39

SABERES DO DIREITO

Direitos Difusos e Coletivos VI

Ambiental

FABIANO MELO GONÇALVES DE OLIVEIRA
TELMA BARTHOLOMEU SILVA

COORDENADORES

ALICE BIANCHINI
LUIZ FLÁVIO GOMES

Editora Saraiva

Editora Saraiva

Rua Henrique Schaumann, 270, Cerqueira César — São Paulo — SP
CEP 05413-909 – PABX: (11) 3613 3000 – SACJUR: 0800 055 7688 – De 2ª a 6ª, das 8:30 às 19:30
E-mail: saraivajur@editorasaraiva.com.br
Acesse: www.saraivajur.com.br

FILIAIS

AMAZONAS/RONDÔNIA/RORAIMA/ACRE

Rua Costa Azevedo, 56 – Centro – Fone: (92) 3633-4227 – Fax: (92) 3633-4782 – Manaus

BAHIA/SERGIPE

Rua Agripino Dórea, 23 – Brotas – Fone: (71) 3381-5854 / 3381-5895 – Fax: (71) 3381-0959 – Salvador

BAURU (SÃO PAULO)

Rua Monsenhor Claro, 2-55/2-57 – Centro – Fone: (14) 3234-5643 – Fax: (14) 3234-7401 – Bauru

CEARÁ/PIAUÍ/MARANHÃO

Av. Filomeno Gomes, 670 – Jacarecanga – Fone: (85) 3238-2323 / 3238-1384 – Fax: (85) 3238-1331 – Fortaleza

DISTRITO FEDERAL

SIA/SUL Trecho 2 Lote 850 — Setor de Indústria e Abastecimento – Fone: (61) 3344-2920 / 3344-2951 – Fax: (61) 3344-1709 — Brasília

GOIÁS/TOCANTINS

Av. Independência, 5330 – Setor Aeroporto – Fone: (62) 3225-2882 / 3212-2806 – Fax: (62) 3224-3016 – Goiânia

MATO GROSSO DO SUL/MATO GROSSO

Rua 14 de Julho, 3148 – Centro – Fone: (67) 3382-3682 – Fax: (67) 3382-0112 – Campo Grande

MINAS GERAIS

Rua Além Paraíba, 449 – Lagoinha – Fone: (31) 3429-8300 – Fax: (31) 3429-8310 – Belo Horizonte

PARÁ/AMAPÁ

Travessa Apinagés, 186 – Batista Campos – Fone: (91) 3222-9034 / 3224-9038 – Fax: (91) 3241-0499 – Belém

PARANÁ/SANTA CATARINA

Rua Conselheiro Laurindo, 2895 – Prado Velho – Fone/Fax: (41) 3332-4894 – Curitiba

PERNAMBUCO/PARAÍBA/R. G. DO NORTE/ALAGOAS

Rua Corredor do Bispo, 185 – Boa Vista – Fone: (81) 3421-4246 – Fax: (81) 3421-4510 – Recife

RIBEIRÃO PRETO (SÃO PAULO)

Av. Francisco Junqueira, 1255 – Centro – Fone: (16) 3610-5843 – Fax: (16) 3610-8284 – Ribeirão Preto

RIO DE JANEIRO/ESPÍRITO SANTO

Rua Visconde de Santa Isabel, 113 a 119 – Vila Isabel – Fone: (21) 2577-9494 – Fax: (21) 2577-8867 / 2577-9565 – Rio de Janeiro

RIO GRANDE DO SUL

Av. A. J. Renner, 231 – Farrapos – Fone/Fax: (51) 3371-4001 / 3371-1467 / 3371-1567 – Porto Alegre

SÃO PAULO

Av. Antártica, 92 – Barra Funda – Fone: PABX (11) 3616-3666 – São Paulo

ISBN 978-85-02-17212-8
Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Oliveira, Fabiano Melo Gonçalves de
Direitos difusos e coletivos, VI : ambiental / Fabiano Melo Gonçalves de Oliveira. – São Paulo : Saraiva, 2012. – (Coleção saberes do direito ; 39)
1. Direito ambiental 2. Interesses coletivos (Direito) 3. Interesses difusos (Direito) I. Título. II. Série.

Índice para catálogo sistemático:
1. Interesses difusos e coletivos : Direito civil 347.44

Diretor editorial Luiz Roberto Curia
Diretor de produção editorial Lígia Alves
Editor Roberto Navarro
Assistente editorial Thiago Fraga
Produção editorial Clarissa Boraschi Maria
Preparação de originais, arte e diagramaçao Know-how Editorial
Serviços editoriais Maria Cecília Coutinho Martins / Vinicius Asevedo Vieira
Capa Aero Comunicação
Produção gráfica Marli Rampim
Produção eletrônica Know-how Editorial

Data de fechamento da edição: 25-4-2012

Dúvidas?
Acesse: www.saraivajur.com.br

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Editora Saraiva.
A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei n. 9.610/98 e punido pelo artigo 184 do Código Penal.

Fabiano Melo Gonçalvesde Oliveira

Professor de Direito Ambiental e Urbanístico da Rede de Ensino LFG. Professor dos cursos de graduação e pós-graduação em Direito e Administração da PUCMinas. Coordenador do curso de pós-graduação em Direito Ambiental e Urbanístico da Rede de Ensino LFG/Anhanguera. Advogado. Twitter: @fabiano_prof

Telma Bartholomeu Silva

Advogada, especialista em Meio Ambiente. Mestre em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP). Auditora Ambiental e Professora.

Conheça os autores deste livro: http://atualidadesdodireito.com.br/conteudonet/?ISBN=17211-1

Coordenadores

Alice Bianchini

Doutora em Direito Penal pela PUCSP. Mestre em Direito pela UFSC. Presidente do Instituto Panamericano de Política Criminal – IPAN. Diretora do Instituto LivroeNet.

Luiz Flávio Gomes

Jurista e cientista criminal. Fundador da Rede de Ensino LFG. Diretor-presidente do Instituto de Pesquisa e Cultura Luiz Flávio Gomes. Diretor do Instituto LivroeNet. Foi Promotor de Justiça (1980 a 1983), Juiz de Direito (1983 a 1998) e Advogado (1999 a 2001).

Conheça a LivroeNet: http://atualidadesdodireito.com.br/conteudonet/?page_id=2445

Apresentação

O futuro chegou.

A Editora Saraiva e a LivroeNet, em parceria pioneira, somaram forças para lançar um projeto inovador: a **Coleção Saberes do Direito**, uma nova maneira de aprender ou revisar as principais disciplinas do curso. São mais de 60 volumes, elaborados pelos principais especialistas de cada área com base em metodologia diferenciada. Conteúdo consistente, produzido a partir da vivência da sala de aula e baseado na melhor doutrina. Texto 100% em dia com a realidade legislativa e jurisprudencial.

Diálogo entre o livro e o Conteúdo Net[1]

A união da tradição Saraiva com o novo conceito de ***livro vivo***, traço característico da LivroeNet, representa um marco divisório na história editorial do nosso país.

O conteúdo impresso que está em suas mãos foi muito bem elaborado e é completo em si. Porém, como organismo vivo, o Direito está em constante mudança. Novos julgados, súmulas, leis, tratados internacionais, revogações, interpretações, lacunas modificam seguidamente nossos conceitos e entendimentos (a título de informação, somente entre outubro de 1988 e novembro de 2011 foram editadas 4.353.665 normas jurídicas no Brasil – fonte: IBPT).

Você, leitor, tem à sua disposição duas diferentes plataformas de informação: uma **impressa**, de responsabilidade da Editora Saraiva (livro), e outra disponibilizada na **internet**, que ficará por conta da LivroeNet (o que chamamos de) Conteúdo Net[1].

No Conteúdo Net[1] você poderá assistir a **vídeos** e participar de **atividades** como simulados e enquetes. **Fóruns de discussão e leituras complementares** sugeridas pelos autores dos livros, bem como comentários às novas leis e à jurisprudência dos tribunais superiores, ajudarão a enriquecer o seu repertório, mantendo-o sintonizado com a dinâmica do nosso meio.

Você poderá ter acesso ao Conteúdo Net[1] do seu livro mediante **assinatura**. Todas

as informações estão disponíveis em www.livroenet.com.br.

Agradecemos à Editora Saraiva, nas pessoas de Luiz Roberto Curia, Roberto Navarro e Lígia Alves, pela confiança depositada em nossa Coleção e pelo apoio decisivo durante as etapas de edição dos livros.

As mudanças mais importantes que atravessam a sociedade são representadas por realizações, não por ideais. O livro que você tem nas mãos retrata uma mudança de paradigma. Você, caro leitor, passa a ser integrante dessa revolução editorial, que constitui verdadeira inovação disruptiva.

Alice Bianchini | Luiz Flávio Gomes
Coordenadores da Coleção Saberes do Direito
Diretores da LivroeNet

Saiba mais sobre a LivroeNet
http://atualidadesdodireito.com.br/?video=livroenet-15-03-2012

1 O  deve ser adquirido separadamente. Para mais informações, acesse www.livroenet.com.br.

Sumário

Capítulo 1 **Evolução e Classificação do Direito Ambiental**

1. O direito ambiental
2. Direito ambiental e os demais ramos do direito e de outras ciências
3. Evolução da proteção ambiental no mundo e no Brasil
    - 3.1 Evolução da proteção ambiental no mundo
    - 3.2 Evolução da proteção ambiental no Brasil
4. Classificação do meio ambiente
    - 4.1 Meio ambiente natural
    - 4.2 Meio ambiente artificial
    - 4.3 Meio ambiente cultural
    - 4.4 Meio ambiente do trabalho

Capítulo 2 **Direito Ambiental Internacional**

1. Noções introdutórias
    - 1.1 Conferência de Estocolmo sobre meio ambiente humano
    - 1.2 Principais convenções ambientais
    - 1.3 Relatório “Nosso futuro comum”
    - 1.4 Conferência do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento
    - 1.5 Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável (Rio+10)

Capítulo 3 **Tutela Constitucional do Meio Ambiente**

1. Noções introdutórias
2. Tutela constitucional do meio ambiente na CF/88
3. Competências constitucionais

Capítulo 4 **Princípios do Direito Ambiental**

1. Noções introdutórias
2. Princípio do desenvolvimento sustentável

3. Princípio da prevenção/precaução
4. Princípio do poluidor-pagador
5. Princípio do usuário-pagador
6. Princípio da informação
7. Princípio da participação
8. Princípio da função socioambiental da propriedade
9. Princípio do limite
10. Princípio da cooperação entre os povos

