente.
- 46 STF, ADI 3.378-DF, Rel. Min. Carlos Britto, j. 09.04.2008, *DJ* 20.06.2008.



RESPONSABILIDADE PELO DANO AMBIENTAL

5.1 DANO AMBIENTAL

A ação predatória do homem sobre a Terra é tão antiga quanto a sua própria existência. Nos primórdios, o homem exercia essa ação predatória para sobreviver e, em seguida, para enriquecer, retirando da natureza toda a matéria de que necessitava de modo irresponsável e inconsciente. As ações de degradação ambiental eram permitidas ou, pelo menos, toleradas, inclusive, pela própria falta de regulação na área.

Atualmente, a estas matrizes agregam-se outras vertentes que incluem o homem na teia da vida, processo do qual esse mesmo homem se excluía como parte inerente. Porém, tem-se em mente a finitude dos recursos naturais do planeta e que a exploração desenfreada pode levar a consequências desastrosas.¹ Essa condição torna-se clara quando refletimos acerca da ideia de que o planeta em que vivemos é um organismo que possui órgãos, fluidos, vísceras; é uma massa viva que necessita de condições adequadas para sobreviver. Sua riqueza de recursos é finita; se as fontes de água potável se extinguirem, não haverá retorno.

A degradação ambiental tem sua origem na própria ação do homem, que pode ser entendida como uma atividade eminentemente modificadora do ambiente, haja vista a alteração de processos naturais, de características físicas, químicas e/ou biológicas que, de alguma forma, interferem nos usos

preexistentes de um determinado meio ambiente. Podemos afirmar que o homem é o maior poluidor e o maior responsável pelo esgotamento das próprias bases naturais da manutenção da vida por intermédio de suas ações modificadoras do meio, tais como as obras da construção civil (com o uso dos recursos minerais), as atividades agrícolas e de mineração, que ocupam e transformam o solo por meio do uso, entre outras.

Antes mesmo da entrada em vigor da Carta Magna, a **Lei 6.938/1981** já tratava da “degradação da qualidade ambiental” como alteração adversa das características do meio ambiente (art. 3.º, II), definindo como **poluidor** “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental” (art. 3.º, IV). Nessa ordem de ideias, o aludido diploma legal terminou por responsabilizar o poluidor, *independentemente* da existência de **culpa**, obrigando-o a indenizar todos os danos causados ao meio ambiente (art. 14, § 1.º), em evolução legislativa a que não se mostrou alheio Adherbal Meira Mattos.²

Como se não bastasse ter consagrado o meio ambiente como um bem jurídico a ser protegido, vê-se que o aludido diploma legal impôs ao poluidor o dever de indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente,³ independentemente da existência de culpa, consagrando a denominada **responsabilidade civil objetiva**,⁴ diretamente relacionada ao **princípio do poluidor-pagador**,⁵ fruto de uma preocupação mundial com a crescente degradação do meio ambiente.

É relevante que se estabeleça, portanto, o conceito de dois importantes termos para compreendermos a estrutura da responsabilidade pelo dano ambiental no ordenamento jurídico brasileiro: **poluição** e **dano**. Paulo de Bessa Antunes define **poluição** como sendo, em sentido estrito, “uma alteração das condições ambientais que deva ser compreendida negativamente, isto é, ela não é capaz de alterar a ordem ambiental”.⁶

Importa salientar que *inexiste* uma previsão normativa expressa acerca do *conceito* de dano ambiental, o que favorece uma construção dinâmica de seu sentido na interação entre a doutrina e os tribunais. Portanto, conclui-se que o **dano ambiental** possui um “conceito aberto, dependendo da

avaliação do caso concreto pelo intérprete para a sua configuração, em face da dimensão multifacetária que engendra seu diagnóstico”.⁷

Conforme Paulo de Bessa Antunes, em uma interpretação acerca de **dano ambiental**, esse pode ser entendido como sendo “a poluição que, ultrapassando os limites do desprezível, causa alterações adversas no ambiente”. Nesse sentido, José Rubens Morato Leite, em obra de referência sobre a matéria, afirma que dano ambiental é “toda lesão intolerável, causada por uma ação humana, seja ela culposa ou não, diretamente ao meio ambiente, classificado como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante e, indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem”.⁸

Na mesma linha, Marga Barth Tessler afirma que “o dano ambiental, ecológico, é toda degradação que atinja o homem na saúde, na segurança, nas atividades sociais e econômicas; que atinja as formas de vida não humanas, vida animal ou vegetal e o meio ambiente em si, do ponto de vista físico, estético, sanitário e cultural”.⁹ O jurista português José de Souza Cunhal Sendim esclarece o conceito de dano ecológico como sendo “uma perturbação natural – enquanto conjunto dos recursos bióticos (seres vivos) e abióticos e da sua interação – que afete a capacidade funcional ecológica e a capacidade de aproveitamento humano de tais bens tutelada pelo sistema jurídico-ambiental”.¹⁰

Cumpramos salientarmos que, diante das ponderações estabelecidas, podemos dizer que os **danos ambientais** são, como ressalta José Ricardo Alvarez Vianna, “manifestações lesivas, degradadoras, poluidoras, perpetradas pelo homem ou decorrentes de atividades de risco exercidas por este perante o **patrimônio ambiental** (fauna, flora, água, ar, solo, recursos minerais), **artificial ou construído** (espaço urbano edificado e habitável), **cultural** (patrimônio histórico, artístico, estético, turístico e paisagístico), e **do trabalho** (normas de saúde e segurança do trabalhador), capazes de romper com o ‘equilíbrio ecológico’”¹¹ (grifo nosso).

Cumpramos salientar que, não obstante a inexistência de definição conceitual expressa acerca do dano ambiental,¹² o legislador forneceu parâmetros a serem seguidos, a partir das seguintes definições:

Parâmetros	
Degradação (art. 3.º, II, da PNMA)	É a alteração adversa das características do meio ambiente.
Poluição (art. 3.º, III, da PNMA)	<p>É a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:</p> <p>a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;</p> <p>b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;</p> <p>c) afetem desfavoravelmente a biota;</p> <p>d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;</p> <p>e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.</p>

Para além desse destaque, é importante frisarmos que ao falarmos em dano ambiental a discussão envolve muito mais do que os danos patrimoniais, incluindo-se os **danos extrapatrimoniais**, ou seja, os **danos morais** que, entre nós, encontra o seu maior defensor na pessoa de José Rubens Morato Leite. O referido autor define danos morais ambientais, em resumo, como sendo “todo prejuízo não patrimonial ocasionado à sociedade ou ao indivíduo, em virtude da lesão ao meio ambiente”.¹³ Nessa seara, quando a lesão ao ambiente ocasiona transtornos imateriais (valores de ordem espiritual, moral, ideal), seja ao indivíduo ou à sociedade, poderá haver a configuração de um dano moral ambiental.

Desta feita, o dano ambiental pode ser classificado a partir de duas categorias distintas: a) quanto à natureza do bem violado; e, b) quanto aos interesses lesados.

Natureza do bem violado	Interesses lesados
Dano ambiental patrimonial	Dano ambiental individual
Dano ambiental extrapatrimonial	Dano ambiental coletivo

Observe-se que um mesmo dano ambiental pode compreender, como frisa Délton W. Carvalho, simultaneamente, lesões de natureza individual, coletiva, patrimonial e extrapatrimonial, pois essas não são excludentes umas em relação às outras. A título de esclarecimento de conceitos, para adentrarmos no estudo da responsabilidade, se faz necessária a análise do quadro abaixo:

Dano ambiental individual (reflexo)	Danos que lesam por “ricochete” a esfera do indivíduo em seu patrimônio ou sua saúde. Atingem o ambiente de forma imediata e o indivíduo de forma mediata.
Dano ambiental coletivo	Danos concernentes ao ambiente em si, sem a necessidade de qualquer comprovação de existência de danos à esfera privada dos seres humanos.
Dano ambiental patrimonial	Dano ao ambiente em que a propriedade é bem de uso comum do povo.
Dano ambiental extrapatrimonial	Danos que causam prejuízo de natureza não patrimonial, imateriais, ocasionados ao indivíduo ou à sociedade.

A Constituição Federal, no capítulo do meio ambiente, prevê a existência de três níveis de responsabilidade na esfera administrativa, penal e civil. Urge salientar que essas três esferas de responsabilidade **não são excludentes** e que não há óbice algum ao fato de a reparação e a compensação caminharem juntas, como forma efetiva de evitar, em caráter preventivo, reparar e compensar o retorno ao *status quo* ambiental *antes* da ocorrência do dano.

5.2 RESPONSABILIDADE CIVIL

O regime da responsabilidade civil pelo dano ambiental é um regime de **responsabilidade objetiva**, segundo o qual, conforme afirmam Ana Maria Moreira Marchesan *et al* “todo aquele que desenvolve uma atividade passível de gerar riscos para a saúde, para o meio ambiente ou para a incolumidade de terceiros, deverá responder pelo risco, não havendo necessidade de a vítima do dano ou dos legitimados para a propositura de ação civil pública provar culpa ou dolo do agente”.¹⁴

Dessa forma, podemos aferir que a Constituição Federal de 1988, ao não fazer nenhuma exigência da culpa (negligência, imperícia e imprudência) para determinar a responsabilidade civil, estabeleceu que os elementos necessários à aplicação da sanção civil são “a existência de um dano causado (nexo de causalidade) por um poluidor. Logo, os elementos para a responsabilização civil ambiental são o dano e o nexo de causalidade que o liga ao poluidor”.¹⁵

A regra da **responsabilidade civil objetiva** é calcada na TEORIA DO RISCO, mas, segundo Marcelo Abelha Rodrigues, deve permitir excludentes de responsabilidade tais como o caso fortuito e a força maior, “não se admitindo em matéria ambiental a alegação de risco do desenvolvimento. Se o empreendedor assumiu o risco de colocar a atividade no mercado, deve assumir todos os ônus daí decorrentes, exceto aqueles absolutamente imprevisíveis que cortam o nexo causal”.¹⁶

Ana Maria Moreira Marchesan *et al* apontam as discussões acirradas que vêm sendo apontadas na doutrina acerca das principais teorias da responsabilidade objetiva de reparação ambiental. As autoras apontam para duas principais teorias:

- de um lado a TEORIA DO RISCO INTEGRAL;
- e de outro a TEORIA DO RISCO CRIADO.

A **teoria do risco integral** proclama a reparação do dano mesmo involuntário, responsabilizando-se o agente por todo ato que constitua a sua causa material, “excetuando-se apenas os fatos exteriores ao homem”.¹⁷ A

teoria do risco criado incidiria apenas em relação às atividades perigosas, “sendo o perigo intrínseco à atividade o fator de risco a ser prevenido e a ensejar a responsabilização”.¹⁸

A *diferenciação* de adoção de uma e outra teoria se dá no campo do *nexo da causalidade*. A **teoria do risco integral** parte do pressuposto de que a mera existência do risco gerado pela atividade, intrínseco ou não a ela, deve conduzir a responsabilização. Mesmo que haja mais de uma causa provável para o dano, todas serão reputadas eficientes para produzi-lo, não se fazendo nenhum tipo de diferenciação entre causa principal e causa secundária.

A **teoria do risco criado** parte de outro paradigma, busca a causalidade adequada, ou seja, seleciona, entre todas as diversas causas possíveis de produção do dano, aquela que, numa perspectiva de normalidade e adequação, apresente a causa mais adequada de risco à concretização de um resultado danoso.

TEORIA DO RISCO INTEGRAL	TEORIA DO RISCO CRIADO ¹⁹
<ul style="list-style-type: none">• A existência da atividade é equiparada à causa do dano.• É aplicada a teoria da equivalência das condições para explicar o nexa causal.• Não admite excludentes.	<ul style="list-style-type: none">• Busca a aplicação da causa adequada à existência do evento danoso.• Admite excludentes.

Dessa teoria emerge a necessidade de os responsáveis por danos ao meio ambiente serem obrigados não só a repará-los como também a compensar a sociedade pelo período em que permanecer sem usufruí-lo em todo seu esplendor. Até mesmo porque, como bem lembrou Álvaro Luiz Valery Mirra, “no Direito Brasileiro, vigora a cominação: responsabilidade sem culpa, indenização ilimitada”.²⁰

5.3 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

A **responsabilidade administrativa** pelos danos ao meio ambiente é decorrente do **poder de polícia** e resulta na imposição de **sanções administrativas**. A possibilidade de, dentro do nosso ordenamento, conseguir responsabilizar o agressor do ambiente nas três esferas de responsabilidade, encontra fundamento no **art. 225, § 3.º**, da Constituição Federal e que autoriza, expressamente, a tríplice responsabilização pelo dano ambiental, como vemos a transcrição:

§ 3.º 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.