Capítulo 5 **Política Nacional do Meio Ambiente**

1. Introdução
2. Objetivos
3. Princípios
4. Instrumentos
    4.1 O estabelecimento de padrões de qualidade ambiental
    4.2 Zoneamento ambiental
    4.3 Avaliação de impactos ambientais
    4.4 Licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras
    4.5 Os incentivos à produção e instalação de equipamentos e à criação ou absorção de tecnologia voltados para a melhoria da qualidade ambiental
    4.6 A criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas
    4.7 Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente
    4.8 O cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental
    4.9 As penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental
    4.10 Relatório de qualidade do meio ambiente
    4.11 A garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o poder público a produzi-las, quando inexistentes
    4.12 Cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais
    4.13 Instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros
5. Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)

Capítulo 6 **EIA/RIMA**

1. Noções introdutórias
2. Atividades sujeitas ao EIA/RIMA
3. Conteúdo
4. Despesas e responsabilidades
5. O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)
5.1 Noções introdutórias
5.2 Conteúdo
6. Publicidade do EIA/RIMA
7. EIA e EIV

Capítulo 7 Licenciamento Ambiental
1. Noções introdutórias
2. Competência para o licenciamento ambiental
3. Procedimento
4. Licença ambiental
4.1 Conceito e classificação
4.2 Tipos de licenças
4.3 Natureza jurídica
4.4 Controle da licença ambiental

Capítulo 8 Responsabilidade Civil Ambiental
1. Noções introdutórias
2. Responsabilidade objetiva
3. Poluição e degradação ambiental
4. Dano ambiental
5. Poluidor
6. Reparação do dano ambiental
7. Responsabilidade do Estado

Capítulo 9 Responsabilidade Penal Ambiental
1. Noções introdutórias
2. Tipologia dos crimes ambientais
3. Responsabilidade penal da pessoa jurídica
4. Desconsideração da personalidade jurídica
5. A responsabilidade penal da pessoa física

6. Dosimetria da pena
7. Da ação e do processo penal
8. Das excludentes de antijuridicidade e de culpabilidade

Capítulo 10 **Responsabilidade Administrativa Ambiental**

1. Noções introdutórias
2. Infração administrativa ambiental
3. Das sanções em espécie
    3.1 Advertência
    3.2 Multa simples e multa diária
    3.3 Outras sanções
4. Prescrição das infrações administrativas
5. Da reincidência
6. Do processo administrativo ambiental

Capítulo 11 **Unidades de Conservação**

1. Noções introdutórias
2. Conceito e grupos de unidades de conservação
3. Criação, modificação e extinção de uma unidade de conservação
4. Gestão de unidades de conservação: plano de manejo
5. Unidades de conservação e OGMs
6. Exploração comercial, doações e destinação de recursos em unidades de conservação
7. Compensação ambiental
8. Populações tradicionais e unidades de conservação
9. Indenização em unidade de conservação
10. Unidades de conservação e infraestrutura
11. Grupo de unidades de conservação de proteção integral
    11.1 Estação ecológica (art. 9º)
    11.2 Reserva biológica (art. 10)
    11.3 Parque nacional (art. 11)
    11.4 Monumento natural (art. 12)
    11.5 Refúgio de vida silvestre (art. 13)
12. Das unidades de conservação de uso sustentável
    12.1 Área de proteção ambiental (art. 15)
    12.2 Área de relevante interesse ecológico (art. 16)
    12.3 Floresta nacional (art. 17)

12.4 Reserva extrativista (art. 18)
12.5 Reserva de fauna (art. 19)
12.6 Reserva de desenvolvimento sustentável (art. 20)
12.7 Reserva particular do patrimônio natural (art. 21)

Capítulo 12 **A Proteção da Fauna**

1. Noções introdutórias e legislação aplicável
2. O regime de proteção
3. Caça
4. Lei do uso científico de animais – Lei n. 11.794/2008
5. Pesca e a política nacional de desenvolvimento sustentável da aquicultura e da pesca – Lei n. 11.959/2009

Capítulo 13 **Lei de Resíduos Sólidos**

1. Noções introdutórias
2. Princípios
3. Objetivos
4. Instrumentos da política nacional de resíduos sólidos
   4.1 Os planos de resíduos sólidos
   4.2 A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos
   4.3 A logística reversa
   4.4 Instrumentos econômicos
5. Infrações e proibições

Capítulo 14 **Recursos Hídricos**

1. Noções introdutórias
   1.1 A CF/88 e as competências sobre os recursos hídricos
   1.2 O regime da titularidade da água
   1.3 Regime jurídico das águas subterrâneas e pluviais
2. Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)
   2.1 Fundamentos da Política Nacional dos Recursos Hídricos
3. O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
4. Instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos
   4.1 Planos de recursos hídricos
   4.2 Outorga de direito de uso de recursos hídricos

4.2.1 Natureza jurídica e validade
4.2.2 Outorgas especiais
4.2.3 Inter-relação entre outorga e licenciamento ambiental
4.2.4 Uso isento de outorga
4.3 Cobrança pelo uso dos recursos hídricos
4.3.1 Previsão normativa e finalidade
4.3.2 Determinação do valor a ser cobrado
4.3.3 Natureza jurídica da cobrança
4.3.4 Aplicação dos valores arrecadados
4.3.5 Hipóteses de suspensão ou fim da cobrança
4.4 O enquadramento dos corpos de água
5. Infrações das normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos

Capítulo 15 A Proteção do Meio Ambiente em Juízo
1. Noções introdutórias
1.1 Ação civil pública em matéria ambiental
1.1.1 Noções introdutórias
1.1.2 Legitimação ativa
1.1.3 Legitimação passiva
1.1.4 Competência
1.1.5 O objeto da condenação, a sentença e a coisa julgada na ação civil pública
1.1.6 Observações finais sobre a ação civil pública
2. Ação popular em matéria ambiental
2.1 Noções introdutórias
2.2 Legitimação ativa
2.3 Legitimação passiva
2.4 Procedimento
3. Mandado de segurança ambiental
3.1 Mandado de segurança individual
3.1.1 Legitimação ativa
3.1.2 Legitimação passiva
3.1.3 Procedimento
3.2 Mandado de segurança coletivo
4. *Habeas data* ambiental
4.1 Noções introdutórias
4.2 Legitimidade ativa

4.3 Legitimidade passiva
4.4 Procedimento
4.5 Competência
5. Mandado de injunção em matéria ambiental
5.1 Noções introdutórias
5.2 Legitimação ativa
5.3 Legitimação passiva e competência
5.4 Procedimento
6. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) em matéria ambiental
7. Ação Declaratória de Constitucionalidade

Referências

Capítulo 1

Evolução e Classificação do Direito Ambiental

1. O direito ambiental

O Direito Ambiental é um ramo do Direito formado por um conjunto de princípios e regras jurídicas que regulamentam a proteção e o uso do meio ambiente, visando à concretização do desenvolvimento sustentável e de uma sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Nesse sentido, o art. 225, *caput*, da CF/88 determina que: "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".

A compreensão é que o *caput* do art. 225 da CF/88 espelha uma visão antropocêntrica (colocando os seres humanos no centro das preocupações ambientais), vez que há a preocupação com a sadia qualidade de vida e com a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

No mesmo sentido, a *Declaração do Rio* (documento produzido na ECO/92 – reunião realizada pela ONU na cidade do Rio de Janeiro) ratificou esse posicionamento, ao colocar no seu Princípio 1 que os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável.

No entanto, importante ressaltar que nos parágrafos do art. 225 da CF/88 procurou-se equilibrar o antropocentrismo com o biocentrismo (que coloca os seres vivos no centro das relações), havendo preocupação em harmonizar e integrar os seres humanos e a biota (art. 225, § 1º, I, II, III e VII, e §§ 4º e 5º) (MACHADO, 2009).

Conclui-se, destarte, que a natureza não é sujeito de direito, mas objeto de uma tutela legal estabelecida pelo ser humano, já que o objeto dessa proteção é, num primeiro plano, o meio ambiente e, num segundo plano, o beneficiário de

tal proteção é o próprio ser humano (GRANZIERA, 2009).

2. Direito ambiental e os demais ramos do direito e de outras ciências

O Direito Ambiental pode ser considerado ramo do Direito autônomo, vez que é dotado de princípios e regulamentação próprios, com um objeto de proteção com natureza específica: a ordenação da qualidade do meio ambiente com vista à sadia qualidade de vida.

É possível afirmar que o Direito Ambiental, dentre os vários ramos do Direito, é por excelência o mais multidisciplinar, vez que congrega conhecimentos de uma série de outras disciplinas e ciências, jurídicas ou não.

Desta forma, o Direito Ambiental se relaciona com outros ramos do Direito, valendo-se das regras por eles estabelecidas para utilizá-las na proteção do meio ambiente, buscando conceitos e ferramentas para utilizá-los na área ambiental ou também influenciando os demais.

Pode-se afirmar que a relação do Direito Ambiental com os demais ramos do Direito é transversal, isto é, as normas ambientais tendem a se incrustar em cada uma das demais normas jurídicas, obrigando que se leve em conta a proteção ambiental em cada um dos demais ramos do Direito (ANTUNES, 2008).

Em relação ao Direito Internacional, por exemplo, podemos dizer que a proteção ambiental “nasce” nesse ramo com as conferências internacionais da ONU e com a produção de documentos com capacidade de influenciar as legislações internas, além dos inúmeros tratados e convenções de que o Brasil é signatário na área ambiental.

No Direito Constitucional, encontra-se a regra matriz da proteção ambiental no capítulo da Constituição Federal dedicado ao meio ambiente (Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo VI – Do Meio Ambiente) e em outros artigos do texto constitucional que tratam do tema diretamente ou de modo correlato.

No Direito Administrativo, encontram-se importantes institutos que servem para nortear a instalação e o funcionamento das atividades consideradas potencialmente poluidoras. A partir do conceito de poder de polícia ambiental, têm-se importantes institutos, como o licenciamento ambiental e a concessão da licença ambiental, a servidão ambiental, dentre outros.

É possível identificar uma importante relação com o Direito Tributário, pois se podem utilizar os tributos e as ferramentas deste ramo do direito (incentivos, isenções, imunidades) para estimular condutas não poluentes e também

conservacionistas.

Como exemplos de alguns tributos utilizados com o intuito de estimular a preservação e/ou a proteção do meio ambiente, destacam-se (a) o Imposto Territorial Rural (ITR) e (b) o ICMS dito “ecológico”.

O ITR é disciplinado pela Lei n. 9.393/96, que exclui da base de cálculo de referido imposto as áreas de preservação permanente, reserva legal, floresta nativa e outras devidamente elencadas no seu art. 10, § 1º, II.

O ICMS dito “ecológico”, por sua vez, é o que se refere ao fomento de atividades voltadas à preservação do meio ambiente. Na verdade, o termo ICMS “ecológico” não é o mais correto, na medida em que não é o imposto em si que é ecológico, mas, sim, os recursos financeiros dele provenientes que serão utilizados com esta finalidade por meio de um mecanismo de federalismo fiscal.

Verifica-se que a origem do ICMS ecológico encontra-se na busca de alternativas para o financiamento público em Municípios cujas restrições ao uso do solo são fortes empecilhos ao desenvolvimento de atividades econômicas clássicas (TORRES, 2005).

Também se verifica uma inter-relação do Direito Ambiental com o Direito Econômico, já que a defesa do meio ambiente, mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, é considerada um princípio da ordem econômica (art. 170, VI, da CF/88).

Por outro lado, instrumentos econômicos, muitas vezes utilizados com a finalidade de induzir comportamentos, constituem importante mecanismo para o direcionamento de condutas ambientalmente corretas. Por exemplo, o instrumento da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, amplamente previsto na Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (arts. 19 a 22 da Lei n. 9.433/97), cuja finalidade é arrecadar fundos para investimento na área, mas que também tem o intuito de induzir melhor análise do uso, até mesmo com a redução deste por meio de práticas ambientalmente corretas.

Esta inter-relação ganha peso na medida em que se verifica a importância do meio ambiente enquanto insumo do processo produtivo e, em outro momento, enquanto depositário das denominadas externalidades negativas das atividades, já que um resíduo – seja ele sólido, líquido ou gasoso – será descartado no ambiente por meio de uma emissão atmosférica, do lançamento de um efluente num rio ou outro corpo d’água, ou então do depósito de resíduos no solo.

No Direito Processual, busca-se o instrumental para a concretização da tutela

jurisdicional do meio ambiente. Assim, nesse ramo do direito, encontram-se diversos instrumentos à disposição, tais como: ação civil pública, ação popular, mandado de segurança, mandado de injunção, ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade (*vide* Capítulo 15).

Ressalta-se que a ação civil pública, embora não seja a única, é a opção mais utilizada para promover a responsabilização pelo dano ambiental.

Do Direito Penal, absorvem-se os conceitos de crime/sanção e responsabilidade criminal que fundamentam a responsabilização pelo crime ambiental, consagrada na Lei n. 9.605/98.

No Direito Civil, mais especificamente no Código Civil, Lei n. 10.406/2002, arts. 927 e 1.228, encontra-se menção à responsabilização ambiental e à função socioambiental da propriedade.

Assim, aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Haverá obrigação de reparar o dano independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem (art. 927).

Por outro lado, o Código Civil mantém ao proprietário a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha, mas ressalta que 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 que seja evitada a poluição do ar e das águas (art. 1.228, § 1º).

Em relação às outras ciências, o Direito Ambiental se relaciona ainda com a Ecologia, a Economia, a Biologia, a Geografia, a Química e a Engenharia e tem ligação também com a saúde pública, só para citarmos alguns exemplos.

3. Evolução da proteção ambiental no mundo e no Brasil

3.1 Evolução da proteção ambiental no mundo

Desde os primórdios da humanidade, o ser humano mantém uma relação intrínseca com o meio ambiente, seja valendo-se dele para suprir suas necessidades ou reverenciando-o como algo sagrado. No entanto, a ideia de uma

proteção ambiental juridicamente estruturada surgiu no momento em que se percebeu que a natureza não tem um poder de recuperação infinita e que o desenvolvimento da humanidade estava diretamente comprometido com a preservação ambiental.

Dessa forma, as transformações do modo de produção, desencadeadas pela Revolução Industrial (século XIX), aliadas ao aumento populacional que já se fazia sentir, ampliaram as agressões à natureza e, neste quadro, a consciência ecológica encontrou solo propício para despontar.

Os primeiros indícios de que o mundo começava a preocupar-se com o meio ambiente surgiram na década de 1960, mais especificamente no fim dela. Pode-se dizer que esse período, considerado o embrião da consciência ambiental, despertaria a ideologia ambiental política para que, na década seguinte, surgissem os acontecimentos que tomariam a atenção internacional para as questões ambientais.

Na década de 1970, alguns acontecimentos importantes contribuíram para que fosse repensada a ideia de que proteção e qualidade ambiental eram incompatíveis com desenvolvimento econômico. Dentre estes acontecimentos, podemos destacar: crise do petróleo, divulgação de relatório produzido pelo Clube de Roma – conhecido como "Os limites do crescimento" (*The limits to growth* – 1972) –, e alguns acidentes ambientais que acabaram influenciando a produção de convenções internacionais e/ou regras internas.

Sobre a crise do petróleo, vale lembrar que a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) aplicou, na prática, a ideia de que o preço do petróleo era uma arma de pressão. Com o embargo do fornecimento ao Ocidente (1973), ou quando decidiu quadruplicar os preços, desencadeou-se uma recessão mundial.

O relatório produzido pelo Clube de Roma afirmava que o mundo não suportaria um crescimento desenfreado, motivo pelo qual se pregava um conjunto de ações para conter o crescimento populacional e a redução das atividades industriais, e, consequentemente, uma redução no consumo de recursos naturais. É claro que o relatório sofreu críticas, gerou debates e, sem dúvida, contribuiu para uma reflexão sobre o problema.

Dentre os acidentes ocorridos, podemos citar o acidente industrial na cidade de Seveso, norte da Itália, em 1976, em que uma nuvem tóxica causou uma poluição atmosférica que se estendeu sobre 1.970 hectares. Como consequência, foi expedida, em 1982, a Diretiva Seveso, que passou a ser um modelo de norma

de prevenção de acidentes industriais.

Outro caso, ocorrido em 1978, foi o acidente náutico com o petroleiro Amoco Cadiz em águas territoriais francesas, mais precisamente na costa da Bretanha, considerado à época o maior desastre biológico.

Diante de todo este panorama, o ano de 1972, mais especificamente, destacou-se como o ano-chave para as discussões das questões ambientais com a realização da Conferência de Estocolmo, a primeira reunião de caráter oficial a tratar de assuntos ambientais, organizada pela ONU, cujo objetivo era fazer um balanço dos problemas ambientais em todo o mundo e buscar soluções e novas políticas governamentais com o intuito de reduzir os danos causados ao meio ambiente.

Na verdade, o mundo começava a pensar em escassez de recursos e na incorporação da questão ambiental nos processos econômicos.

Em termos de impactos jurídicos sobre as legislações internas dos países, verificamos que os países que produziram novas Constituições após Estocolmo/72 já incluíram a proteção ambiental no seu texto. Nesse sentido, é necessário relacionar as Constituições do Chile (1972), Iugoslávia (1974), Grécia (1975), Portugal (1976) e Espanha (1978), entre outras.

Após todo este "movimento" internacional, na década de 1980 os conceitos de proteção do meio ambiente começaram a expandir-se, inclusive com o surgimento, em alguns países europeus (Alemanha, Inglaterra, França, Itália, entre outros), do Partido Verde, que se consolidaria no braço político da ecologia e do pacifismo.

Em 1983, foi criada, pela ONU, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), cujos trabalhos foram concluídos em 1987, com a apresentação de um diagnóstico dos problemas ambientais globais. O relatório "Nosso futuro comum" (*Our common future*) ficou conhecido como Relatório Brundtland.

Este relatório apresentou um diagnóstico dos problemas ambientais globais, dentre outros temas importantes, e consagrou a definição de Desenvolvimento Sustentável como "aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades".

Nesta década, mais alguns acidentes famosos contribuíram para mudanças nas políticas oficiais de meio ambiente e nos conceitos de gerenciamento ambiental na indústria. Ficava cada vez mais claro que o desenvolvimento

econômico tinha que caminhar em paralelo à preservação ambiental.

Dentre alguns dos principais acidentes desta década, vale lembrar do ocorrido em Bhopal, na Índia (1984), quando um vazamento de gás letal tirou a vida de mais de 2 mil pessoas, ou o vazamento de petróleo do navio Exxon Valdez (1989), ocorrido no Alasca.

Também o acidente na Usina de Chernobyl, na Ucrânia (1986) – integrante da antiga União Soviética –, serviu para demonstrar que o mundo era muito pequeno e que os impactos ambientais deveriam ser analisados de forma global, pois, pelo que se sabe, este acidente lançou um volume de radiação cerca de 30 vezes maior do que a bomba de Hiroshima, sendo que tal radiação atingiu vários países europeus, chegando até o Japão.

Na época, calculava-se que cerca de 100 mil pessoas sofreriam danos genéticos ou teriam câncer, devido ao acidente, nos cem anos subsequentes ao ocorrido.

Na década de 1990, caminhando para melhor implementação da proteção ambiental, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO/92), no Rio de Janeiro. Tal encontro enfocou o esgotamento de um modelo de desenvolvimento predatório e marcou o início de grande compromisso público de chefes de Estado de todo o mundo em relação ao futuro do planeta. Ficou, então, consagrada a frase: “Pensando globalmente, agindo localmente”. Os aspectos internacionais da proteção ambiental serão analisados no próximo capítulo.

3.2 Evolução da proteção ambiental no Brasil

Quanto ao desenvolvimento da proteção ambiental no Brasil, pode-se dizer que a consciência ecológica chegou tardiamente e que a proteção ambiental só ganhou corpo na década de 1980. Antes, todavia, é necessário um esforço histórico.

Na verdade, quando se pensa nas primeiras formulações legislativas sobre proteção do meio ambiente no Brasil, faz-se necessário pontuar a nossa história como colônia de Portugal. Assim, não só no período colonial, mas mesmo após a Independência, a legislação portuguesa (legislação do Reino) foi a que vigorou no território nacional até ser formalmente revogada expressamente pelo art. 1.807 do Código Civil de 1916, que dispôs: “Ficam revogadas as Ordenações, Alvarás, Leis, Decretos, Resoluções, Usos e Costumes concernentes às matérias de direito civil reguladas neste Código”.

Por outro lado, todos os ciclos econômicos da nossa história (ciclo do pau-brasil, da cana-de-açúcar, do ouro, do café, da borracha) têm como ponto em comum a ideia de extração de riquezas do ambiente natural do Brasil. Assim, eventual proteção de algum recurso ambiental ou a penalização para alguma conduta tinha um aspecto dominante de proteção em virtude da atividade econômica.

Destaca-se que somente em 1808 o país passou a ter, com a criação do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, uma área de proteção ambiental com caráter conservacionista.

Finalmente, o antigo Código Civil (1916), que foi o primeiro diploma legal genuinamente brasileiro, demonstrava preocupação com a proteção ambiental, proibindo construções capazes de poluir, ou inutilizar para o uso ordinário, a água de poço ou fonte alheia, a elas preexistentes (*v.g.*, art. 584 do antigo Código Civil – 1916).

Verifica-se, neste momento, que as questões ambientais utilizavam-se do sistema privado de solução, notadamente o uso das regras do chamado direito de vizinhança.

Em conclusão, evoluímos de uma fase de exploração desregrada, na qual a conquista de novas fronteiras (agrícolas, pecuárias e minerárias) era tudo o que importava na relação homem-natureza, para uma fase que manteve na omissão legislativa seu traço preponderante, relegando-se eventuais conflitos de cunho ambiental, quando muito ao sabor do tratamento pulverizado, assistemático e privatístico dos direitos de vizinhança (BENJAMIN, 1999).