Em essência, portanto, como destaca Ricardo Carneiro, “a responsabilidade administrativa envolve a ideia de aplicação de uma penalidade por um órgão integrante da Administração Pública, pertencente ao Poder Executivo, desviando-se exatamente aqui da responsabilidade de natureza penal, necessariamente a cargo do Poder Judiciário”.²¹

Ademais, a responsabilização administrativa, ou seja, a possibilidade de imposição de sanções administrativas é um instrumento previsto pela Política Nacional do Meio Ambiente no art. 9.º da Lei 6.938/1981 e, portanto, uma das formas de cumprir a política nacional de proteção do ambiente:

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

José Afonso da Silva apresenta o seguinte conceito de responsabilidade administrativa:

“A responsabilidade administrativa resulta de infração a normas administrativas sujeitando-se o infrator a uma sanção de natureza também administrativa: advertência, multa, interdição de atividade, suspensão de benefícios, etc. A responsabilidade administrativa fundamenta-se na capacidade que têm as pessoas jurídicas de Direito Público de impor condutas aos administrados. Esse poder administrativo é inerente à Administração de todas as entidades estatais – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – nos limites das respectivas competências institucionais”.²²

As principais referências legislativas para as infrações administrativas na área ambiental, na esfera federal, são a Lei 9.605/1998, o Decreto 6.514/2008 e a Lei 9.433/1997. Existe, conforme assevera Marcelo Abelha Rodrigues, responsabilidade administrativa em matéria ambiental, quando ocorrerem infrações às normas ambientais.

Haverá, dessa forma, “infração administrativa toda vez que a lei (em sentido lato) ambiental for violada. A infração ambiental fica caracterizada pela conduta ilícita (contra a lei, fora da lei), o que independe da existência do dano propriamente dito. Assim como é possível haver responsabilidade civil mesmo que não haja responsabilidade administrativa (quando há dano ambiental por conduta lícita), também é possível a responsabilidade administrativa mesmo não havendo a responsabilidade civil (conduta ilícita mais inexistência do dano no caso concreto)”.²³

Podemos resumir dessa forma:

Conduta	Responsabilidade Administrativa	Responsabilidade Civil
Norma ambiental violada	Sim	Se houver dano
Conduta lícita, com dano	Não	Sim
Conduta ilícita, sem dano	Sim	Não
Conduta ilícita, com dano	Sim	Sim

A doutrina diverge quanto ao regime da responsabilidade, levantando discussões acerca da imprescindibilidade ou não da culpa para a aplicação da sanção administrativa. Em regra, tem-se admitido que os **ilícitos administrativos** só possam ser concebidos *objetivamente*.

O Superior Tribunal de Justiça entende que a **responsabilidade administrativa** é *objetiva*, fundada no *risco integral* e o alicerce legal para tal é o art. 14, § 1.º, da Lei 6.938/1981:

Art. 14. Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

§ 1.º 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.

A título ilustrativo, podemos destacar o art. 100 do Código Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, que caracteriza a responsabilidade por infrações administrativas, como uma responsabilidade objetiva, observemos:

Art. 100. Aquele que direta ou indiretamente causar dano ao meio ambiente será responsabilizado administrativamente, independentemente de culpa ou dolo, sem prejuízo das sanções cíveis e criminais.

Para a continuidade do estudo, mister se faz o conhecimento do conceito de infração administrativa. A definição legal adveio com a Lei 9.605/1998:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Pelo fato de a norma não especificar as infrações, alguns autores a definem como norma infracional *em branco*. As infrações, portanto, estarão arroladas em outras legislações e no próprio Decreto que a regulamenta.

Como já demonstramos no quadro anterior, o comportamento para ser sancionado há de ser, **simultaneamente**:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">a) típico (hipótese objetivamente prevista);b) antijurídico (contrário à determinação legal); e,c) voluntário (voluntariedade na conduta). |
|--|

Cumprе salientar que alguns comportamentos, apesar de antijurídicos, estariam acobertados pela *excludente de antijuricidade* (legítima defesa,

estado de necessidade, estrito cumprimento de dever legal e exercício regular de um direito).

Resta saber quem serão os agentes responsáveis pelas infrações administrativas. Conforme declara Ana Maria Marchesan,²⁴ e seguindo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, os agentes das infrações administrativas estão incluídos no conceito de poluidor pela **Lei 6.938/1981**:

Art. 3.º, IV – poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

Na mesma linha de conceituação dos agentes, segue a **Lei 9.605/1998**:

Art. 3.º 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.

Contudo, aqui urge que façamos algumas observações relevantes. O **infrator** é diferente da pessoa sujeita à sanção, ou melhor, não é necessariamente a mesma pessoa. Segundo Marcelo Abelha Rodrigues,²⁵ o infrator assim o é mesmo que a sua conduta não cause dano ao meio ambiente, ou seja, é o *responsável principal*, é aquele que efetivamente viola a norma de conduta. A pessoa sujeita à sanção é o *responsável subsidiário*. Devemos lembrar que na hipótese em que a sanção aplicada tiver natureza pecuniária, os agentes que concorreram para o ilícito responderão *solidariamente*. As penalidades pecuniárias transmitem-se aos herdeiros ou sucessores.

Ana Maria Moreira Marchesan *et al*²⁶ alertam para o fato de que as penalidades reais, que recaem sobre objeto, coisa, instrumento ou fruto do ilícito administrativo, também podem ser transferidas aos herdeiros ou sucessores ao passo que, no que se refere às penalidades pessoais, que recaem sobre a pessoa do infrator e não sobre os bens (advertência, perda de linhas de crédito e financiamento, dentre outras), não se admite a transmissão a terceiros.

Quanto ao processo administrativo, ou seja, a forma como as infrações administrativas serão apuradas e executadas, é importante ressaltar que a

sua instauração encontra fundamento no direito constitucional de petição previsto no art. 70 da Lei 9.605/1998:

§ 2.º Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia.

Feita a representação por qualquer do povo, ou mesmo, tendo o agente fiscal do Poder Público apurado qualquer irregularidade, é sua obrigação a apuração administrativa. A ação fiscal com vista à apuração da infração administrativa é obrigação da Administração, sob pena de corresponsabilidade, também na esfera administrativa, do servidor público omissor. A lei é expressa nesse sentido:

§ 3.º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de corresponsabilidade.

O art. 71²⁷ do referido diploma legal indica os prazos a serem observados na apuração do processo administrativo para que este seja revestido do direito constitucional à *ampla defesa* e ao *contraditório*, princípios que devem ser obedecidos também aqui.

Atividade	Prazo
Oferecer defesa ou impugnação contra o auto de infração.	20 dias (contados da ciência da autuação)
Julgamento do auto de infração.	30 dias (contados da data da lavratura)
Recorrer da decisão condenatória à instância superior do SISNAMA, ou à Diretoria de Portos e Costas, do Ministério da Marinha, de acordo com o tipo de autuação.	20 dias
Pagamento de multa.	5 dias (contados da data do recebimento da notificação)

É importante termos em mente que, em se tratando de autuação administrativa, o auto produzido goza de *presunção de veracidade*; portanto, na defesa administrativa, *inverte-se* o ônus da prova.²⁸

A prescrição punitiva da administração pública federal está regulada:

Lei 9.873/1999 – Art. 1.º Prescreve em **cinco anos** a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, **contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.**

Decreto 6.514/2008 – Art. 21. Prescreve em cinco anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado.

Decreto 6.514/2008 – Art. 21. § 2.º Incide a prescrição no procedimento de apuração do auto de infração paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação.

Observe-se, ainda, a Súmula 467 do STJ: “Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental.”

O próximo passo para compreendermos a responsabilidade administrativa em matéria ambiental, no que concerne ao objetivo desse estudo, é analisarmos as sanções administrativas. O princípio norteador de aplicação das sanções administrativas é o **princípio da proporcionalidade**.

Para tanto, iremos, em um primeiro momento, analisar o art. 6.º da Lei 9.605/1998:

Art. 6.º Para **imposição e graduação da penalidade**, a autoridade competente observará:

I – a **gravidade do fato**, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente;

II – os **antecedentes do infrator** quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental;

III – a **situação econômica do infrator**, no caso de multa.

Portanto, para a imposição da penalidade e para a sua graduação, a autoridade competente observará a **gravidade do fato**, os **antecedentes do infrator** e a sua **situação econômica**, no caso de arbitrar a aplicação de multa.

Para conhecermos as *sanções administrativas*, teremos que visitar o art. 72 da Lei 9.605/1998 e o Decreto 6.514/2008, em seu **art. 3.º**, que assim arrola:

- Advertência;
- Multa simples;
- Multa diária;
- Apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora e demais produtos e subprodutos objeto da infração, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração.
- Destruição ou inutilização do produto;
- Suspensão de venda e de fabricação do produto;
- Embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas;
- Demolição de obra;
- Suspensão parcial ou total das atividades; e
- Restritivas de Direitos.

A definição de cada uma dessas sanções é encontrada na Lei de Crimes Ambientais e no Decreto que a regulamenta, sendo a seguir descritas.

5.3.1 Advertência

É aplicada quando ocorre a inobservância da legislação ambiental e preceitos regulamentares da matéria. A finalidade é *pedagógica* e *preventiva*. Pode ser aplicada *isolada* ou *cumulativamente* com outras sanções administrativas.

5.3.2 Multa simples

A multa simples será aplicada sempre que o agente, por **negligência ou dolo**:

- a) advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha;
- b) opuser embaraço à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha.

Constituirá reincidência a prática de nova infração ambiental cometida pelo mesmo agente no período de **três anos**, classificada como:

- a) **Específica**: cometimento de infração da mesma natureza; ou
- b) **Genérica**: o cometimento de infração ambiental de natureza diversa.

No caso de reincidência específica ou genérica, a multa a ser imposta pela prática da nova infração terá seu valor aumentado ao **triplo** e ao **dobro**, respectivamente.

A Lei dos Crimes Ambientais disciplina que a multa *simples* pode ser **convertida** em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. O Decreto 6.514/2008, por sua vez, disciplina esse procedimento de conversão nos seus arts. 139 a 148.

Todos os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental serão revertidos ao **Fundo Nacional do Meio Ambiente**, criado pela Lei 7.797/1989, **Fundo Naval**, criado pelo Decreto 20.923/1932, fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, ou correlatos, conforme dispuser o órgão arrecadador.

5.3.3 Multa diária

É aplicada nos casos de infração continuada, ou seja, sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo. É caracterizada pela permanência da ação ou da omissão, perdurando até a sua efetiva cessação, com a apresentação ao órgão ambiental dos documentos que comprovem regularização da situação ou mediante a celebração, pelo infrator, de termo de compromisso de reparação do dano.

5.3.4 Apreensão

Verificada a existência de infração administrativa, serão apreendidos seus produtos e instrumentos, lavrando-se os respectivos autos. Poderá ocorrer apreensão de animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração.

A destinação da apreensão também será definida pela lei, por exemplo:

- Os **animais serão libertados** em seu *habitat* ou entregues a jardins zoológicos, fundações ou entidades assemelhadas, desde que fiquem sob a responsabilidade de técnicos habilitados.
- Tratando-se de **produtos perecíveis ou madeiras**, serão estes avaliados e doados a instituições científicas, hospitalares, penais e outras com fins beneficentes.
- Os **produtos e subprodutos da fauna não perecíveis** serão destruídos ou doados a instituições científicas, culturais ou educacionais.
- Os **instrumentos utilizados na prática da infração** serão vendidos, garantida a sua descaracterização por meio da reciclagem.

5.3.5 Restritivas de direitos

Algumas das sanções administrativas são restritivas de direitos:

- a) Suspensão de registro, licença, permissão ou autorização;
- b) Cancelamento de registro, licença, permissão ou autorização;
- c) Perda ou restrição de incentivos fiscais e benefícios fiscais;
- d) Perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;
- e) Proibição de contratar com a administração pública, pelo período de até 3 anos.

Importante recordar que na hipótese de **suspensão** de registro, licença ou autorização, a autoridade administrativa terá de estipular o prazo de vigência da sanção, em razão do *caráter provisório*. E mais, a competência para a aplicação da sanção será da autoridade ambiental competente para conceder a licença, o registro ou a autorização.

Outra observação relevante para o nosso estudo é que, no concernente à impossibilidade de contratar com o Poder Público, urge ressaltar que a vedação só opera efeitos em relação ao ente da Federação que a declara, ou seja, à Administração que a sanciona, não se estendendo aos demais.

E como se trata da proteção do ambiente, um bem ambiental de natureza fundamental, a lei determina que se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas.

5.3.6 Outras sanções administrativas

A lei ainda prevê outras sanções administrativas, tais como:

- destruição ou inutilização do produto;
- suspensão de venda e fabricação do produto;
- embargo de obra ou atividade;
- demolição de obra;
- suspensão parcial ou total de atividades.