Nas décadas que se seguiram à promulgação do Código Civil de 1916, mais precisamente nas de 1930 e de 1960, começa a surgir no país, ainda que de maneira pontual, a legislação tutelar do meio ambiente, com o aparecimento de alguns diplomas normativos.

Podem-se ressaltar, basicamente, os seguintes: Decreto n. 2.793/34 (Código Florestal), Decreto n. 24.643/34 (Código de Águas), Lei n. 4.504/64 (Estatuto da Terra), Lei n. 4.771/65 (Código Florestal), Decreto-lei n. 221/67 (Código de Pesca), Decreto-lei n. 227/67 (Código de Mineração), Lei n. 6.453/77 (Responsabilidade Civil por Danos Nucleares) e Lei n. 6.766/78 (Parcelamento do Solo Urbano).

Neste momento, o país se encontrava em uma fase fragmentária e pontual da proteção ambiental, pois havia um controle legal de atividades exploratórias e a proteção de certas categorias de recursos naturais.

Além disso, como vimos, na década de 1970 a discussão das questões ambientais foi marcada pela Conferência de Estocolmo (1972), e as principais discussões centravam-se na necessidade de políticas de controle da poluição ambiental.

No Brasil, por exemplo, os principais órgãos de meio ambiente, nas esferas federal e estadual, tiveram suas atividades desenvolvidas após a citada conferência (como a criação, em 1973, da Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República). Surgiram também, na década de 1970, os primeiros movimentos ambientalistas que viriam a se denominar, nos anos 1980, Organizações Não Governamentais (ONGs).

Assim, a partir da década de 1980 nossa legislação ambiental passou a se desenvolver de modo efetivo. A Lei n. 6.803/80 previu as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e a Lei n. 6.902/81 previu a criação de estações ecológicas e de Áreas de Proteção Ambiental.

Com a Lei n. 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), caminhou-se para a proteção ambiental de forma específica e global, por meio da instituição de um Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) composto de órgãos e entidades de todas as unidades da Federação, vinculados ao problema ambiental – e, para assessorar e propor ao Governo diretrizes de política ambiental, foi criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Essa lei, que estabelece princípios, objetivos e instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, trouxe definitivamente para nosso ordenamento a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e instituiu um regime de responsabilização civil objetiva para o dano ambiental (art. 14, § 1º), conferindo ao Ministério Público legitimação para agir nessa matéria.

Posteriormente, outras leis foram produzidas, entre as quais a Lei n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), bem como a previsão da proteção ambiental na Constituição Federal de 1988 e a Lei n. 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais).

Outras importantes leis surgiram para completar esse círculo de proteção. Dentre elas, podemos citar: Lei n. 9.433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos), Lei n. 9.605/98 (Crimes Ambientais), Lei n. 9.795/99 (Educação Ambiental), Lei n. 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação) e Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

Nessa direção, novas e modernas legislações vêm sendo elaboradas: Lei n. 11.105/2005 (Lei de Biossegurança); Lei n. 11.284/2006 (Gestão de Florestas Públicas); Lei n. 11.428/2006 (Utilização e proteção da vegetação nativa do

Bioma Mata Atlântica); Lei n. 11.445/2007 (Saneamento Básico); Lei n. 11.516/2007 (Instituto Chico Mendes); Lei n. 11.794/2008 (Procedimentos para o uso científico de animais); Lei n. 11.952/2009 (Regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal); Lei n. 11.959/2009 (Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e Pesca); Lei n. 12.114/2009 (Lei do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima); Lei n. 12.187/2009 (Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima) e, mais recentemente, a Lei n. 12.305/2010 (Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos).

Por todo o exposto, verifica-se que, apesar de termos uma Política Nacional, a legislação ambiental brasileira ainda é composta de várias leis esparsas por assuntos, além de termos uma enorme produção de normas regulamentares, tais como: portarias, instruções do Ministério do Meio Ambiente (MMA), resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), bem como atos normativos estaduais e municipais.

4. Classificação do meio ambiente

A doutrina e a jurisprudência acolhem uma classificação do meio ambiente, levando em conta seus diferentes aspectos e particularidades.

A partir de uma conceituação legal, que não abrange a noção de meio ambiente como um todo, mas se restringe ao aspecto natural dele, a Lei n. 6.938/81 considera “meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3º, I).

No entanto, numa visão mais ampla e que contempla os diversos aspectos do meio ambiente, este pode ser entendido como a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas (SILVA, 2000a).

Desta forma, identificam-se quatro aspectos ou particularidades do meio ambiente que levam à sua classificação em: (A) meio ambiente natural, (B) meio ambiente artificial, (C) meio ambiente cultural e (D) meio ambiente do trabalho.

4.1 Meio ambiente natural

O meio ambiente natural, também denominado físico, é constituído notadamente pelos recursos naturais: solo, água, ar, flora (é com relação a esse aspecto que a Lei n. 6.938/81 define, no art. 3º, o que se deve entender por meio

ambiente).

Na Constituição Federal de 1988, seja de modo específico ou sob a nomenclatura genérica de meio ambiente, encontramos previsão de proteção das variáveis desse ambiente natural, notadamente: água, ar, solo, flora e também fauna, com o intuito de manter a interação dos seres vivos e seu meio.

Pode-se afirmar que essa face do meio ambiente é composta de elementos naturais que existem independentemente da ação do homem. Assim, o dito "meio ambiente natural" seria composto pelos espaços que mantiveram sua formação originária ou pelos que não se alteraram significativamente em decorrência da presença humana.

4.2 Meio ambiente artificial

O meio ambiente artificial é entendido como aquele composto pelo espaço urbano construído (conjunto de edificações) e pelos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes) – fruto da interação do homem com o meio ambiente natural.

Assim, em virtude de necessidade ou de oportunidades econômicas, o ser humano vai moldando e adaptando o ambiente natural, fazendo surgir um conjunto de edificações que caracterizam o nascimento do direito de propriedade ou os espaços e edificações públicos destinados a concretizar o bem comum.

O texto constitucional, nos arts. 182 e 183, combinados com o art. 225 da Constituição Federal, acrescidos da regulamentação instituída pela Lei n. 10.257/2001 – conhecida como Estatuto da Cidade –, estabelece uma sistematização na proteção a esse aspecto do ambiente.

Ainda no texto constitucional, encontramos outros dispositivos que tratam do tema, notadamente o art. 21, XX, que dispõe sobre a competência da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, até mesmo habitação, saneamento básico e transportes urbanos, bem como o art. 5º, XXIII, que disciplina que a propriedade atenderá sua função social, além das regras previstas para o Município cuidar do ambiente local, conforme art. 30 da CF/88.

Dessa forma, buscando o equilíbrio ambiental das cidades, requisito fundamental para a sadia qualidade de vida, vemos que a política urbana deve voltar-se para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a previsão de algumas diretrizes gerais.

Verifica-se a necessidade da garantia do direito a cidades 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, bem como 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. 2º, I e VIII, da Lei n. 10.257/2001).

4.3 Meio ambiente cultural

O meio ambiente cultural é integrado pelo patrimônio histórico, artístico, paisagístico, turístico – também considerado fruto da interação do homem com o meio ambiente natural, mas diferindo do anterior pelo valor especial que adquiriu ou de que se impregnou.

Consideram-se patrimônio cultural brasileiro os 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, nos quais se incluem: as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (art. 216 da CF/88).

A proteção desse patrimônio incumbe ao Poder Público, com a colaboração da sociedade, desde a utilização de diversos instrumentos elencados, tais como: inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Verifica-se que esse rol dos itens que compõem o meio ambiente cultural é meramente exemplificativo, pois, além dos itens relacionados, outros podem constituir nosso patrimônio cultural, cabendo, ainda, ao Estado garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura nacional, apoiando e incentivando a difusão das manifestações culturais (art. 215 da CF/88).

A Constituição Federal protege de modo amplo esse aspecto do meio ambiente, tratando até mesmo das regras de competência legislativa e material nesse assunto, prevendo quais entidades federativas – União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – podem legislar e atuar na sua proteção.

Além disso, reiterando as nossas regras de proteção ao meio ambiente cultural, somam-se, ao ordenamento jurídico nacional, regras de proteção internacional para preservar o bem que espelha determinada identidade cultural.

Assim, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), uma das agências especializadas da ONU, é a responsável pela implementação dessa proteção em nível mundial.

4.4 Meio ambiente do trabalho

O meio ambiente do trabalho é o local onde se desenvolvem as atividades do trabalho humano; o complexo de bens móveis e imóveis de uma empresa. Importante destacarmos que sua proteção é vital para a saúde e integridade física dos trabalhadores.

No texto da Constituição Federal de 1988, encontramos dois artigos que tratam pontualmente da tutela do meio ambiente do trabalho. Assim, dentre os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, encontramos a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7º, XXII, da CF/88).

Por outro lado, há previsão constitucional que determina que ao sistema de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei, colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho (art. 200, VIII, da CF/88).

Pode-se afirmar que estes dois dispositivos cuidam da tutela imediata do meio ambiente do trabalho. A mediata tem respaldo no *caput* do art. 225 da Constituição Federal. Além disso, importante ressaltar que a proteção ao meio ambiente do trabalho é distinta da proteção do direito do trabalho. Isso porque aquela tem por objeto jurídico a saúde e a segurança do trabalhador, a fim de que este possa desfrutar uma vida com qualidade. Busca-se salvaguardar o homem trabalhador das formas de degradação e poluição de vida (FIORILLO, 2009).

O meio ambiente do trabalho pode ser defendido por meio de ação civil pública, com julgamento pela própria Justiça do Trabalho. Deste modo, conforme decisões já consagradas pela jurisprudência, tendo a ação civil pública como causa 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 (STF, RE 206.220/MG).

Capítulo 2

Direito Ambiental Internacional

1. Noções introdutórias

Não há dúvidas de que a proteção ambiental tem os seus aspectos mais importantes em decorrência da proteção na esfera internacional. É a partir da Organização das Nações Unidas (ONU) que se tem uma plêiade de convenções, com inspiração direta nos instrumentos protetivos no âmbito de cada país.

Em linhas gerais, a proteção ambiental no âmbito internacional tem início com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, na Suécia, em 1972.

Os anos seguintes à Declaração de Estocolmo foram desencadeadores de uma multiplicidade de instrumentos internacionais sobre a proteção ambiental, com uma série de declarações, tratados multilaterais e bilaterais e convenções no âmbito global e regional.

1.1 Conferência de Estocolmo sobre meio ambiente humano

A Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, foi a primeira conferência global no seio da Organização das Nações Unidas (ONU).

Com a conclusão de seus trabalhos, foi editada a Declaração de Estocolmo, documento com 26 princípios norteadores da proteção ambiental. Em seu Princípio 01, reconhece que “os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma”.

O aspecto mais relevante da Declaração de Estocolmo foi inserir as questões ambientais na agenda política, econômica e social em nível global.

1.2 Principais convenções ambientais

Com o reconhecimento da essencialidade das questões ambientais, uma série de convenções foram editadas pela ONU. Para fins didáticos, enumeram-se as principais convenções ambientais editadas:

1) *Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional (Convenção de Ramsar).* Editada em 1971, tem como objeto a proteção de áreas úmidas. É uma convenção fruto de atividades de ONGs durante os anos 1970, preocupadas com a vida e o hábitat das aves aquáticas. O Brasil possui os seguintes sítios Ramsar, a saber: (a) Área de Proteção Ambiental das Reentrâncias Maranhenses; (b) Parque Nacional do Araguaia; (c) Parque Nacional da Lagoa do Peixe; (d) Parque Nacional do Pantanal Mato-Grossense; (e) Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá; (f) Área de Proteção Ambiental da Baixada Maranhanse; (g) Parque Estadual Marinho do Parcel de Manuel Luiz; (h) Reserva Particular do Patrimônio Natural do SESC Pantanal; (i) Reserva Particular do Patrimônio Natural da Fazenda Rio Negro; (j) Parque Nacional Marinho de Abrolhos; (l) Parque Estadual do Rio Doce (Ministério do Meio Ambiente).
2) *Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna em Perigo de Extinção (CITES).* Editada em 1973, a CITES, em aspectos gerais, disciplina a responsabilidade dos seus signatários pelo comércio internacional de espécies da flora e fauna ameaçadas de extinção. A CITES possui três anexos que relacionam as espécies ameaçadas, a saber: (a) anexo I, com as espécies reconhecidamente ameaçadas de extinção; (b) anexo II, com espécies que, embora não estejam em perigo de extinção, poderão chegar a essa situação, caso o comércio não fique sujeito a rigorosa regulamentação; (c) anexo III, com espécies que estão protegidas ao menos em um país, o qual tenha solicitado a assistência de outras partes para controlar seu comércio.
3*) Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio e Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio.* A Convenção de Viena (1985) e o Protocolo de Montreal (1987) estabelecem as medidas de proteção à saúde humana e ao meio ambiente contra os efeitos adversos que decorram de atividades humanas que afetem ou possam afetar a camada de ozônio, em especial a eliminação dos processos de fabricação de substâncias com clorofluorcarbonatos e hidroclorofluorcarbonatos.
4) *Convenção sobre Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos* (*Convenção da Basileia*). A Convenção da Basileia (1989)

estabelece as normas para o transporte transfronteiriço de resíduos sólidos e líquidos perigosos. Entre os seus objetivos, destacam-se: (a) minimizar, reciclar e eliminar os resíduos perigosos; (b) reduzir o movimento de resíduos perigosos; (c) coibir o tráfego ilícito de qualquer movimento transfronteiriço de resíduos perigosos ou outros rejeitos etc.

1.3 Relatório "Nosso futuro comum"

Em 1983, a ONU criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, com a coordenação de Gro Harlem Brundtland, ex-primeira-ministra da Noruega. O trabalho da Comissão foi discutir em âmbito global as temáticas ambientais e de desenvolvimento.

Em 1987, a Comissão apresentou o Relatório "Nosso futuro comum", que passou a ser conhecido como Relatório Brundtland, em reconhecimento ao trabalho de Gro Harlem Brundtland.

Coube ao Relatório "Nosso futuro comum" definir o conceito clássico de desenvolvimento sustentável como "aquele que atende às necessidades das presentes gerações sem comprometer as necessidades das gerações futuras".

Com a edição do relatório, constatou-se a necessidade de mais uma conferência ambiental global para o aprofundamento das discussões de Estocolmo.

Assim, por meio da Resolução 44/228, de 1989, a ONU decidiu convocar uma conferência sobre meio ambiente e desenvolvimento, que seria realizada no ano de 1992, no Brasil.

1.4 Conferência do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento

É o principal encontro ambiental da história. Com efeito, no ano de 1992, o mundo se reuniu na cidade do Rio de Janeiro para discutir a emergência das temáticas ambientais.

Em aspectos fundamentais, o resultado do trabalho da ECO/92 foi a edição dos seguintes documentos:

A) Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

A Declaração do Rio é, sem dúvida, uma das grandes contribuições para a

proteção ambiental, isso porque estabeleceu em seus 27 princípios todo um conjunto de regras do Direito Ambiental, tais como desenvolvimento sustentável, solidariedade intergeracional, precaução, poluidor-pagador etc.

B) Agenda 21

A Agenda 21 é um programa de ação com diretrizes para a implementação do desenvolvimento sustentável. É uma tentativa de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. A Agenda 21 é um compromisso político de alto nível que busca concretizar a harmonização do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental.

C) Convenção-Quadro sobre Mudanças do Clima

Adotada em Nova York, em 9 de maio de 1992, o objetivo da Convenção-Quadro sobre Mudanças do Clima é a redução de emissões de gases de efeito estufa e a estabilização das concentrações desses gases na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Entrou em vigor em 1994.

Segundo a Convenção, mudança do clima "significa uma mudança de clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis". Em suma, o que se pretende é mitigar a interferência antrópica no sistema climático.

Com a adoção da Convenção-Quadro e como forma de manter a discussão sobre o clima, as partes (países) se reúnem periodicamente para discutir as questões climáticas. Essas reuniões são chamadas de COP (Conferência das Partes). Na COP 3, em 1997, foi aprovado o Protocolo de Kyoto.

O objetivo do protocolo é que os países do Anexo I – relação dos 40 países e a Comunidade Europeia, listados na Convenção-Quadro – assumam compromissos de reduzir suas emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) pelo menos 5% em relação aos níveis de emissões do ano de 1990, no período de compromisso entre os anos de 2008 e 2012.

No entanto, em meio às preocupações com a crise econômica global, na última Conferência das Partes da Convenção da ONU sobre Mudança do Clima (COP 17), realizada em dezembro de 2011, em Durban (África do Sul), os países

concordaram em negociar até 2015 um tratado ambiental em que todos (incluindo nações em desenvolvimento, como China e Brasil) se comprometerão com metas obrigatórias de redução de emissões de carbono, para serem implementadas a partir de 2020. Desta forma, o Protocolo de Kyoto, que expiraria em 2012, foi estendido até 2017, mas sem Japão, Rússia e Canadá.

D) Convenção sobre Diversidade Biológica ou da Biodiversidade

É o principal documento internacional de proteção da biodiversidade. Os objetivos da convenção centram-se na conservação da diversidade biológica, na utilização sustentável de seus componentes e na repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado.

E) Declaração de Princípios das Florestas ou Carta das Florestas

Trata-se de um documento genérico que estabelece princípios para a proteção das florestas. É uma declaração de princípios sem força jurídica obrigatória e que exprime fundamentalmente que os países, em especial os desenvolvidos, deveriam empreender esforços para recuperar a Terra por meio de reflorestamento e conservação florestal.

1.5 Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável (Rio+10)

Em 2002, realizou-se em Joanesburgo, na África do Sul, a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+10, já que realizada dez anos após a ECO/92.

Nesse encontro, discutiram-se medidas concretas para executar os objetivos da Agenda 21 até então não suficientemente implementados, acreditando-se, ainda, que, desde então, o grande enfoque deveria ser a concretização de políticas públicas necessárias a um crescimento com sustentabilidade.

Dois foram os documentos oficiais da cúpula mundial: (a) Declaração Política e (b) o Plano de Implementação.

A Declaração Política, denominada “O compromisso de Joanesburgo sobre desenvolvimento sustentável”, reafirma os princípios das duas conferências anteriores e faz uma análise da pobreza e da má-distribuição de renda no mundo. O Plano de Implementação é composto de três objetivos: (a) a erradicação da pobreza, (b) a mudança nos padrões insustentáveis de produção e consumo e (c) a proteção dos recursos naturais (OLIVEIRA, 2012).

Agora, em 2012, o cenário mundial está se preparando para a realização da Rio+20, oportunidade para um balanço do que foi feito e de tudo que precisa ainda ser concretizado.

Capítulo 3

Tutela Constitucional do Meio Ambiente

1. Noções introdutórias

Em uma análise da evolução da tutela constitucional ambiental nos textos das diversas Constituições, observa-se que a Constituição Imperial de 1824 não fez qualquer referência à matéria ambiental. A única menção era à proibição de indústrias contrárias à saúde do cidadão.

A Constituição Republicana de 1891, por sua vez, atribuiu competência à União para legislar sobre suas minas e terras.

A Constituição de 1934 tratou da proteção às belezas naturais, ao patrimônio histórico, artístico e cultural, conferindo, ainda, à União competência em matéria de riquezas do subsolo, mineração, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração. Além disso, a partir da Constituição de 1934, os textos começaram a prever a função social da propriedade.

Tanto a Constituição de 1937 quanto a de 1946 mantiveram a preocupação com a proteção dos monumentos históricos, artísticos, naturais e paisagísticos, cuidando, ainda, da competência legislativa da União a respeito de certos temas, tais como: riquezas do subsolo, águas, florestas, caça e pesca.

O texto constitucional de 1967 manteve as disposições dos anteriores, incluindo dentre as competências da União legislar sobre normas gerais de defesa da saúde, sobre jazidas, florestas, caça, pesca e águas.

Como conclusão, verifica-se que, desde a Constituição Federal de 1934, todas mantiveram a proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico do país, mas o legislador constituinte não se preocupou em proteger o meio ambiente de forma específica e global.

No entanto, notadamente após a realização da Conferência de Estocolmo (1972), desencadeou-se um movimento mundial de positivação constitucional das normas protetivas do meio ambiente, e a temática ambiental foi incluída no texto das Constituições elaboradas após esta data (ver item 3.1 do Capítulo 1, *supra*).

Entre nós, não foi diferente. Deste modo, sob influência direta das Constituições portuguesa (1976) e espanhola (1978), pela primeira vez na história de nosso Direito Constitucional uma Constituição (1988) dedicou um capítulo inteiro ao meio ambiente, dividindo entre Governo e sociedade a responsabilidade pela sua preservação e conservação. Portanto, é certo que a Constituição de 1988 foi um marco decisivo para a formulação de nossa política ambiental.

2. Tutela constitucional do meio ambiente na CF/88

A CF/88, no Capítulo VI do Título VIII, traz a regra matriz ambiental com o art. 225, considerado um dos mais avançados dispositivos em matéria de proteção ambiental, cuja regra básica encontra-se logo no *caput*, que prevê: "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".

Nesse sentido, a CF/88 pode ser considerada *verde*, dada a amplitude da proteção ambiental que estabelece. O texto constitucional tutela o meio ambiente administrativa, civil e penalmente (art. 225 e seus parágrafos). No entanto, além do art. 225, encontram-se na CF/88 vários outros dispositivos constitucionais, dentro dos mais variados temas, que de forma direta ou indireta cuidam da proteção ambiental.