No que concerne ao embargo da obra ou atividade, cumpre ressaltar que o Decreto fixou a restrição aos locais onde efetivamente se caracterizou a infração ambiental, não alcançando as demais atividades realizadas em áreas não embargadas da propriedade ou posse ou não correlacionadas com a infração.

5.4 RESPONSABILIDADE PENAL

A **responsabilidade penal** por atos danosos ao meio ambiente é instrumento de política criminal apto à realização do *princípio constitucional da prevenção*. Ney de Barros Bello Filho²⁹ defende que “prevenir o cometimento de atos danosos ao meio ambiente, prevendo uma responsabilidade criminal quer para a pessoa jurídica, quer para os diretores e administradores da empresa, é forma de coibir antecipadamente atos que causem danos irreversíveis à biota e aos ecossistemas”.

Importante ressaltarmos que o sistema estabelecido pela Lei de Crimes Ambientais cria uma concorrência entre as pessoas físicas e jurídicas, afastando os problemas de aplicabilidade que existiam em face da dificuldade da comprovação da responsabilidade dos mandantes do ilícito.

A **Constituição Federal de 1988** inovou ao tratar da responsabilidade penal da pessoa jurídica em pelo menos dois diferentes dispositivos. Pela ordem, podemos destacar o § 5.º do art. 173 que disciplina:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

(...)

§ 5.º A lei, **sem prejuízo da responsabilidade individual** dos dirigentes da pessoa jurídica, **estabelecerá a responsabilidade desta**, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

No Capítulo destinado à proteção do meio ambiente, o § 3.º do art. 225 inova ao trazer a *tríplice responsabilidade* pela ocorrência do dano ambiental, não importando se o agente do dano é pessoa física ou jurídica:

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.

(...)

§ 3.º 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.

A concretização dos preceitos constitucionais que indicamos se faz presente na **Lei de Crimes Ambientais** (Lei 9.605/1998), em seu art. 3.º:

Art. 3.º 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.

Paulo Affonso Leme Machado afirma que o “acolhimento da responsabilidade penal da pessoa jurídica na Lei 9.605/98 mostra que houve atualizada percepção do papel das empresas no mundo contemporâneo. Nas últimas décadas, a poluição, o desmatamento intensivo, a caça e a pesca predatória não são mais praticados só em pequena escala. O crime ambiental é principalmente corporativo”³⁰ e assim deve ser encarado pelo Poder Judiciário no que concerne à sua responsabilização na existência do evento danoso.

Portanto, como já transcrevemos acima, as **pessoas jurídicas** serão responsabilizadas penalmente pelos danos gerados ao meio ambiente. Contudo, o sistema da *responsabilidade penal* diverge da teoria da responsabilidade civil ou administrativa. Enquanto a *responsabilidade civil* e *administrativa*, como já vimos, atende pela teoria da responsabilidade objetiva, a cominação da sanção penal requer a demonstração da culpa.

Responsabilidade	Teoria
Civil	Objetiva
Administrativa	Objetiva
Penal	Subjetiva

As infrações penais pelas quais se responsabiliza uma pessoa jurídica, conforme assevera Paulo Affonso Leme Machado,³¹ devem ser cometidas por seu representante legal ou contratual ou por seu órgão colegiado e, ainda, deve ser cometida no interesse ou no benefício da entidade.

As penas aplicáveis às pessoas jurídicas, no que concerne aos crimes ambientais, estão previstas no **art. 21 da Lei 9.605/1998**:

Art. 21. As penas aplicáveis isolada, cumulativa ou alternativamente às pessoas jurídicas, de acordo com o disposto no art. 3.º, são:

I – multa;

II – restritivas de direitos;

III – prestação de serviços à comunidade.

Dessa forma, poderão ser aplicadas **multas, penas restritivas de direitos e prestação de serviços à comunidade, isolada, cumulativamente ou alternativamente**, conforme o caso concreto.

No caso da **pena de multa**, esta será calculada segundo os critérios do Código Penal; se revelar-se ineficaz, ainda que aplicada no valor máximo, poderá ser aumentada até três vezes, tendo em vista o valor da vantagem econômica auferida.

No que concerne à **pena de restrição** de direitos à pessoa jurídica, podemos observar que a Lei de Crimes Ambientais faz referencia a **três tipos de penas**:³²

Pena	Aplicação
Suspensão parcial ou total de atividades	Quando estas não estiverem obedecendo às disposições legais ou regulamentares, relativas à proteção do meio ambiente.
Interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade	Quando o estabelecimento, obra ou atividade estiver funcionando sem a devida autorização, ou em desacordo com a concedida, ou com violação de disposição legal ou regulamentar.
Proibição de contratar com o Poder Público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações	Não poderá exceder o prazo de dez anos.

No que diz respeito à **prestação de serviços à comunidade** pela pessoa jurídica, a Lei³³ aponta quatro possibilidades que poderão ser apresentadas

por proposição do Ministério Público ou mesmo da própria entidade ré, ao juiz, para cumprimento:

- a) custeio de programas e de projetos ambientais;
- b) execução de obras de recuperação de áreas degradadas;
- c) manutenção de espaços públicos;
- d) contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas.

A Lei dos Crimes Ambientais prevê, ainda, as penas que são aplicáveis às pessoas naturais e são elas:

- Privativas de liberdade;
- Restritivas de direito;
- Multa.

As penas restritivas de direito aplicáveis às pessoas físicas previstas na Lei 9.605/1998 estão elencadas nos arts. 7.º e 8.º, segundo preconizam Ana Maria Moreira Marchesan *et al*: “o legislador destaca a autonomia dessas penas, para esclarecer não mais serem elas acessórias, na esteira do que já preconiza o CP desde a reforma de 1984”.³⁴

Art. 7.º As **penas restritivas de direitos** são autônomas e substituem as privativas de liberdade quando:

I – tratar-se de crime culposo ou for aplicada a pena privativa de liberdade inferior a quatro anos;

II – a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias do crime indicarem que a substituição seja suficiente para efeitos de reprovação e prevenção do crime.

Parágrafo único. As penas restritivas de direitos a que se refere este artigo terão a mesma duração da pena privativa de liberdade substituída.

Art. 8.º As **penas restritivas de direito** são:

I – prestação de serviços à comunidade;

II – interdição temporária de direitos;

III – suspensão parcial ou total de atividades;

IV – prestação pecuniária;

V – recolhimento domiciliar.

Outra modalidade de pena aplicável às pessoas naturais são as penas de **interdição temporária de direitos**. O elenco da Lei dos Crimes Ambientais prevê as seguintes espécies:³⁵

- a) proibição de o condenado contratar com o Poder Público;
- b) receber incentivos fiscais ou quaisquer outros benefícios;
- c) participar de licitações, pelo prazo de cinco anos, no caso de crimes dolosos, e de três anos, no de crimes culposos.

O art. 12 da Lei de Crimes Ambientais (LCA) traz, segundo Ana Maria Moreira Marchesan *et al*, uma outra espécie de pena que não se confunde com a multa nem com a indenização civil, mas “o montante pago a esse título será deduzido do montante de eventual reparação civil a que for condenado o infrator”.³⁶

Art. 12. A prestação pecuniária consiste no pagamento em dinheiro à vítima ou à entidade pública ou privada com fim social, de importância, fixada pelo juiz, não inferior a um salário mínimo nem superior a trezentos e sessenta salários mínimos. O valor pago será deduzido do montante de eventual reparação civil a que for condenado o infrator.

A **multa**, assim como pode ser pena aplicada à pessoa jurídica também poderá ser aplicada à pessoa natural, e seguirá o mesmo dispositivo:

Art. 18. A multa será calculada segundo os critérios do Código Penal; se revelar-se ineficaz, ainda que aplicada no valor máximo, poderá ser aumentada até três vezes, tendo em vista o valor da vantagem econômica auferida.

Com relação à multa, cumpre observar o que reza a Súmula 171 do Superior Tribunal de Justiça: “Cominadas cumulativamente, em lei especial, penas privativas de liberdade e pecuniária, é defeso a substituição da prisão por multa”.

Em relação aos crimes ambientais de menor potencial ofensivo, o art. 27 da Lei 9.605/1998 determina que a proposta de aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multa, prevista no art. 76 da Lei 9.099/1995, somente poderá ser formulada desde que tenha havido a prévia composição do dano ambiental, de que trata o art. 74 desta mesma lei, salvo em caso de comprovada impossibilidade.

Na hipótese em que tiver ocorrido a suspensão condicional do processo, a declaração de extinção de punibilidade (§ 5.º do art. 89 da Lei 9.099/1995) dependerá de laudo de constatação de reparação do dano ambiental, ressalvada a impossibilidade de o autor do fato fazê-la.

Caso o laudo de constatação comprove não ter sido completa a reparação, o prazo de suspensão do processo será prorrogado, até o período máximo previsto no *caput* do art. 89 da Lei 9.099/1995, acrescido de mais um ano, com suspensão do prazo da prescrição.

Uma vez findo o prazo de prorrogação, proceder-se-á à lavratura de novo laudo de constatação de reparação do dano ambiental, podendo, conforme seu resultado, ser novamente prorrogado o período de suspensão. Esgotado o prazo máximo de prorrogação, a declaração de extinção de punibilidade dependerá de laudo de constatação que comprove ter o acusado tomado as providências necessárias à reparação integral do dano.

5.5 QUESTÕES

- 1. (OAB/FGV 02-2011) João adquiriu, em maio de 2000, um imóvel em área rural, banhado pelo Rio Formoso. Em 2010, foi citado para responder a uma ação civil pública proposta pelo Município de Belas Veredas, que o responsabiliza civilmente por ter cometido corte raso na mata ciliar da propriedade. João alega que o desmatamento foi cometido pelo antigo proprietário da fazenda, que já praticava o plantio de milho no local. Em razão do exposto, é correto afirmar que**
 - (A) a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, mas, como não há nexo de causalidade entre a ação do novo proprietário e o corte raso na área, verifica-se a excludente de responsabilidade, e João não será obrigado a reparar o dano.
 - (B) a responsabilidade civil por dano ambiental difuso prescreve em cinco anos por força da Lei 9.873/1999. Logo, João não será obrigado a reparar o dano.
 - (C) João será obrigado a recuperar a área, mas, como não poderá mais utilizá-la para o plantio do milho, terá direito a indenização, a ser paga pelo Poder Público, por força do princípio do protetor-recebedor.
 - (D) a manutenção de área de mata ciliar é obrigação *propter rem*; sendo obrigação de conservação, é automaticamente transferida do alienante ao adquirente. Logo, João terá que reparar a área.
- 2. (OAB/FGV 02-2011) A Lei 9.605/1998, regulamentada pelo Decreto 6.514/2008, que dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de**

condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, trouxe novidades nas normas ambientais. Entre elas está a

- (A) desconsideração da pessoa jurídica, que foi estabelecida para responsabilizar a pessoa física sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente.
- (B) possibilidade de assinatura de termos de ajustamento de conduta, que somente é possível pelo cometimento de ilícito ambiental.
- (C) responsabilidade penal objetiva pelo cometimento de crimes ambientais.
- (D) substituição da pena privativa de liberdade pela restritiva de direito quando tratar-se de crime doloso.

3. (IX Exame de Ordem Unificado – FGV) A respeito da responsabilidade administrativa federal por danos ambientais, regulamentada pelo Decreto 6.514/2008 e alterado pelo Decreto 6.686/2008, assinale a afirmativa correta.

- (A) A demolição de obra só poderá ser aplicada em edificações não residenciais e sua execução deverá ocorrer às custas do infrator.
- (B) A demolição de obra é medida excepcional e só poderá ser aplicada em situações de flagrante ilegalidade e em edificações com menos de dez anos.
- (C) A demolição de obra, em respeito ao direito fundamental à moradia, só poderá ser aplicada em construções residenciais erguidas em unidades de conservação e outros espaços ambientalmente protegidos e as custas para a sua realização correrão por conta do infrator.
- (D) A demolição de obra ou construção com fins residenciais ou comerciais, em razão do princípio da defesa do meio ambiente, dar-se-á nos casos em que a ausência da demolição importa em iminente risco de agravamento do dano ambiental e as custas para sua realização correrão por conta do infrator.

4. (OAB/FGV 02/2010) Diante das disposições estabelecidas pela Lei n. 9.605/98 sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, assinale a alternativa correta.