Desta forma, o texto constitucional trata da divisão de competências em matéria ambiental, sendo definida a atuação de cada entidade da Federação, tanto no aspecto legislativo quanto no aspecto material (art. 20 e seus incisos; art. 21, XIX; art. 22, IV; art. 23, I, III, IV, VI, VII e XI; art. 24, I, VI, VII e VIII; art. 30, I, II, VIII e IX). Portanto, a CF/88 consagrou a autonomia dos diversos entes da Federação e previu que eles devem partilhar responsabilidades sobre a condução das questões ambientais, tanto no que tange à competência legislativa quanto no que diz respeito à competência material, também conhecida como implementadora ou de execução (ver item 3 deste capítulo).

Além disso, há previsão de proteção ao meio ambiente no Capítulo I, Título VII, da Constituição Federal, quando esta trata dos princípios gerais da atividade econômica (art. 170, VI; art. 174, § 3º; art. 177, § 4º, II, *b*), e no Capítulo III, do mesmo título, que trata da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (art. 186, II). Também na Ordem Social, a Constituição prevê proteção do meio

ambiente em diferentes aspectos, tais como: art. 200, VIII; art. 216, V; art. 220, § 3º, II; art. 225; art. 231, § 1º. Têm-se, ainda, previsões sobre a tutela processual do meio ambiente, isto é, a Constituição determina a existência de ações específicas para a proteção ambiental. Encontraremos, por exemplo: o art. 5º, LXXIII, prevendo a ação popular para defesa do meio ambiente, e o art. 129, III, tratando das funções institucionais do Ministério Público, prevendo a utilização da ação civil pública como um instrumento de tutela ambiental.

Por fim, o Conselho de Defesa Nacional, órgão de consulta do Presidente da República, deve observar a proteção dos recursos naturais ao propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional (art. 91, § 1º, III).

Com essas considerações, impõe-se uma análise do art. 225 da CF/88.

Com efeito, no art. 225 e seus parágrafos, tem-se o corolário da proteção ambiental, e o *caput* da norma, em especial, merece análise mais detida de seus elementos para uma melhor compreensão da estrutura de proteção ambiental estabelecida na CF/88.

O *caput* do art. 225 determina que todos 1) têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, 2) bem de uso comum do povo 3) e essencial à sadia qualidade de vida 4), impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo 5) para as presentes e futuras gerações 6).

Em análise de cada um desses elementos é possível extrair a extensão de cada expressão:

1) Todos

A utilização do pronome indefinido “todos” aumenta a abrangência da norma, com a inserção do direito ao meio ambiente como um direito difuso. Em linhas gerais, o direito difuso é o que extrapola a esfera individual, tendo como titulares pessoas indeterminadas e ligadas por uma situação danosa de fato (art. 81, parágrafo único, do CDC). Além disso, o pronome indica que a proteção ao meio ambiente é extensível não somente aos brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil (presente geração), mas igualmente às gerações futuras.

2) Têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

Em primeiro plano, a locução “todos têm direito” significa que a proteção ao meio ambiente é um direito público subjetivo, oponível contra todos – e não

somente contra o Estado. A proteção ao meio ambiente pode ocorrer em face do Estado ou mesmo de um particular – como exemplo, um vizinho que esteja desmatando uma floresta nativa. A expressão “meio ambiente ecologicamente equilibrado” remete-nos à noção de equilíbrio ecológico, que é um estado ou situação na qual as populações das diferentes espécies permanecem mais ou menos constantes, mediadas pelas interações entre elas.

3) Bem de uso comum do povo

Trata-se de expressão prevista no art. 99, I, do Código Civil. No entanto, na área ambiental, a expressão adquire uma conotação própria e específica. Em relação à questão ambiental, o bem de uso comum do povo seria aquele que pode ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites legais. Teria a característica de um bem dito difuso, pois não é enquadrável como público nem como privado.

Com base na clássica pergunta “de quem é o ar que respiro?”, surge o entendimento de que a noção de bem de uso comum do povo, para o Direito Ambiental, significa “bem de fruição coletiva”, e, portanto, seu proprietário, pessoa pública ou particular, não pode dispor da qualidade do ambiente a seu bel-prazer, porque ele não integra sua disponibilidade, uma vez que temos de lembrar também da noção maior de função social da propriedade.

4) Essencial à sadia qualidade de vida

Não dá para pensar em sadia qualidade de vida sem um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem o necessário equilíbrio dos recursos ambientais.

5) Impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-loe preservá-lo

Nota-se que o Poder Público, em todas as suas esferas de atuação – administrativa, legislativa ou judicial –, deve tomar as medidas para preservação e conservação ambiental, garantindo a incolumidade do meio ambiente. A coletividade também assume importante papel, uma vez que atuará não só por meio de participação em órgãos colegiados, mas também diretamente, manifestando-se nas audiências públicas ou na via processual, mediante as associações nas ações civis públicas, ou diretamente, por intermédio de iniciativa popular, na ação popular de defesa ambiental.

6) Para as presentes e futuras gerações

Tratando-se de típico direito de terceira geração – o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado –, é um direito de toda a coletividade e deve ser preservado para a sociedade atual, bem como para a futura, ressaltando o que alguns consideram o caráter intergeracional desse direito.

Importante destacar que a natureza jurídica do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é de direito humano fundamental de terceira geração. Nessa direção, o STF (MS 22.164-0) consagrou o entendimento de que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito humano fundamental incluído nos direitos de terceira geração.

Não é demais lembrar que, na tradicional classificação dos direitos humanos em gerações, têm-se os direitos de primeira geração – direitos individuais e políticos, os quais privilegiam o valor liberdade; já na segunda geração, encontram-se os direitos econômicos, sociais e culturais, que procuram consagrar, na prática, o valor igualdade, e, por fim, os ditos direitos de terceira geração, que consagram o valor solidariedade. Logo, não são direitos de uma pessoa ou de um grupo, mas são direitos cujo destinatário é o gênero humano.

3. Competências constitucionais

As competências constitucionais em matéria ambiental estão disciplinadas entre os arts. 21 e 25 e no art. 30 da CF/88.

Em linhas gerais, as competências se dividem em: (a) *competência administrativa* e (b) *competência legislativa*.

Entende-se por *competência administrativa* ou *material* o campo de atuação político-administrativa de cada ente federativo. Em outras palavras, em matéria ambiental, a competência administrativa é representada, por exemplo, pelo poder de polícia ambiental, pelo licenciamento ambiental etc.

A *competência legislativa* ou *legiferante* é a capacidade de cada ente federativo em editar leis.

Com essa divisão, analisar-se-ão as competências correspondentes.

Nesse sentido, o art. 21 da CF/88 dispõe sobre a *competência administrativa exclusiva da União*. Assim, compete à União: "(...) XIX – instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; (...) XXIII –

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, atendidos os seguintes princípios e condições: *a*) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; *b*) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; *c*) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; *d*) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa".

O art. 22 da CF/88 disciplina a competência legislativa privativa da União, que são as matérias que somente podem ser objeto de lei editada pela União. Contudo, por meio da edição de lei complementar, a União pode autorizar os Estados a legislarem sobre questões específicas das matérias relacionadas no artigo em questão. Assim, compete privativamente à União legislar sobre: "(...) IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; (...) XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; (...) XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza".

O art. 23 da CF/88 disciplina a *competência administrativa comum* entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. É, sem dúvida, uma das mais importantes normas, ao prever a cooperação de todos os entes federativos na proteção ao meio ambiente. Nesse sentido, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: "(...) 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; IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; (...) VII – preservar as florestas, a fauna e a flora; (...) IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios".

Aspecto importante do art. 23 da CF/88 é o seu parágrafo único, que dispõe que "leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do

desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional". Após anos de tramitação no Congresso Nacional, foi editada a primeira das leis complementares, a LC n. 140, de 8 de dezembro de 2011, que regulamentou os incisos III, VI e VII do art. 23 da CF.

O art. 24 da CF/88 estabelece a *competência legislativa concorrente* entre a União, os Estados e o Distrito Federal. É importante relacionar que os Municípios não estão contemplados no *caput* do art. 24. Dessa forma, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: "(...) VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico".

No âmbito da competência legislativa concorrente do art. 24 da CF/88, a competência da União limitar-se-á a estabelecer *normas gerais*. Normas gerais são aquelas que estabelecem diretrizes gerais e que têm como objetivo a uniformização e a coordenação da matéria regulamentada.

Além disso, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados (art. 24, § 2º).

No caso de inexistir lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão competência legislativa plena, para atender suas peculiaridades (art. 24, § 3º). Contudo, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º).

Quanto aos Municípios, a CF/88 estabelece no art. 30 que eles podem legislar sobre assuntos de interesse local (inc. I) ou suplementar, no que couber, a legislação federal e estadual (inc. II). Ademais, podem "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (inc. VIII); e "promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual" (inc. IX).

Capítulo 4

Princípios do Direito Ambiental

1. Noções introdutórias

Os princípios apresentam-se enquanto espécie de um gênero: a norma jurídica. Com efeito, nosso ordenamento jurídico é composto de regras e princípios, ambos apresentando juízos do "dever ser".

As regras impõem algo, permitem ou taxativamente proíbem determinadas condutas, de modo que, se uma regra possui validade, deve ser cumprida, na medida de sua prescrição.

Os princípios, por outro lado, podem ser entendidos enquanto normas que impõem um mandamento a ser concretizado, cumprido em diferentes graus, pois ordenam que algo seja realizado dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes.

Hoje, claro está o papel normativo dos princípios, os quais preconizam uma atuação positiva do Estado, notadamente por meio da implementação de normas programáticas, e, se desrespeitados, geram as mais diferentes repercussões na esfera patrimonial e pessoal do agente.

O Direito Ambiental, enquanto ramo autônomo, possui um conjunto de regras e princípios próprios voltado para a concretização da proteção ambiental. Contudo, não há uma uniformidade entre os doutrinadores quanto à tipologia e ao conteúdo destes. A análise, dessa maneira, centrar-se-á nos mais recorrentes.

Por fim, importante lembrar que não só a doutrina e a jurisprudência, mas também a legislação ambiental vêm expondo e explicitando alguns importantes princípios. Assim, encontramos previsão expressa de vários deles em diversas leis ambientais.

2. Princípio do desenvolvimento sustentável

A definição de desenvolvimento sustentável teve origem com o Relatório "Nosso futuro comum", também conhecido como Relatório Brundtland.

Para o Relatório Brundtland, considera-se desenvolvimento sustentável “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as necessidades das gerações futuras”.

Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente em relação a ele.

Desta forma, esse princípio procura compatibilizar desenvolvimento econômico-social e preservação da qualidade do meio ambiente. Encontramos este princípio, tanto no âmbito internacional quanto no nacional, em diversos dispositivos.

Na Declaração do Rio, por exemplo, encontraremos sua previsão precipuamente nos Princípios 3 e 4.

Princípio 3 – O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

Princípio 4 – Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.