- (A) A desconsideração da pessoa jurídica somente será admitida se a pena restritiva de direitos se revelar inócua para os fins a que se destina.
- (B) A pena restritiva de direitos da pessoa jurídica, no que tange a proibição de contratar com o poder público, terá duração equivalente ao tempo de permanência dos efeitos negativos da conduta delituosa sobre o meio ambiente.
- (C) Constitui inovação da lei de crimes ambientais a excludente de antijuridicidade relativamente ao comércio não autorizado de animais da fauna silvestre voltado exclusivamente à subsistência da entidade familiar.
- (D) Os tipos penais ambientais, em regra, descrevem crimes de perigo abstrato, que se consumam com a própria criação do risco, efetivo ou presumido, independentemente de qualquer resultado danoso.

5. (OAB/CESPE 01/2010) Relativamente à tutela penal do meio ambiente, assinale a opção correta.

- (A) Não constitui crime o abate de animal quando realizado, entre outras hipóteses, em estado de necessidade, para saciar a fome do agente ou de sua família.
- (B) Constitui crime matar, perseguir, caçar, apanhar ou utilizar espécimes da fauna silvestre sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente. Tal proibição não alcança, entretanto, os espécimes em rota migratória que não sejam nativos.
- (C) Comprovada a responsabilidade de pessoa jurídica na prática de crime ambiental, ficará automaticamente excluída a responsabilidade das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato.
- (D) Os animais ilegalmente caçados que forem apreendidos deverão ser libertados em seu habitat, não podendo ser entregues a jardins zoológicos ou a entidades similares.

6. (OAB/CESPE 02/2007) Com relação aos mecanismos de tutela administrativa do meio ambiente, assinale a opção correta.

- (A) No exercício do poder de polícia administrativa, o órgão ambiental pode lavrar autos de infração e aplicar multas apenas nos casos em que a conduta lesiva ao meio ambiente estiver descrita em lei como crime ambiental.
- (B) No exercício do poder de polícia administrativa, o órgão ambiental poderá aplicar sanções referentes a condutas lesivas ao meio ambiente, bastando que estas, em consonância com o princípio da taxatividade, estejam expressa e previamente tipificadas em portaria ou resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente.
- (C) A implantação de reserva legal florestal em imóvel rural gera, para o proprietário, direito a indenização, em face da limitação ao potencial econômico do bem.
- (D) A fixação de um regime peculiar de fruição de um bem imóvel em área merecedora de especial proteção, em razão de sua relevância ambiental, nem sempre dependerá de desapropriação pelo poder público.

7. (OAB/CESPE 03/2008) De acordo com o que estabelece a legislação de combate aos crimes ambientais,

- (A) é crime a utilização, ainda que parcial, do carboidrato, natural ou geneticamente modificado, na alimentação humana e na engorda do gado de corte.
- (B) é crime inafiançável executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais ainda que se disponha de competente autorização, permissão, concessão ou licença, quando a exploração econômica de recursos ambientais não renováveis exceder a três quintos da zona de extração das bacias hidrográficas.
- (C) é crime abusar de animais domésticos ou domesticados, maltratá-los bem como realizar experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos.
- (D) é contravenção abusar de animais domésticos ou domesticados, maltratá-los bem como realizar experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, salvo quando estas experiências resultarem em benefícios para a espécie humana.

8. (OAB/SP 135) Assinale a opção correta acerca dos crimes contra o meio ambiente.

- (A) As pessoas jurídicas devem ser responsabilizadas administrativa, civil e penalmente 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.
- (B) Punem-se pelo crime ambiental o autor e os coautores, mas não o partícipe.
- (C) A competência para o julgamento desses crimes, em regra, é da justiça federal.
- (D) Quando animais forem exterminados dentro de unidade de conservação ambiental mantida pela União, a competência para julgamento do crime ambiental será da justiça estadual.

9. (OAB/MT 2005.3) Sobre o direito ambiental assinale a verdadeira:

- (A) a sanção penal não é aplicável a quem causa dano ambiental e posteriormente o recupera;
- (B) a reparação *in natura* não isenta o agressor das sanções penais e administrativas previstas no ordenamento jurídico;
- (C) a responsabilidade penal está condicionada à existência de responsabilidade administrativa do agressor;
- (D) a responsabilidade administrativa depende do reconhecimento da responsabilidade civil.

10. (OAB/MT 2005.3) Sobre Direito Ambiental, assinale a alternativa verdadeira:

- (A) constitui mera infração administrativa executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença;
- (B) em devastação de floresta, a empresa agressora pode ser punida por infração administrativa com pena de reconstituição e restauração dos danos causados;
- (C) em crimes ambientais de menor potencial ofensivo a extinção da punibilidade independe de laudo de constatação de reparação dos danos causados;
- (D) em crimes ambientais de menor potencial ofensivo a extinção da punibilidade dependerá de laudo de constatação de reparação dos danos causados.

11. (OAB/PR 2006.2) Sobre os crimes ambientais previstos na Lei nº 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais), assinale a alternativa INCORRETA:

- (A) não é crime o abate de animal quando realizado para proteger lavouras e pomares da ação predatória, desde que legal e expressamente autorizado pela autoridade competente.
- (B) a responsabilidade das pessoas jurídicas exclui a responsabilidade das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato.
- (C) a pessoa jurídica constituída, preponderantemente, com o fim de ocultar a prática de crime definido na Lei nº 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais) terá seu patrimônio perdido em favor do Fundo Penitenciário Nacional.
- (D) a perícia de constatação do dano ambiental, sempre que possível, fixará o montante do prejuízo causado para efeitos de prestação de fiança e cálculo de multa.

12. (OAB/MT 2006.1) Assinale a alternativa INCORRETA:

- (A) 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;
- (B) as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores pessoas físicas a sanções penais e administrativas, somente incumbindo às pessoas jurídicas a obrigação de reparar os danos causados;
- (C) as usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas;
- (D) para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, incumbe ao Poder Público, dentre outras obrigações, preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas.

13. (OAB/RN 2006.2) Assinale a opção incorreta de acordo com o STJ e o STF.

- (A) No crime de estupro, a pena será aumentada se o agente possuir relação de parentesco ou autoridade com a vítima.
- (B) A calúnia e a difamação atingem a honra objetiva da vítima.
- (C) Não havendo risco de dano concreto à pessoa, a direção de veículo sem habilitação é apenas infração administrativa, não configurando crime.
- (D) É impossível atribuir a pessoa jurídica capacidade penal para a prática de crimes ambientais.

GABARITO: As respostas destes testes encontram-se no final do livro.

-
- 1 Gould traduz bem esta preocupação ao caracterizar os planetas como “organismos, não como moléculas de água, possuem personalidades irreduzíveis formadas pela história. São objetos que pertencem ao domínio de um grandioso empreendimento humano – a história natural – que em ambos os estilos da ciência até no nome, ainda perfeitamente apropriado, que o acompanha desde a Antiguidade” (S. J. Gould, *Viva o brontossauro*. Reflexões sobre a história natural, p. 498).
 - 2 MATTOS, Adherbal Meira. *Direito, soberania e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Editora Destaque, 2001. p. 101.
 - 3 Devendo esse ser entendido como um dever fundamental, como já tivemos a oportunidade de defender na obra: MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio Ambiente: direito e dever fundamental*, 2004.
 - 4 FERRAZ, Sérgio. Responsabilidade civil por dano ecológico. *Revista de Direito Público*, v. 49 e 50, 1979, p. 38.
 - 5 Cf. STONOGA, Andreza Cristina. *Tutela inibitória ambiental: a prevenção do ilícito*. Curitiba: Juruá, 2004. p. 54.
 - 6 ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano ambiental: uma abordagem conceitual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 181.
 - 7 CARVALHO, Délton Winter. *Dano ambiental futuro: a responsabilização civil pelo risco ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008. p.79-80.
 - 8 LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
 - 9 TESSLER, Marga Barth. O valor do dano ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (coord.). *Direito ambiental em evolução 2*. Curitiba: Juruá, 2000. p. 165-182.
 - 10 SENDIM, José de Souza Cunhal. *Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação do dano através de restauração natural*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. p. 130.
 - 11 VIANNA, José Ricardo Alvarez. *Responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 2006. p. 133.
 - 12 Conforme nos recorda Délton W. Carvalho na obra *Dano ambiental futuro: a responsabilização civil pelo risco ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.
 - 13 LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 101.
 - 14 MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. p. 145-146.
 - 15 RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 292.
 - 16 RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 293.
 - 17 MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. p. 146.
 - 18 MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. p. 146.

- 19 MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. p. 149.
- 20 MIRRA, Álvaro Luiz Valery *apud* MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 340.
- 21 CARNEIRO, Ricardo. Aspectos controversos da responsabilidade administrativa. In: LEITE, José Rubens Morato & BELLO FILHO, Ney de Barros. *Direito ambiental contemporâneo*. Barueri: Manole, 2004. p. 248.
- 22 SILVA, José Afonso de. *Direito constitucional ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 301.
- 23 RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 275-276.
- 24 MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. p. 130.
- 25 RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 277.
- 26 MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. p. 132.
- 27 Art. 71. O processo administrativo para apuração de infração ambiental deve observar os seguintes prazos máximos: I – vinte dias para o infrator oferecer defesa ou impugnação contra o auto de infração, contados da data da ciência da autuação; II – trinta dias para a autoridade competente julgar o auto de infração, contados da data da sua lavratura, apresentada ou não a defesa ou impugnação; III – vinte dias para o infrator recorrer da decisão condenatória à instância superior do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, ou à Diretoria de Portos e Costas, do Ministério da Marinha, de acordo com o tipo de autuação; IV – cinco dias para o pagamento de multa, contados da data do recebimento da notificação.
- 28 REsp 395.733, 1.^a Turma STJ. O auto de infração do IBAMA, porque desrespeitados os limites da autorização de desmatamento, só pode se infirmado por vigorosa prova em sentido contrário.
- 29 BELLO FILHO, Ney de Barros. Disposições gerais. In: CASTRO E COSTA NETO, Nicolao Dino de; BELLO FILHO, Ney de Barros; CASTRO E COSTA, Flávio Dino. *Crimes e infrações administrativas ambientais: comentários à Lei n.º 9.605/98*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. p. 15.
- 30 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 662.
- 31 *Idem*, p. 665.
- 32 Conforme o art. 22 da Lei 9.605/1998.
- 33 Conforme o art. 23 da Lei 9.605/1998.
- 34 MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. p. 188.
- 35 Conforme o art. 10 da LCA.
- 36 MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. p. 189.



DIREITO URBANÍSTICO

6.1 INTRODUÇÃO

O **Direito Urbanístico**, tratado muitas vezes como consequência da proteção do meio ambiente *artificial* ou da própria disciplina de **Direito Ambiental** ou mesmo um capítulo de manuais de **Direito Administrativo**, tem sido adotado, em linhas gerais, como o *estudo da cidade* ou o “conjunto de normas disciplinadoras do ordenamento urbano”.¹

Mas este *estudo da cidade* não está apenas ligado ao *espaço*, mas também aos seus *habitantes*. Paulo Affonso Leme Machado afirma que o **direito urbanístico** preocupa-se com o “desenvolvimento da cidade para assegurar, através do emprego de todos os recursos técnicos disponíveis, vida condigna para toda a população”.²

Conclui Machado que “não trata somente do melhoramento viário e higiênico, como em outros tempos. A legislação urbanística deve cogitar das exigências globais da comunidade, procurando impedir a criação de áreas de sub-habitação”.³

O art. 182 da CF consigna expressamente que a política de desenvolvimento urbano deve promover a **função social** da cidade e o **bem-estar** dos seus habitantes.

O **zoneamento ambiental**, um dos principais procedimentos urbanísticos, conforme a **Lei 6.938/1981**, tem justamente o objetivo de

regular o uso da propriedade do solo no interesse maior coletivo.

O **inciso VIII do art. 30** da CF preceitua que compete aos Municípios, responsáveis *diretos* pela urbanização, promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Neste sentido, a previsão do **art. 182** da CF, ao determinar que o Poder Público Municipal seja o responsável pela *execução* da **política de desenvolvimento urbano** e o *instrumento básico* para isso é o **plano diretor** (art. 182, § 1.º).

A presente disciplina está vinculada também ao meio ambiente *cultural*, pois a preservação do patrimônio histórico e cultural, necessariamente, interferirá no ordenamento urbano como bem lembra Lúcia Valle Figueiredo.⁴

José Afonso da Silva apresenta o **direito urbanístico** de duas formas:⁵

Direito urbanístico objetivo	Consiste no conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade.
Direito urbanístico como ciência	É o ramo do <i>direito público</i> que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis.

Para fins de *exame de ordem*, vamos encontrar questões urbanísticas também na disciplina de Direito Administrativo, quando se aborda o **Estatuto da Cidade** (Lei 10.257/2001). No entanto, ainda é cedo para dissociar o Direito Urbanístico das disciplinas “tradicionais” e termos uma regularidade nas provas da OAB, apesar da crescente cobrança em concursos jurídicos, principalmente, para cargos de procurador de município.

6.2 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

O **art. 24** da CF informa que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal *legislar concorrentemente* sobre **direito urbanístico** (inciso I). Já

vimos no *capítulo 1* desta obra que este artigo trata da competência *concorrente*, sendo importante observar as seguintes regras:

- a competência da União limitar-se-á a estabelecer ***normas gerais***;
- a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência ***suplementar*** dos Estados;
- inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa ***plena***, para atender a suas peculiaridades;
- a superveniência de lei federal sobre normas gerais ***suspende*** a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

As normas urbanísticas brasileiras, como bem assevera a doutrina, ainda não adquiriram *unidade substancial*, formando conjunto coerente e sistematizado legislativamente como acontece em outras disciplinas. Não há uma *consolidação* normativa, muito menos um *código* urbanístico como há em outros países, por exemplo, no Uruguai e na França.

Elida Séguin muito bem coloca que as **normas urbanísticas** têm, entre si, “pura conexão na razão do objeto específico: a ordenação dos espaços habitáveis ou da sistematização do território objetivando atender as funções básicas do homem previstas na Carta de Atenas: **habitação, trabalho, lazer e circulação**”.⁶

Hely Lopes Meirelles já previa que as normas urbanísticas tinham de baixar do plano nacional ao local, “numa gradação descendente de medidas gerais que se vão particularizando do âmbito federal ao estadual, e deste ao municipal, de modo a formar um *sistema*, orgânico e funcional, com a tessitura própria de cada entidade estatal”.⁷

Como podemos observar, o **art. 24** da CF não incluiu os Municípios na competência legislativa *concorrente* sobre direito urbanístico, no entanto, não há dúvidas de que a ordenação das cidades passa necessariamente por normas de *interesse local* (art. 30, I, da CF), como já deferiu o STJ.⁸

A Carta Magna trata também da divisão da competência *material* (executiva ou administrativa) em relação à disciplina, assim disposta:

Entes Federativos	Competência Material	Atividades
União	<i>Exclusiva</i> (art. 21 da CF)	Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (IX); Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (XX).
União, Estados, DF e Municípios	<i>Comum</i> (art. 23 da CF)	Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (III); Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (IX).
Municípios	<i>Exclusiva</i> (art. 30 da CF)	Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (VIII).

Lembrando o que já foi dito, será o **Poder Público Municipal** o *executor* da **política de desenvolvimento urbano**, desde que observadas as diretrizes gerais fixadas em lei conforme determina o **art. 182** da CF. A **União**, a partir da sua competência prevista no inciso XX do art. 21 da CF, instituiu tais *diretrizes gerais* com a promulgação da **Lei 10.257/2001** denominada **Estatuto da Cidade**.⁹

Além das disposições constitucionais e as leis *ordinárias* que trazem matéria urbanística, a CF prevê um único caso em que se exige a edição de lei complementar, notadamente para que os Estados possam instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (**art. 25, § 3.º**).

Por fim, José Afonso da Silva apresenta “três complexos de normas urbanísticas”, que são:¹⁰

- **Normas de sistematização urbanística** – que estruturam os instrumentos de organização dos espaços habitáveis, e são as pertinentes ao *planejamento urbanístico* e à *ordenação do solo em geral e de áreas de interesse especial*;
- **Normas de intervenção urbanística** – que se referem à delimitação e limitações ao direito de propriedade e ao direito de construir;
- **Normas de controle urbanístico** – que são aquelas destinadas a reger a conduta dos indivíduos quanto ao uso do solo, como as que estabelecem diretrizes de atividades urbanísticas dos particulares, as que regulam a aprovação de urbanificação, a outorga de certificado ou certidão de uso do solo, a licença para urbanificar ou para edificar.

6.3 DA POLÍTICA URBANA

Sob o título “Política Urbana”, a Constituição Federal traz importantes diretrizes em dois artigos (**arts. 182 e 183**) desdobrados, posteriormente, no Estatuto da Cidade.

6.3.1 Plano Diretor

Preceitua o § 1.º do art. 182 da CF:

O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles: “é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local”.¹¹

O Estatuto da Cidade repete a designação constitucional de que o **plano diretor** é “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (art. 40) e que será aprovado por **lei municipal** (“aprovado pela

Câmara Municipal”, segundo a CF). Esta lei deverá ser *revista*, pelo menos, a cada **dez anos** (art. 40, § 3.º), pois o plano diretor deve ser *mutável* e *dinâmico*, segundo Elida Séguin, porque, para atingir a sua finalidade, deve variar no tempo para “acompanhar o crescimento e as necessidades da cidade”.¹²

A elaboração do plano diretor é da competência do Executivo Municipal (iniciativa do projeto de lei) e é **obrigatório** para cidades com mais de *vinte mil habitantes*, sendo que o Estatuto da Cidade determinou que estes municípios deveriam aprovar o seu plano até 30 de junho de 2008 (art. 50, redação dada pela Lei 11.673/2008).

O **aspecto físico** do plano diretor, segundo José Afonso da Silva, é o seu “aspecto fundamental”,¹³ tendo em vista que o planejamento territorial visa a transformar a organização do solo, inclusive no seu aspecto econômico (destinação industrial e comercial do solo), buscando a qualidade de vida ao prever loteamentos, sistema viário, de zoneamento urbano, áreas verdes, entre outras diretrizes.

É importante ainda destacar que no processo de elaboração do plano diretor a participação popular é obrigatória por meio de audiências públicas e debates também com a presença de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, além do acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (art. 40, § 4.º, I a III).

Por fim, o Estatuto da Cidade determina, por meio de seu **art. 42**, que o **plano diretor** deverá, *no mínimo*, conter:

- a) a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização;
- b) *o direito de preempção* (preferência do Poder Público Municipal para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares);
- c) fixação de áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário;

- d) fixação de áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário;
- e) delimitação de área para aplicação de *operações consorciadas* (conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental);
- f) a transferência do *direito de construir* a que se refere o **art. 35**;
- g) o sistema de acompanhamento e controle.

6.3.2 Propriedade urbana

O direito à propriedade está previsto no **inciso XXII do art. 5.º** da CF: “é garantido o direito de propriedade”. No entanto, esta garantia não é absoluta, havendo limitações, como estabelece o inciso seguinte (XXIII): “a propriedade atenderá a sua *função social*”.

Enquanto a **propriedade rural** tem a sua *função social* cumprida pelo atendimento aos critérios do **art. 186** da CF, a **propriedade urbana** cumpre a sua quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no **plano diretor** (art. 182, § 2.º, da CF).

O problema está em distinguir a propriedade *rural* da *urbana*. Neste sentido, André Ramos Tavares acrescenta que “alguns doutrinadores defendem que a noção correlaciona-se com a situação do imóvel (em zona rural ou urbana). Para outros, interessa averiguar a destinação pelo imóvel”.¹⁴

Apesar da indecisão dogmática, o Código Tributário Nacional, para efeitos da cobrança de IPTU, aponta a *lei municipal* como definidora da **zona urbana**, desde que respeite pelo menos dois requisitos do **§ 1.º do seu art. 32**. O Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), por sua vez, define **imóvel rural** como sendo o prédio rústico, de área contínua *qualquer que seja a sua localização* que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial (art. 4.º, I).

Determinada a zona *urbana*, o imóvel deverá cumprir sua **função social** prevista no *caput* do **art. 39** do Estatuto da Cidade:

A propriedade urbana cumpre sua *função social* quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no *plano diretor*, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2.o desta Lei.

Portanto, as diretrizes do plano diretor do Município onde se encontre a propriedade urbana regulamentarão a sua *função social*, observadas as diretrizes *gerais* do Estatuto (vide **art. 2.º**, principalmente **inciso VI**). Nas palavras de Elida Séguin, a **função social** “passa a estar atrelada ao aproveitamento e à destinação que o Plano Diretor lhe atribuiu”.¹⁵

Para tanto, o constituinte atrelou também ao plano diretor **restrições ao direito de propriedade** ao prever, inclusive, *desapropriação* de propriedade urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada (art. 182, § 4.º, III), o que a doutrina costuma denominar de **desapropriação urbanística**.¹⁶

Esta espécie de desapropriação está prevista no Estatuto em seu **art. 8.º** e somente será aplicada como *sanção* depois de:

- Decorridos *cinco* anos de cobrança do **IPTU progressivo no tempo** (mediante a majoração da alíquota por este prazo, art. 7.º) sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação (condições e prazos) de parcelamento, edificação ou utilização do imóvel (art. 5.º).

O pagamento da indenização pela desapropriação, de caráter sancionatório, será feito em **títulos da dívida pública**, de prévia aprovação pelo Senado Federal, a serem resgatados no prazo de *até dez anos*, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano (art. 8.º, § 1.º, do Estatuto e art. 182, § 4.º, III, da CF).

Não confundir com a desapropriação de imóveis urbanos do § 3.º do art. 182, pois esta será feita com “prévia e justa indenização em dinheiro”, normalmente, por *utilidade* ou *necessidade pública* (art. 5.º, XXIV, da CF).

6.3.3 Usucapião especial de imóvel urbano

Diz o *caput* do art. 183 da CF:

Aquele que possuir como sua área urbana de até **duzentos e cinquenta metros quadrados**, por *cinco anos*, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

É o que está também insculpido no art. 9.º do Estatuto e no art. 1.240 do Código Civil. Prevê, ainda, a Carta Magna que o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, *independentemente* do estado civil e que esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez (art. 183, §§ 1.º e 2.º).

Pois bem, **usucapião** é forma *originária* de aquisição de propriedade pelo decurso do tempo, no caso em tela, **cinco anos**, de quem detém *posse* sem oposição. Segundo lição de Elida Séguin, este *usucapião especial urbano* é uma “forma de regularização fundiária, onde busca-se tornar lícita a ocupação da terra que tenha ocorrido de modo irregular, como loteamentos clandestinos ou irregulares”.¹⁷

São partes legítimas para a propositura da **ação de usucapião especial urbana** (art. 12 do Estatuto):

- I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;
- II – os possuidores, em estado de composesse;
- III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica,

desde que explicitamente autorizada pelos representados.

O rito processual a ser adotado é o *sumário* (art. 14) e a usucapião poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis (art. 13). É *obrigatória* a intervenção do **Ministério Público** (art. 12, § 1.º) e na pendência desta ação ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petitórias ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel *usucapiendo* (art. 11).

Atente-se que os **imóveis públicos**, federais, estaduais, municipais e distritais *não* serão adquiridos por usucapião (**art. 183, § 3.º, da CF**).

6.3.4 Usucapião especial coletiva

Novidade trazida pelo Estatuto da Cidade, prevista no **art. 10**, que dispõe:

As áreas urbanas **com mais** de *duzentos e cinquenta metros quadrados*, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por *cinco anos*, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem **usucapidas coletivamente**, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

A sentença que declarar a usucapião especial coletiva servirá de título para *registro* no cartório de registro de imóveis, sendo atribuída igual *fração ideal* de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas (art. 10, §§ 2.º e 3.º).

Será, portanto, constituído um **condomínio especial**, indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, *dois terços* dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio (§ 4.º).

6.3.5 Política Nacional de Mobilidade Urbana

Em 03.01.2012, foi sancionada a Lei 12.587/2012, que trata da Política Nacional de Mobilidade Urbana, cujos arts. 1.º e 2.º enunciam:

Art. 1.º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.

(...)

Art. 2.º A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem como princípios, diretrizes e objetivos os seguintes:

Art. 5.º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

- I – acessibilidade universal;
- II – desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
- III – equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;
- IV – eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;
- V – gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- VI – segurança nos deslocamentos das pessoas;
- VII – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;
- VIII – equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e
- IX – eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Art. 6.º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

- I – integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;
- II – prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;
- III – integração entre os modos e serviços de transporte urbano;
- IV – mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;
- V – incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;
- VI – priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e

VII – integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.

Art. 7.º A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:

I – reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;

II – promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;

III – proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;

IV – promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e

V – consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

Sobre as atribuições de cada ente político, confira os arts. 16 a 19 da Lei 12.587/2012.

6.4 ORDENAMENTO URBANO

Segundo Hely Lopes Meirelles, **ordenamento urbano** é “a disciplina da cidade e suas atividades, através da *regulamentação edilícia*, que rege desde a delimitação da *urbe*, o seu traçado, o uso e ocupação do solo, o zoneamento, o loteamento, o controle das construções, até a estética urbana”.¹⁸ Neste sentido, foi apontada ao Poder Público Municipal a responsabilidade de promover, no que couber, adequado *ordenamento territorial*, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (**art. 30, VIII, da CF**), com a utilização de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos, de modo a reduzir impactos ambientais e economizar recursos naturais (art. 2º, XVII, da Lei 10.257/2001).