A Lei n. 6.938/81, quando cuida dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, prevê no art. 4º que tal política visará: “I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”.

A Constituição Federal de 1988, no art. 170, VI, evidencia a opção por uma ordem econômica que respeite o meio ambiente; nesse sentido, prevendo como princípio da ordem econômica a defesa do meio ambiente, até mesmo mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Nessa inter-relação entre meio ambiente e atividade econômica, é interessante recordar que: “(...) o sistema econômico atua como um mero intermediário entre o meio ambiente e (...) o meio ambiente. Por mais paradoxal que possa parecer esta afirmação, é o que, de fato, ocorre. A atividade econômica do homem consiste, em essência, no retirar da biosfera elementos que, mais cedo ou mais tarde, a ela retornarão, sob diversas formas ou modalidades” (NUSDEO, 2001).

Desse modo, pode-se afirmar que o princípio do desenvolvimento sustentável procura fazer com que as atividades sejam desenvolvidas utilizando todos os

meios colocados à disposição para a menor degradação possível (na prática, têm-se várias ações com o intuito de concretizar o princípio, tais como: utilização racional da água; correta disposição dos resíduos sólidos; opção por matérias-primas menos poluentes; instalação de filtros nas chaminés; dentre outras medidas).

Por fim, importante ressaltar que é possível encontrar na doutrina uma nomenclatura diferente para expor uma ideia correlata. Assim, o nome do princípio varia, mas a ideia de desenvolvimento sustentável é mantida.

O exemplo é o princípio do *Acesso Equitativo aos Recursos Naturais*, cuja ideia é a de que o meio ambiente é um bem de uso comum do povo, sendo possível, no entanto, por meio da equidade, assegurar às gerações futuras o uso dos recursos ambientais (MACHADO, 2009).

3. Princípio da prevenção/precaução

Durante muito tempo, discutiu-se se estávamos diante de um mesmo princípio ou de dois princípios distintos.

Inicialmente, não se diferenciavam, até porque a ideia de ambos é prevenir a ocorrência do dano ambiental. Isso, sem dúvida, é um dos pontos mais importantes do Direito Ambiental, diante da complexidade da reparação do dano ao meio ambiente, já que é difícil restabelecermos o *status quo ante* perante uma área degradada. Sabe-se que muitos danos ambientais são compensáveis, mas, sob a visão técnica, de difícil ou impossível reparação.

No entanto, com o passar do tempo e o amadurecimento da ideia, tanto a doutrina quanto a jurisprudência do Direito Ambiental passaram a entender como necessária a distinção entre ambos.

Assim, pode-se afirmar que o *princípio da prevenção* trata de riscos ou impactos já conhecidos pela ciência e é aplicado com o objetivo de impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente, por meio da imposição de medidas de proteção antes da implantação de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras.

O *princípio da prevenção* espelha o *pre-venire*, isto é, antecipar-se ao que vai vir e, nesse caso, porque já se conhece o que vai vir.

No caso de certeza dos danos ambientais de determinado empreendimento, estes devem ser prevenidos, com uma atuação antecipada.

Neste sentido, como previsões normativas do princípio, destacam-se o art. 225, § 1º, IV, da CF/88, que determina a necessidade de realização prévia de

EIA/RIMA para obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, e o inciso V, que dispõe sobre o controle da produção, comercialização e emprego de técnicas que comportem risco para a vida, qualidade de vida e meio ambiente.

Também a Lei n. 6.938/81, ao cuidar dos instrumentos de efetivação da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º), prevê a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento, deixando clara a preocupação em prevenir a ocorrência do dano.

Por fim, a legislação esparsa também vem expressando o princípio e tratando-o de modo diferenciado do outro, que é o da precaução. Só a título de exemplo, a Lei n. 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, no art. 6º, parágrafo único, expressamente elenca alguns princípios e, dentre eles, refere-se à prevenção e à precaução, tratando-as como princípios distintos.

O *princípio da precaução* será invocado para proteção ambiental no caso de riscos ou impactos desconhecidos, e, nessas hipóteses de incerteza científica de danos, caberá ao interessado provar que as intervenções pretendidas no ambiente não trarão consequências indesejáveis.

Nesse sentido, a concepção da precaução como um princípio ambiental surge na década de 1970, de início, em uma lei da República Federativa da Alemanha, com o intuito de guiar os administradores no trato da poluição.

A Declaração do Rio, de 1992, reporta-o no seu Princípio 15, o qual determina: “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”.

O princípio da precaução compõe duas convenções internacionais assinadas, ratificadas e promulgadas pelo Brasil: a Convenção da Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças do Clima.

Outrossim, leis infraconstitucionais tratam do princípio da precaução, tais como o próprio art. 6º, parágrafo único, da Lei n. 11.428/2006. Por fim, a Lei n. 11.105/2005, que estabelece a Política Nacional de Biossegurança, também adota expressamente em seu art. 1º o princípio da precaução.

4. Princípio do poluidor-pagador

O princípio, conhecido internacionalmente como *polluter pays principle*, é expressão máxima da internalização das externalidades negativas do processo produtivo, destacando-se, na sua vertente preventiva, que deve o poluidor arcar com as despesas de prevenção dos danos ao meio ambiente, oriundos do desenvolvimento de sua atividade.

Nesse aspecto, vale lembrar que, durante a elaboração dos produtos, além do bem em si, são produzidas as denominadas "externalidades negativas", isto é, algo que é oriundo do processo produtivo, mas que tem uma conotação de ônus, de algo que não é bem recebido. Podemos vislumbrar neste aspecto a poluição – gerada por emissões atmosféricas –, os resíduos e uma eventual contaminação da água.

Neste sentido, são chamadas externalidades porque, embora resultantes da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é percebido pelo produtor privado. Daí a expressão *privatização de lucros e socialização de perdas*, quando identificadas externalidades negativas. Com a aplicação do princípio do poluidor-pagador, procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade, impondo-se sua internalização. Por isso, este princípio é também conhecido como o princípio da responsabilidade (DERANI, 1997).

A Declaração do Rio, de 1992, a ele se reporta no seu Princípio 16, determinando que: "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".

Entre nós, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81) cuida desse princípio no art. 4º, VII, consagrando a ideia de que aquele que poluir terá de arcar com os custos da reparação do dano causado.

Desta forma, identificam-se no princípio do poluidor-pagador duas faces, a saber: de um lado, sua conotação preventiva – arcar com os custos da prevenção de eventual dano ambiental, e, de outro, a repressiva – no caso de ocorrer o dano, pagar a recomposição e/ou a indenização.

A previsão constitucional desse princípio encontra-se no art. 225, § 3º, da CF/88, o qual determina que "As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados". Identificam-se, destarte, três órbitas de reparação do dano ambiental: a civil, a penal e a administrativa.

5. Princípio do usuário-pagador

Este princípio determina que aquele que usar os recursos ambientais deverá pagar por esse uso, na medida em que está usando algo que é um bem de uso comum, isto é, de fruição coletiva (art. 4º, VII, 2ª parte, da Lei n. 6.938/81).

Exemplo de sua aplicação é a cobrança pelo uso da água, nos moldes da Lei n. 9.433/97 – Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (arts. 19 a 22).

O pagamento pelo uso do recurso não tem natureza jurídica de penalidade, uma vez que ocorre em virtude do uso privado de um recurso que é bem de fruição coletiva.

Com isso, entende-se que não há um *bis in idem* entre os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador, devido à diferença de sentido entre eles.

6. Princípio da informação

Esse princípio consagra o acesso aos dados ambientais.

Com o intuito de garantir a atuação da coletividade na proteção ambiental, nosso ordenamento consagrou o princípio da informação sobre o meio ambiente.

Nesse sentido, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81) também considera instrumento dessa política o estabelecimento do sistema nacional de informações sobre o meio ambiente (art. 9º da Lei n. 6.938/81). Com efeito, respeitado o sigilo industrial, também todo o procedimento do licenciamento ambiental seus estudos devem ser norteados pela publicidade (art. 11 da Resolução CONAMA 1/86).

A aplicação do princípio vem reforçada com a Lei n. 10.650/2003, que impõe aos órgãos e às entidades da administração direta e indireta que compõem o SISNAMA o dever geral de permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental, assim como de fornecer informações ambientais que estejam sob sua guarda em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, assegurando-se, no entanto, o sigilo comercial, industrial, financeiro ou qualquer outro sigilo protegido por lei, bem como o relativo às comunicações internas dos órgãos e entidades governamentais (art. 2º, § 2º, da Lei n. 10.650/2003).

7. Princípio da participação

Esse princípio determina uma atuação conjunta do Poder Público e da

sociedade na proteção do meio ambiente. Para a efetivação dessa ação em conjunto, a informação e a educação ambiental são meios necessários (art. 225, § 1º, VI, da CF).

Nesse aspecto, ressalta-se a importância da implementação da educação ambiental, já consagrada na Lei n. 9.795/99, devidamente regulamentada pelo Decreto n. 4.281/2002, que estabeleceu a Política Nacional de Educação Ambiental, que buscará preservar o meio ambiente com a construção de valores sociais e de atitudes voltadas à preservação desse bem.

Ressalta-se que o art. 13 da Lei n. 6.938/81 também pode ser entendido como uma regra de participação do Poder Público, ao prever que o Poder Executivo incentivará as atividades voltadas ao meio ambiente.

Por fim, também é importante o papel das audiências públicas a serem realizadas durante o procedimento de licenciamento ambiental de atividades/empreendimentos considerados de significativo impacto, com o intuito de que os interessados possam conhecer o projeto, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito. O CONAMA prevê essas audiências, de início, na Resolução 1/86 – art. 11, § 2º, e, posteriormente, com a edição da Resolução 9/87, passamos a ter uma regulamentação mais específica.

A Declaração do Rio, de 1992, a ele se reporta no seu Princípio 10, o qual determina: “A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere a compensação e reparação de danos”.

8. Princípio da função socioambiental da propriedade

Por esse princípio, busca-se afirmar que o direito de propriedade deve ser exercido levando-se em conta a noção de sustentabilidade ambiental. A função socioambiental da propriedade não se limita à propriedade rural, mas abrange também a propriedade urbana. Engloba ainda a propriedade dos bens móveis e

imóveis, envolvendo um consumo sustentável dos bens e um descarte adequado dos resíduos.

Pode-se afirmar que referido princípio se encontra regulado desde o art. 5º, XXIII, combinado com os arts. 170, III e VI, e 186, II, da Constituição Federal, e também no art. 1.228, § 1º, do Código Civil, o qual determina que 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 que seja evitada a poluição do ar e das águas.

9. Princípio do limite

Por esse princípio, a administração tem o dever de estabelecer os padrões de emissão de partículas, ruídos e a presença de corpos estranhos no ambiente, tendo em vista a necessidade de proteção da vida e do próprio ambiente.