O Estatuto da Cidade traz, entre as diretrizes gerais da **política urbana**, a ordenação e controle do uso do solo, *de forma a evitar* (art. 2.º, VI):

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;
- h) a exposição da população a riscos de desastres.

Todas estas formas de degradação ao civilismo urbanístico estão compreendidas no objetivo da disciplina do ordenamento urbano. A *ordenação do uso e ocupação do solo* é um dos aspectos substanciais do planejamento urbanístico, segundo José Afonso da Silva,¹⁹ impondo-se, para sua efetividade, o **zoneamento** da cidade.

Em qualquer de suas qualificações (*urbano, ambiental e industrial*), afirma Elida Séguin, *zoneamento* é um “procedimento que tem como objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas, no interesse coletivo do bem-estar da população”.²⁰

Zoneamento urbano	{	zonas urbanas; zonas urbanizáveis; zonas de expansão urbana; zona rural.
-------------------	---	---

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, *zoneamento urbano* “consiste na repartição da cidade e das áreas urbanizáveis segundo a sua precípua destinação de uso e ocupação do solo”.²¹ Lei municipal deverá fixar as normas e critérios de zoneamento.

Já o **loteamento urbano**, segundo o § 1.º do art. 2.º da Lei 6.766/1979 (que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano), é a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. Em outras palavras, é o modo procedimental do

parcelamento do solo urbano ou urbanizável, voluntário e formal, em que o proprietário se submete às normas urbanísticas da legislação municipal, observado o plano diretor.

O conceito legal da Lei 6.766/1979 traz o termo *gleba*, que é justamente a área de terra que não foi loteada. É importante ainda destacar que esta lei trata de requisitos gerais (vide o art. 4.º), enquanto a lei municipal disporá sobre as peculiaridades locais ao regulamentar os loteamentos.

6.5 QUESTÕES

As questões abaixo abordadas foram retiradas de provas realizadas pelo CESPE dentro das disciplinas de Direito Ambiental, Direito Administrativo e Constitucional.

1. (OAB/CESPE 2007.1) Acerca de política urbana, agrícola e de reforma agrária, assinale a opção correta.

- (A) Compete privativamente à União desapropriar o imóvel rural para fins de reforma agrária, mas essa competência somente poderá incidir sobre imóveis que não estejam cumprindo a sua função social, como, por exemplo, aqueles em que a atividade não favoreça o bem-estar dos trabalhadores.
- (B) O beneficiário da distribuição de imóvel rural objeto da reforma agrária pode alienar o seu domínio imediatamente, sendo esse um dos grandes entraves à concretização da reforma agrária.
- (C) O imóvel urbano que não esteja cumprindo a sua função social poderá ser imediatamente desapropriado, efetuando-se o pagamento com títulos da dívida pública.
- (D) Os imóveis públicos urbanos não são suscetíveis de usucapião, mas essa restrição não se aplica aos imóveis públicos rurais.

2. (OAB/CESPE 2007.2) Acerca dos bens públicos, assinale a opção correta.

- (A) Todas as terras devolutas são bens da União.
- (B) As cavidades naturais subterrâneas, como as grutas, são bens dos municípios nas quais se encontram, cabendo a esses explorá-los economicamente sem prejuízo da ação fiscalizadora da União, dos estados e do DF.
- (C) Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

(D) Os bens das empresas públicas e das sociedades de economia mista que prestam serviço público submetem-se ao regime próprio das empresas privadas.

3. (OAB/CESPE 2009.1) Com base na disciplina legal sobre a política de desenvolvimento urbano, julgue os itens a seguir.

- I – Compete aos municípios instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo-se habitação, saneamento básico e transportes urbanos.
- II – O plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, para as que pertencem a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e para as que integram área de especial interesse turístico.
- III – Aquele que possuir, como sua, área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
- IV – Compete aos municípios, como executores da política de desenvolvimento urbano e no exercício de sua autonomia legislativa, editar normas gerais de direito urbanístico.

Estão certos apenas os itens

- (A) I e II.
- (B) I e IV.
- (C) II e III.
- (D) III e IV.

4. (OAB/CESPE 2009.2) No que se refere à política urbana e à de reforma agrária, assinale a opção correta.

- (A) Compete à União desapropriar, por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.
- (B) O plano diretor, aprovado pela câmara municipal, é obrigatório para cidades que tenham mais de vinte mil eleitores, nos termos do que dispõe o Estatuto das Cidades.
- (C) É insuscetível de reforma agrária a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra.
- (D) O imóvel público situado na área urbana só pode ser adquirido por usucapião se estiver sendo ocupado há cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, como moradia familiar, desde que os membros da família não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

5. (OAB/FGV 03-2010) O Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV é uma espécie do gênero Avaliação de Impacto Ambiental e está disciplinado no Estatuto da Cidade, que estabelece e enumera os instrumentos da política de desenvolvimento urbano, de acordo com seus arts. 4.º e 36 a 38. A esse respeito, assinale a alternativa correta.

- (A) As atividades de relevante e significativo impacto ambiental que atingem mais de um Município são precedidas de estudo de impacto de vizinhança.
- (B) O estudo de impacto de vizinhança só pode ser exigido em área rural pelo órgão ambiental municipal.
- (C) A Avaliação de Impacto Ambiental é exigida para analisar o adensamento populacional e a geração de tráfego e demanda por transporte público advindos da edificação de um prédio.
- (D) A elaboração de estudo de impacto de vizinhança não substitui a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental, requerida nos termos da legislação ambiental.

GABARITO: As respostas destes testes encontram-se no final do livro.

-
- 1 *Disciplina urbanística da propriedade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 32.
 - 2 *Direito ambiental brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 108.
 - 3 Ob. cit., p. 108.
 - 4 Ob. cit., p. 35.
 - 5 *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 49.
 - 6 *Estatuto da cidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p.25. A **Carta de Atenas** é um dos principais documentos sobre urbanismo mundial, datada de 1933, resultado do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna realizado na Grécia.
 - 7 *Direito municipal brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 370.
 - 8 Ação Rescisória 756/PR, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, *DJe* 14.04.2008.
 - 9 José Afonso da Silva aponta como uma "lei geral de direito urbanístico", pois a lei institui princípios de direito urbanístico, disciplina diversas figuras e institutos próprios da disciplina, bem como estabelece instrumentos da política urbana, regulamentando os arts. 182 e 183 da CF.
 - 10 Ob. cit., p. 64.
 - 11 Ob. cit., p. 383.
 - 12 Ob. cit., p. 85.
 - 13 Ob. cit., p. 140.
 - 14 *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 599.
 - 15 Ob. cit., p. 174.
 - 16 ALEXANDRINO, Marcelo, e PAULO, Vicente. *Direito administrativo*. 13. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007. p. 601. José Afonso da Silva denomina também de **desapropriação para fins urbanísticos** (ob. cit., p. 421), no entanto, critica o Estatuto da Cidade por não ter disciplinado este instituto, uma vez que não se trata somente de *desapropriação-sanção*, mas também de outras formas de desapropriação, como para *urbanização*. O autor aponta o **Decreto-Lei 3.365/1941** (Lei das Desapropriações) como regra a ser aplicada na hipótese de desapropriação por "utilidade pública".
 - 17 Ob. cit., p. 192.
 - 18 Ob. cit., p. 386.
 - 19 Ob. cit., p. 239.
 - 20 Ob. cit., p. 76.
 - 21 Ob. cit., p. 395.



TUTELA PROCESSUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

7.1 INTRODUÇÃO

A **Declaração do Rio**, de 1992, constituindo um dos mais importantes documentos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, assevera no **Princípio 10** que:

[...] deve ser proporcionado acesso aos procedimentos judiciais e administrativos, incluindo compensação e reparação.

Tendo em conta a já demonstrada importância da proteção do meio ambiente para a própria sobrevivência da humanidade, verifica-se também, segundo José Afonso da Silva,¹ que o ordenamento jurídico – competente para tutelar o interesse público – há que dar resposta coerente e eficaz para essa nova necessidade social. Em decorrência, portanto, deste novo anseio comunitário e universal acabou sendo reconhecido um novo direito fundamental, tendo como objeto justamente a proteção jurídica do meio ambiente na condição de bem fundamental.

Assim, pelo prisma constitucional, o ambiente constitui-se em bem jurídico tutelado pela nossa Constituição Federal. Tendo em conta a sua expressa presença no texto constitucional, mas fora do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), passamos a buscar uma fundamentação

jurídico-constitucional adequada para que possa, na esteira do que já vem entendendo boa parte da doutrina² e jurisprudência³, ser a proteção do meio ambiente reconhecida como direito (e também como dever) fundamental da pessoa humana na nossa ordem constitucional.

A Carta Federal de 1988, em seu artigo 225, por meio de mandamento expresso pela soberania popular, impôs ao legislador e, principalmente, ao aplicador do Direito, uma vez que o intérprete é o último sujeito a positivizar a norma, conforme o dizer de Freitas,⁴ a dar concretude ao disciplinado pela norma disposta no *caput* do artigo 225 da Constituição:

O intérprete constitucional, ao realizar a exegese das normas fundamentais, deve levar em consideração o sentido atual e vigente do disposto na Constituição, uma vez que sua função ao interpretar a norma é assegurar a sua efetividade social.

Ao incluir o meio ambiente como um bem jurídico passível de tutela, o constituinte delimitou a existência de uma nova dimensão do direito fundamental à vida e do próprio princípio da dignidade da pessoa humana, haja vista ser no meio ambiente o espaço em que se desenvolve a vida humana. Nesse contexto, os direitos e garantias fundamentais encontram seu fundamento na dignidade da pessoa humana, mesmo que de modo e intensidade variáveis.⁵

Dessa forma, a proteção ao Ecossistema no qual estamos inseridos, e dele fazemos parte,⁶ foi concebida para respeitar o processo de desenvolvimento econômico e social, ou seja, com o escopo de conservação/alterações produzidas por decisão democrática socioindividualmente constituída para que o ser humano desfrute de uma vida digna, e somente assim deve ser interpretado. Juarez Freitas⁷ disciplina de forma clara a questão, ao dispor que o intérprete do direito deve procurar aglutinar os melhores princípios e valores da sociedade no período temporal vigente.

Conclui-se, portanto, que toda a matéria relacionada, direta ou indiretamente, com a proteção ao meio ambiente, projeta-se no domínio dos direitos fundamentais. Esta vinculação ocorre não somente pela inserção sistemática do meio ambiente no âmbito dos direitos fundamentais, mas,

principalmente, por ser o Estado Democrático de Direito a garantia, a promoção e a efetivação desses direitos.

Podemos qualificar o direito à proteção ambiental como um legítimo direito fundamental, uma vez que diz diretamente com a própria dignidade⁸ da vida. Ingo Sarlet⁹ acrescenta que os direitos fundamentais integram um sistema no âmbito da Constituição, salientando que os direitos fundamentais são, na verdade, concretizações do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, consagrado expressamente em nossa Carta. Assim, como legítimo protetor da dignidade da pessoa humana e, muito além, como legítimo protetor da dignidade da vida como um todo, o direito à proteção ambiental é, indubitavelmente, um direito fundamental em nosso Ordenamento Jurídico.

7.2 A TUTELA PROCESSUAL

Por tratar-se o meio ambiente de direito fundamental de terceira dimensão, bem de uso comum do povo, de titularidade difusa, transindividual, de dupla funcionalidade, também deverá receber uma tutela processual diferenciada. O escopo deste capítulo é despertar o leitor para a rica pesquisa e discussão em torno da tutela processual constitucional coletiva que visa proteger bens tão relevantes como o meio ambiente ou as relações de consumo.

A proteção processual patrimonialista individual prevista e tutelada no Código Processual Civil brasileiro não se presta para aplicação imediata à proteção do meio ambiente como bem jurídico fundamental, por exemplo. Desta feita, outras formas de tutela processual devem ser buscadas para a proteção da flora, da fauna, das estruturas abióticas, do ambiente artificial, do próprio homem.

Souza defende que

“O sistema jurídico clássico construído para a tutela dos direitos individuais não conseguiu mais dar respostas completas às complexas relações sociais travadas por esta nova sociedade, competitiva, confusa, desigual, exigindo a construção de uma nova ordem jurídica. Esta, por sua vez, passou a proteger, de forma diferenciada, os direitos difusos, coletivos e os individuais

homogêneos, criando novas formas de tutela, capazes de dar respostas a essas novas demandas da sociedade.”¹⁰

Na realidade, estamos em busca dos instrumentos postos à disposição da coletividade e do próprio Estado para a proteção do ambiente, seja em face da coletividade ou mesmo do próprio Estado. As ações coletivas protegem direitos e bens jurídicos que, em virtude da dimensão de seus titulares e indivisibilidade de seu objeto, não conseguiam obter uma real e justa tutela jurisdicional, uma vez que o aparato processual disponível para tutelar tais bens se mostrava incapacitado. Souza bem traduz a complexidade da situação, ou o sistema é protegido ou a vida será comprometida.¹¹ Destacamos:

AÇÃO	DIPLOMA LEGAL
Ação Popular	Lei n.º 4.717/1965
Ação Civil Pública	Lei n.º 7.347/1985
Mandado de Segurança	Lei n.º 12.016/2009
Mandado de Injunção	Segue a regulamentação do MS
Tutela Específica do CPC	Art. 461 do CPC

7.2.1 Ação popular

A ação popular é um dos maiores instrumentos de democracia que possuímos como forma de ação. Trata-se de um remédio constitucional que é disponibilizado a todo cidadão, ou seja, a todo aquele que possua título de eleitor e que esteja em dia com os seus direitos políticos, para controlar o bem público ou mesmo a administração pública. No caso do meio ambiente, em tudo aquilo que a administração pública venha a prejudicar os recursos naturais ou o meio ambiente como um todo. Trata-se, na realidade, da defesa da coisa pública, da defesa da coisa do povo.

Não é objeto deste capítulo analisar as origens do instituto, sejam elas próximas ou remotas. Contudo, é relevante abordar como as nossas constituições trataram a questão. A primeira Constituição brasileira a dar abrigo à Ação Popular foi a de 1934, no inciso 38 do artigo 113, que dispunha o seguinte: “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou a anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios”.

Almeida¹² assevera que a ação popular não sobreviveu ao Estado Novo. Na realidade, podemos afirmar que, com a importação de um modelo constitucional ditatorial, como foi o caso da Constituição de 1937, não havia mesmo como se sustentar uma ação que instiga a participação cidadã. Em 1946, a ação retorna a ordenamento constitucional e com o objeto ampliado, mantendo-se em 1967.

A atual Constituição Federal, de 1988, veio regular a ação popular no inciso LXXIII do artigo 5º, disciplinando que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio público, histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

Amaral, com quem corroboramos, assevera que, de todos os textos constitucionais, o mais avançado e mais abrangente é o atual, haja vista tenha ampliado subjetiva e objetivamente o instituto em questão.¹³ Podemos resumir:

Evolução Histórica	Descrição
1824 – Constituição Imperial	Omissa
1891 – 1.ª Constituição Imperial	Omissa
1934 – art. 113, n.º 38	Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios

1937 – “A Polaca”	Suprimiu-a do texto constitucional
1946 – art. 141, § 38	Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.
1967 – Art. 150, § 31	Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.
1969 – EC n.º 01 – art. 153, § 31	Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.
1988 – art. 5.º, LXXIII	Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a 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.

7.2.1.1 Requisitos

Para o perfeito ajuizamento da Ação Popular (AP) em prol da defesa do ambiente, conforme a regulamentação da Lei n.º 4.717/1965, devemos atentar para os seguintes tópicos:

Legitimidade Ativa ¹⁴	Só pode ser proposta por cidadão brasileiro, ou seja, pessoa natural que esteja no gozo de seus direitos políticos. Não podem propor, portanto, estrangeiros, partidos políticos, entidades de classe, inalistáveis e pessoa jurídica.
Legitimidade Passiva	A administração.
Existência de ilegalidade ou ilegitimidade do ato	O ato impugnado deve apresentar ilegalidade ou ilegitimidade na sua formação ou na sua origem.

Lesividade do ato	O ato deve ser lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.
Ofensa ao patrimônio	O ato deve ofender o patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, ou a moralidade administrativa, o meio ambiente ou o patrimônio histórico e cultural.

Importante lembrar:

Súmula n.º 365 do STF: pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular.

7.2.1.2 Finalidade

A Ação Popular apresenta três finalidades específicas: repressiva, preventiva e supletiva.

- **Repressiva:** visa corrigir atos danosos consumados.
- **Preventiva:** visa agir antes da consumação dos efeitos lesivos do ato, podendo o ato ser suspenso liminarmente, com o escopo de evitar o dano.
- **Supletiva:** visa obrigar a administração, que está omissa, a atuar para evitar ou reprimir o dano.

7.2.1.3 Objeto

O objeto da Ação Popular é o ato ilegal e lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao *meio ambiente* e ao patrimônio histórico e cultural.

- **Ato:** a lei de efeitos concretos, o decreto, a resolução, a portaria, o contrato, o ato administrativo, ou seja, toda a manifestação de vontade da administração danosa aos interesses da comunidade.

7.2.1.4 Competência

Será determinada pela origem do ato impugnado e será SEMPRE em primeiro grau de jurisdição.

- Originando-se de um funcionário, órgão ou entidade ligado à **União**, será competente o juiz da Seção Judiciária Federal do local onde o ato foi praticado.
- Originando-se de funcionário, órgão ou entidade ligada ao **Estado**, será competente o juízo indicado na lei de organização judiciária estadual.
- Se a origem do ato for **municipal**, será o juiz da comarca onde o ato foi praticado.

7.2.1.5 Processo e procedimento

- A Ação Popular segue o Rito Ordinário;
- No despacho inicial, o juiz ordenará a citação de todos os responsáveis pelo ato impugnado;
- A citação será pessoal para os que praticaram o ato e por edital aos beneficiários;
- A intimação do Ministério Público é obrigatória;
- O juiz requisitará os documentos necessários marcando um prazo de 15 a 30 dias para cumprimento;
- Possibilidade de suspensão liminar do ato;
 - Não concedida: agravo de instrumento.
 - Concedida: agravo de instrumento, correção parcial e mandado de segurança. Ou pedido de cassação de liminar dirigida ao presidente do Tribunal competente.
- Nomeará curador especial aos citados por edital que forem revéis;
- Prazo para a Contestação: 20 dias prorrogáveis por mais 20;

- O prazo é comum a todos;
- Inadmissível a reconvenção;
- Desistência do autor: serão publicados editais, ficando assegurado a qualquer cidadão ou mesmo ao Ministério Público dar prosseguimento ao processo.

7.2.1.6 Sentença

- Procedente:
 - O juiz deverá decretar:
 - A invalidade do ato;
 - A condenação ao ressarcimento de perdas e danos por parte dos responsáveis que tiverem agido com dolo ou culpa, assim como dos beneficiário;
 - Haverá ação regressiva contra os responsáveis que não integraram a lide;
 - A condenação abrange as custas e os honorários advocatícios.
- Improcedente:
 - Autor vencido:
 - Fica isento das custas;
 - Fica isento do ônus da sucumbência;
 - SALVO se restar comprovada a má-fé.

7.2.2 Ação Civil Pública

A Ação Civil Pública (ACP) adveio com a Lei 7.347/1985 (LACP) e acabou por se consagrar como o instrumento processual a ser utilizado para tutelar o meio ambiente no Brasil. O preâmbulo da lei regula que esta veio para dispor acerca da responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, aos consumidores, a bens e direitos de valor artístico, estético,

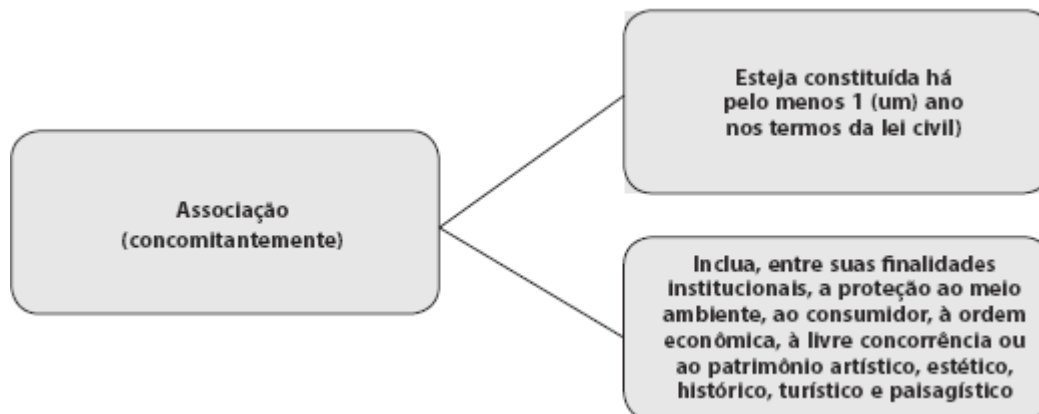
histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por infração à ordem econômica ou urbanística. Apesar do apelido, trata-se de verdadeira ação coletiva, haja vista não se tratar apenas de uma ação pública, apesar de ser uma ação civil.

Sílvia Capelli destaca que o Ministério Público é o responsável “pela maioria esmagadora das ações em trâmite”,¹⁵ no concernente à proteção e tutela do meio ambiente. O que de fato é verídico. O papel do órgão do *parquet* é vital para a sobrevivência da proteção de muitas das ações e de muitos dos bens ambientais. Contudo, urge ressaltar que os demais colegitimados só não fazem mais uso desse poder imbuído pelo legislador, e aqui fazendo uma leitura empírica das proposituras das ações, em razão das dificuldades de se arcar com os valores das provas periciais. Salientamos ainda que houve uma abertura no catálogo de legitimados ativos no início do ano de 2007, concedendo-se à Defensoria Pública a capacidade de propor ações civis públicas.

Para o perfeito ajuizamento da Ação Civil Pública em prol da defesa do ambiente, devemos atentar para os seguintes tópicos:

Legitimidade Ativa	Ministério Público;
	Defensoria Pública;
	União, Estados, Distrito Federal e os Municípios;
	Autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
	Associação; ¹⁶⁻¹⁷
Legitimidade Passiva	Qualquer pessoa, física ou jurídica, de direito público ou privado.

Ressaltamos que, no que concerne às associações como legitimadas ativas, deve-se observar o seguinte:



A Ação Civil Pública tem por finalidade buscar a **responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados**:

- Ao **meio ambiente**;
- Ao **consumidor**;
- À **ordem urbanística**;
- A **bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico**;
- Por **infração da ordem econômica**.

A ação civil poderá ter por **objeto** a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

A **competência** é fixada pelo lugar onde ocorreu o fato. É funcional, absoluta e improrrogável.

Art. 2.º. As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

A LACP prevê a existência e a prática do **Inquérito Civil (IC)** e do **Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)**. O que se deve ter bastante claro para a prova é o que segue:

Inquérito Civil	Termo de Ajustamento de Conduta

Procedimento administrativo exclusivo do Ministério Público (estadual e federal).	Atividade desenvolvida pelo Ministério Público e por órgãos da administração responsáveis pela proteção do ambiente.
Inquisitorial, formal e público	Constitui título executivo extrajudicial
<i>Art. 8.º, § 1.º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis (LACP).</i>	<i>Art. 5.º, § 6.º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial (LACP).</i>

7.2.3 Mandado de Segurança

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5.º, disciplinou um dos maiores remédios constitucionais para a proteção dos direitos do cidadão e, em especial, dos direitos fundamentais. Partindo-se do *caput* do art. 225 da Constituição de 1988, tem-se que é direito de todos o ambiente ecologicamente equilibrado e, portanto, passível de ser protegido pelo manto do mandado de segurança.

LXIX – conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas-corpus* ou *habeas-data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX – o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

A **natureza processual** do MS é de uma ação constitucional de natureza civil, que tramita por rito sumário especial. Destinada a afastar ofensa a direito subjetivo individual ou coletivo, privado ou público, por meio de

ordem corretiva ou impeditiva da ilegalidade. Ordem que deve ser cumprida pela **autoridade coatora**, em atendimento da notificação judicial.

A **finalidade** é a invalidação de atos de autoridade ou a supressão de efeitos de omissões administrativas capazes de lesar direito individual ou coletivo, líquido e certo.

Direito individual para fins de MS é o que pertence a quem invoca e não apenas à sua categoria, corporação e associação de classe. É direito próprio do impetrante. Se o direito for de outrem, não autoriza o MS, podendo ensejar a AP ou a ACP.

Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. O direito invocado, para ser amparável por MS, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante. Se sua existência for duvidosa, se sua extensão ainda não estiver delimitada, não se aplica o MS.

Vai se exigir para a aplicação do MS **fatos comprovados de plano**, ou seja, junto à inicial. As provas tendentes a demonstrar a liquidez e certeza do direito devem acompanhar a inicial, por isso se exige **prova pré-constituída**.

O **objeto da ação** será sempre a correção de ato ou omissão de autoridade, desde que ilegal e ofensivo de direito individual ou coletivo, líquido e certo, do impetrante. Este ato poderá provir de autoridade de qualquer dos três poderes. Só não se admite MS contra atos meramente normativos (**lei em tese**), contra a coisa julgada e contra os atos *interna corporis*.

A **competência** define-se pela categoria da autoridade coatora e pela sua sede funcional.

Atenção: como é de conhecimento de todos, a regulamentação do MS foi alterada em 2009, com a edição da Lei 12.016, e, em face disso, passamos a destacar alguns tópicos.

O MS pode ser classificado como **repressivo** ou **preventivo**. Normalmente é repressivo de uma ilegalidade já cometida, mas pode ser preventivo de uma ameaça de direito líquido e certo do impetrante. Não

basta a suposição de um direito ameaçado; exige-se um ato concreto que possa por em risco o direito do postulante.

Destacamos o Mandado de Segurança Individual:

MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL	
Legitimidade Ativa	<ul style="list-style-type: none">• pessoa física ou jurídica, órgão público ou universalidade legal – com prerrogativa ou direito próprio a defender e que esse direito se apresente líquido e certo ante o fato impugnado.
	<ul style="list-style-type: none">• Quando o direito ameaçado ou violado couber a várias pessoas, qualquer delas poderá requerer o mandado de segurança.
	<ul style="list-style-type: none">• O titular de direito líquido e certo decorrente de direito, em condições idênticas, de terceiro poderá impetrar mandado de segurança a favor do direito originário, se o seu titular não o fizer, no prazo de 30 (trinta) dias, quando notificado judicialmente.
Direitos Protegidos	<ul style="list-style-type: none">• proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.
Legitimidade Passiva	<ul style="list-style-type: none">• autoridade pública ou a elas equiparadas (os representantes ou órgãos de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas, bem como os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público, somente no que disser respeito a essas atribuições).

Sentença	<ul style="list-style-type: none"> • Concedido o mandado, o juiz transmitirá em ofício, por intermédio do oficial do juízo, ou pelo correio, mediante correspondência com aviso de recebimento, o inteiro teor da sentença à autoridade coatora e à pessoa jurídica interessada.
	<ul style="list-style-type: none"> • Concedida a segurança, a sentença estará sujeita obrigatoriamente ao duplo grau de jurisdição.
Prazo de impetração	<ul style="list-style-type: none"> • O direito de requerer mandado de segurança extinguir-se-á decorridos 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado.

Destacamos o Mandado de Segurança Coletivo:

MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO	
Legitimidade Ativa	<ul style="list-style-type: none"> • partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária.
	<ul style="list-style-type: none"> • organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.
Direitos Protegidos	<ul style="list-style-type: none"> • coletivos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica.
	<ul style="list-style-type: none"> • individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.

<p style="text-align: center;">Legitimidade Passiva</p>	<ul style="list-style-type: none"> • autoridade pública ou a elas equiparadas (os representantes ou órgãos de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas, bem como os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público, somente no que disser respeito a essas atribuições).
<p style="text-align: center;">Sentença</p>	<ul style="list-style-type: none"> • fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante.
<p style="text-align: center;">Litispêndia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • não induz litispêndia para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada não beneficiarão o impetrante a título individual se não requerer a desistência de seu mandado de segurança no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência comprovada da impetração da segurança coletiva.

7.2.4 Mandado de Injunção

Alguns autores apontam a origem dessa ação constitucional no *writ of injunction* do direito norte-americano, que consiste em remédio de uso frequente, com base na chamada jurisdição de equidade, aplicando-se sempre quando a norma legal se mostra insuficiente ou incompleta para solucionar, com justiça, determinado caso concreto. Outros autores optam por defender a origem desse remédio constitucional mediante o legado do direito lusitano, tendo como única finalidade a advertência do Poder competente omissis. Contudo, apesar da divergência de entendimento doutrinal, seja da origem anglo-saxônica ou lusitana, o conceito, a estrutura e a finalidade do mandado de injunção que nasce na Carta de 1988 não correspondem a nem um nem outro. Cabendo, portanto, à doutrina e à jurisprudência pátrias a definição dos contornos e objetivos desse importante instrumento constitucional de combate à inefetividade das normas constitucionais que não possuam aplicabilidade imediata.

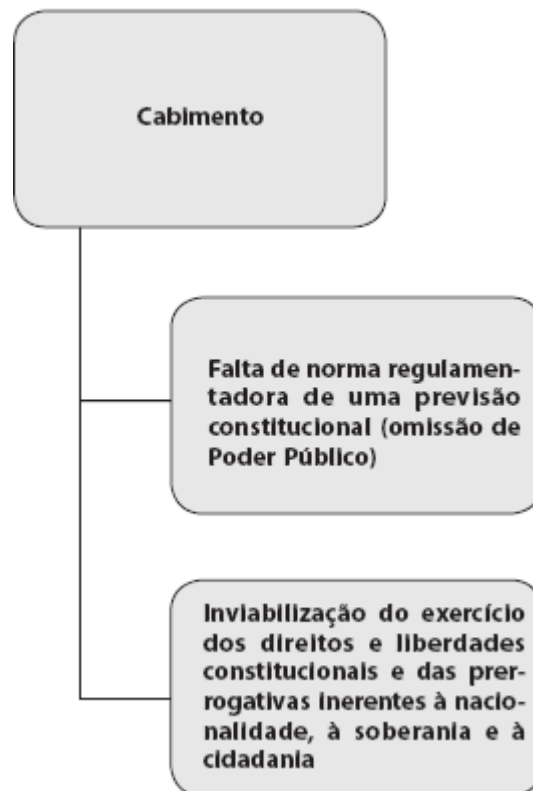
Conceito: o mandado de injunção consiste em uma ação constitucional de caráter civil e de procedimento especial, que visa suprir uma omissão do Poder Público, no intuito de viabilizar o

exercício de um direito, uma liberdade ou uma prerrogativa prevista na Constituição Federal. Visa o combate à síndrome de inefetividade das normas constitucionais.¹⁸

Na Constituição Federal destaca-se o Mandado de Injunção junto ao **inciso LXXI do art. 5.º**:

Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

No que concerne ao **cabimento**, o Mandado de Injunção (MI), para ser corretamente utilizado, deverá preencher determinados requisitos:



Quanto às características do instituto, cumpre salientar que o Mandado de Injunção pressupõe a existência de **nexo de causalidade** entre a omissão normativa do Poder Público e a inviabilidade do exercício do direito, liberdade ou prerrogativa.

O Mandado de Injunção não está vinculado a todas as normas constitucionais, mas tão somente àquelas de **eficácia limitada** que necessitam de regulamentação para alcançar a sua finalidade.

Legitimidade Ativa: o Mandado de Injunção poderá ser ajuizado por qualquer pessoa cujo exercício de direito, liberdade ou prerrogativa constitucional esteja sendo inviabilizado, em virtude da falta de norma reguladora.

Note-se que, mesmo na ausência de expressa previsão legal na CF, é plenamente possível o **MI Coletivo**, tendo sido reconhecida a legitimidade para as associações de classe devidamente constituídas, nos mesmos termos exigidos para o Mandado de Segurança Coletivo. Desde 1996, a jurisprudência do STF firmou-se no sentido de admitir a utilização, pelos organismos sindicais e pelas entidades de classe, do MI, com a finalidade de viabilizar em favor dos membros ou associados dessas instituições o exercício de direitos assegurados pela CF.

Legitimidade Passiva: o sujeito passivo será sempre pessoa estatal, pois somente aos entes estatais pode ser imputável o dever jurídico da emanção de provimentos normativos. Somente ao Poder Público é imputável o encargo constitucional de emanção de provimento normativo para dar aplicabilidade à norma constitucional.

O **efeito da decisão** do MI já passou por inúmeros posicionamentos junto ao Supremo Tribunal Federal. Hodiernamente, o posicionamento que se mantém é o efeito **concretista geral**¹⁹ em face dos Mandados de Injunção de n.ºs 670, 708 e 712, vinculados à regulamentação do direito de greve.

-
- 1 J. A. da Silva, *Direito Ambiental Constitucional*, p. 36.
 - 2 Dentre os doutrinadores nacionais, podemos citar P. Bonavides, I. W. Sarlet e J. A. da Silva. Na doutrina estrangeira salientamos, como exemplo, J. J. G. Canotilho, J. Miranda e J. C. Vieira de Andrade.
 - 3 Os Tribunais brasileiros já têm respondido a demandas de caráter ambiental, por intermédio das quais a sociedade busca a proteção do meio ambiente. Como exemplo, podemos citar uma decisão do Tribunal Regional Federal da 5.^a Região: "As praias são bens públicos e devem ser preservados para uso comum do povo. Todo e qualquer ato causador de degradação ao meio ambiente estará sujeito à intervenção e controle do Poder Público tal como assegura a CF em vigor (art. 225). As construções de bares sem as mínimas condições higiênicas, em plena orla marítima, não só prejudicam o bem-estar da coletividade quando degradam o meio ambiente. Padecem de nulidade os atos praticados pela Prefeitura do Município, que permitiu a edificação dos referidos bares em terrenos de marinha, pertencentes à União Federal, sem autorização legal (TRF 5.^a R. – REO AC 26.101 – PE – 3.^a T. – Rel. Juiz José Maria Lucena – DJU 10.03.1995).
 - 4 J. Freitas, *A Interpretação Sistemática do Direito*, p. 151, no que diz "O sistema, em sua abertura (...) não prospera senão no intérprete em sua idêntica abertura e vocação para ser o positivador derradeiro do Direito".
 - 5 I. W. Sarlet, *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*, p. 81-82 e v. também J. Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, v. IV, p. 181 e J. C. Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, p. 102, quando diz que o princípio da dignidade da pessoa humana radica na base de todos os direitos fundamentais constitucionalmente consagrados.
 - 6 Quando afirmamos que, além de estarmos inseridos no ambiente natural, fazemos parte dele, significa dizer que o homem não está desvinculado ou apartado, o homem faz parte do meio tal como um igual, é parte da teia da vida.
 - 7 J. Freitas, *Op. cit.*, p. 152.
 - 8 Cumpre destacar: "(...) sempre haverá como sustentar a dignidade da própria vida de um modo geral, ainda mais numa época em que o reconhecimento da proteção do meio ambiente como valor fundamental indicia que não mais está em causa apenas a vida humana, mas a preservação de todos os recursos naturais, incluindo todas as formas de vida existentes no planeta, ainda que se possa argumentar que tal proteção da vida em geral constitua, em última análise, exigência da vida humana e vida humana com dignidade" (Ingo Sarlet).
 - 9 I. W. Sarlet, *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*, p. 73.
 - 10 SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. "A tutela jurisdicional do meio ambiente e seu grau de eficácia" in LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo, *Aspectos Processuais do Direito Ambiental*, p. 231.
 - 11 SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. "A tutela jurisdicional do meio ambiente e seu grau de eficácia" in LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo, *Aspectos Processuais do Direito Ambiental*, p. 231.
 - 12 ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Processual Coletivo Brasileiro*, p. 383.
 - 13 AMARAL, Gregório Assagra, *Direito Processual Coletivo Brasileiro*, p. 385.

- 14 Há quem sustente que a legitimidade para a AP tenha sofrido uma ampliação com o advento da Constituição de 1988. É certo que, hodiernamente, não se pode mais resumir o cidadão ao que se encontra alistado junto à Justiça Eleitoral, é muito mais do que isso. Contudo, em que pese posições contrárias, corroboramos o entendimento de Paulo Affonso Leme Machado ao afirmarmos que a legitimidade ativa é a do cidadão considerado pela alistabilidade eleitoral.
- 15 CAPELLI, Sílvia, "Acesso à Justiça, à Informação e Participação Popular em Temas Ambientais no Brasil" in LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo. *Aspectos Processuais do Direito Ambiental*, p. 297.
- 16 Conforme asseveram MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; e CAPELLI, Sílvia. *Direito Ambiental*. Porto alegre: Verbo Jurídico, 2008, p. 214: "atualmente, por força da interação do Código de Defesa do Consumidor e da Ação Civil Pública, até os entes despersonalizados da administração pública têm legitimidade para propô-la nas ações de proteção ao consumidor".
- 17 Ainda no que concerne às associações, importante frisar que o requisito de estas estarem há pelo menos 1 (um) ano legalmente constituídas, pode ser relativizado como dispõe o art. 18 da LACP.
- 18 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 164.
- 19 Ou seja, o efeito da decisão do mandado de injunção é "erga omnes", independente de quem tenha sido o autor da ação.

GABARITOS

1. Teoria geral do direito ambiental

1-A	2-B
3-B	4-B
5-A	

2. Princípios

1-B	2-A
3-B	

3. Meio ambiente

1-B	2-B
3-B	

4. Direito administrativo do ambiente

1-D	2-D
3-C	4-B
5-C	6-D
7-A	8-A
9-B	10-C
11-C	12-C

5. Responsabilidade pelo dano ambiental

1-D	2-A
3-A	4-D
5-A	6-D
7-C	8-A
9-B	10-D
11-B	12-B
13-D	

6. Direito urbanístico

1-A	2-C
3-C	4-C
5-D	