Isto ocorre porque é com base na fixação dos limites que a administração terá um parâmetro para agir, impondo coercitivamente, por meio do seu poder de polícia ambiental, as medidas necessárias para que se evitem ou pelo menos se reduzam os níveis de poluição e/ou degradação.

O texto constitucional, ao determinar que incumbe ao Poder Público controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, para a qualidade de vida e para o meio ambiente, deixa clara a previsão do princípio (art. 225, § 1º, V, da CF/88).

A Lei n. 6.938/81 a ele se reporta em vários dispositivos: o art. 4º, III, ao tratar dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, prevê que tal política visará ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; o art. 8º, VII, ressalta, dentre as competências do CONAMA a de 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; e, por fim, o art. 9º, I, destaca o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

Encontramos na doutrina outra denominação para o princípio, qual seja: *Princípio da Capacidade de Suporte*, uma vez que o estabelecimento de tais padrões deve, necessariamente, levar em consideração a capacidade de suporte do ambiente, isto é, o limite de matéria ou energia estranha que o ambiente pode

suportar sem alterar suas características básicas e essenciais (ANTUNES, 2008).

10. Princípio da cooperação entre os povos

Esse princípio prevê a cooperação entre os povos visando à preservação do meio ambiente (previsão no art. 4º, IX, da Constituição Federal e no art. 4º, V, da Lei n. 6.938/81, combinados com os arts. 77 e 78 da Lei n. 9.605/98).

Destaca-se como importante princípio da área ambiental, uma vez que as agressões ao ambiente não ficam restritas ao limite territorial do país em que ocorrem, mas, pelo contrário, podem espalhar-se para os países vizinhos. Exemplos: a poluição do mar ocorrida em certo ponto pode ser levada pelas correntes marinhas e afetar cadeias de vida muito distantes. Daí a necessidade de cooperação, por exemplo, na divulgação de dados e informações ambientais.

Neste sentido, a cooperação internacional para a preservação do meio ambiente determina que, resguardados a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes, o Governo brasileiro prestará, no que concerne ao meio ambiente, a necessária cooperação a outro país, devendo, ainda, manter sistema de comunicações apto a facilitar o intercâmbio rápido e seguro de informações com órgãos de outros países (arts. 77 e 78 da Lei n. 9.605/98).

A Declaração do Rio, de 1992, a ele se reporta no seu Princípio 13, o qual determina: “Os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais. Os Estados irão também cooperar, de maneira expedita e mais determinada, no desenvolvimento do Direito Internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle”.

Capítulo 5

Política Nacional do Meio Ambiente

1. Introdução

A Lei n. 6.938/81 introduziu em nosso ordenamento jurídico a Política Nacional do Meio Ambiente. Trata-se de um dos mais importantes diplomas normativos e pode ser considerado a "lei-mãe" da proteção ambiental.

Em aspectos fundamentais, a Política Nacional do Meio Ambiente possui três eixos. A princípio, sistematiza os objetivos, princípios e diretrizes da proteção ambiental no Brasil. Em seguida, cria e estrutura o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), com os órgãos e entes responsáveis por efetivar a Política Nacional e proteger o meio ambiente. Por fim, cria os instrumentos para a sua implementação pelos órgãos e entidades do SISNAMA, tais como a avaliação de impactos ambientais, o licenciamento ambiental, o zoneamento ambiental, o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, os cadastros técnicos, os instrumentos econômicos, dentre outros.

Além do mérito de relacionar conceitos legais para meio ambiente, degradação ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente consignou uma importante novidade no sistema jurídico brasileiro: a responsabilidade civil objetiva em matéria ambiental. Assim, desde 1981, a responsabilidade civil em matéria ambiental é objetiva, sem a necessidade de se discutir culpa ou dolo.

2. Objetivos

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo geral "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. 2º).

O art. 4º da Lei n. 6.938/81 elenca os objetivos específicos da Política Nacional do Meio Ambiente:

a) a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

b) a 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;

c) o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

d) o desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

e) a difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, a divulgação de dados e informações ambientais e a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

f) a 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;

g) a 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.

3. Princípios

A Lei n. 6.938/81 elencou no art. 2º os princípios que a fundamentam, mas tais previsões, na verdade, constituem metas a serem alcançadas.

Com efeito, no *caput* do art. 2º da Lei n. 6.938/81 encontra-se o objetivo geral, que dispõe que 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".

Na sequência, os incisos do art. 2º enumeram uma lista denominada "princípios", que, reitera-se, devem ser entendidos como metas a serem cumpridas para a obtenção do objetivo geral de compatibilização entre desenvolvimento, meio ambiente equilibrado e dignidade da vida humana, a saber: (a) 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; (b) racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; (c) planejamento e

fiscalização do uso dos recursos ambientais; (d) proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; (e) controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; (f) incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; (g) acompanhamento do estado da qualidade ambiental; (h) recuperação de áreas degradadas; (i) proteção de áreas ameaçadas de degradação; (j) educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

4. Instrumentos

Os instrumentos estão relacionados no art. 9º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

4.1 O estabelecimento de padrões de qualidade ambiental

Os padrões de qualidade ambiental são estabelecidos pelas resoluções do CONAMA. Por meio deles, o Poder Público estabelece os limites máximos de lançamentos de matérias ou energias, de efluentes ou resíduos no meio ambiente. Por intermédio dos padrões de qualidade ambiental se garantem a incolumidade do meio ambiente e a saúde dos cidadãos (OLIVEIRA, 2012).

4.2 Zoneamento ambiental

O zoneamento ambiental foi regulamentado pelo Decreto n. 4.297/2002, que disciplinou o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). Com efeito, o ZEE é um instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas. Ele 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 (art. 1º).

Em aspectos fundamentais, o ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas. Dessa forma, o ZEE dividirá o território em zonas, de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável.

Compete ao Poder Público Federal elaborar e executar o ZEE nacional e os regionais, quando tiver por objeto biomas brasileiros ou territórios abrangidos por planos e projetos prioritários estabelecidos pelo Governo Federal. Aos Estados, por sua vez, compete a elaboração dos ZEEs estaduais.

4.3 Avaliação de impactos ambientais

Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) é a expressão que caracteriza o conjunto de estudos ambientais. O Estudo Prévio de Impacto Ambiental, por exemplo, necessário para obras e atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, é uma espécie de AIA. Não se caracterizando como causadora de significativa degradação ambiental, a obra ou atividade vai demandar outras espécies de AIA, como o Relatório Ambiental Simplificado (RAS), o Relatório Ambiental Preliminar (RAP) etc.

4.4 Licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras

O licenciamento ambiental é um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Como tal, será objeto de análise no Capítulo 7.

4.5 Os incentivos à produção e instalação de equipamentos e à criação ou absorção de tecnologia voltados para a melhoria da qualidade ambiental

Trata-se de instrumento que não se enquadra na sistemática “comando e controle” na área ambiental – aquela em que o Poder Público estabelece um “comando”, uma obrigação, e depois efetua a fiscalização e o controle. Nesse instrumento, o que se tem é o incentivo ao empreendedor para a produção e instalação de tecnologias voltadas para a melhoria da qualidade ambiental. Como exemplos, a norma de certificação ISO 14001, a rotulagem ambiental, as tecnologias limpas etc.

4.6 A criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas

Esse importante instrumento encontra-se regulamentado na Lei n.

9.985/2000, que será objeto de análise no Capítulo 11.

4.7 Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente

O Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SISNIMA) tem como objetivo articular a troca de informações entre os entes e órgãos ambientais no Brasil.

4.8 O cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental

Trata-se de cadastro para as pessoas físicas e jurídicas que se dediquem (a) à consultoria técnica sobre problemas ecológicos e ambientais; e (b) à indústria e ao comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. O cadastro é obrigatório, sob pena de multa.

4.9 As penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental

Esse instrumento é regulamentado pelo Decreto n. 6.514/2008, que disciplina as infrações administrativas e o processo administrativo ambiental (*vide* Capítulo 10).

4.10 Relatório de qualidade do meio ambiente

O relatório em questão deve ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Contudo, até o presente momento, esse é um instrumento que não foi efetivado nos moldes propostos pelo legislador infraconstitucional.

4.11 A garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o poder público a produzi-las, quando inexistentes

Significa dizer que é um dever do Poder Público prestar à população informações relativas à qualidade dos recursos ambientais. Trata-se de manifestação do princípio da informação. O instrumento evidencia que, na

ausência dessas informações, o Poder Público deverá produzi-las.

4.12 Cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais

Enquanto o cadastro anterior é direcionado para as pessoas que se dedicam à consultoria ambiental, o presente cadastro é para as pessoas jurídicas potencialmente poluidoras ou que se utilizem dos recursos ambientais. Possibilita o mapeamento das atividades poluidoras no país e, com essa identificação, o exercício da fiscalização ambiental. Aliás, vincula-se ao cadastro a cobrança da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), prevista no art. 17-B da Lei n. 6.938/81. Aliás, o fato gerador do TCFA é o exercício regular do poder de polícia conferido ao IBAMA para o controle e a fiscalização de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais que possam causar degradação ambiental.

4.13 Instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros

O *seguro ambiental*, não obstante constar como instrumento econômico da Política Nacional do Meio Ambiente, ainda não possui regulamentação correspondente.

A *concessão florestal*, por sua vez, é uma novidade no sistema jurídico brasileiro, prevista na Lei n. 11.284/2006, denominada Lei das Florestas Públicas. Com efeito, a concessão florestal é a delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (art. 3º, VII, da Lei n. 11.284/2006). Com a concessão florestal, é possível a exploração de produtos e serviços florestais em uma floresta pública no país.

Outro importante instrumento econômico é a *servidão ambiental*, com previsão no art. 9º-A da Lei n. 6.938/81. O proprietário rural pode instituir a servidão ambiental, mediante anuência do órgão ambiental competente, pela qual voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, total ou parcialmente, a direito de uso, exploração ou supressão de recursos naturais existentes na propriedade. Em outras palavras, o proprietário deixa de explorar

voluntariamente os recursos naturais de sua propriedade. Não se pode instituir a servidão ambiental em áreas de preservação permanente e em reserva legal florestal, isso porque são institutos ambientais obrigatórios e, como tais, não possuem o caráter voluntário da servidão ambiental. A servidão ambiental deve ser averbada à margem da matrícula no Cartório de Registro de Imóveis.

5. Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)

O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) é o responsável pela efetivação da Política Nacional do Meio Ambiente. Em aspectos fundamentais, integram o SISNAMA 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 no país.

O SISNAMA apresenta a seguinte composição:

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

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

c) *órgão central:* Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. Aqui cabe uma importante observação: na redação original da Lei n. 6.938/81, consta como órgão central a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República. Todavia, trata-se de órgão extinto em 1992 e substituído pelo Ministério do Meio Ambiente;

d) *órgão executor:* o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. Apesar de não constar na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, considera-se igualmente como órgão executor do SISNAMA o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

(ICMBio), conforme dispõe o Decreto n. 99.274/90, que regulamentou a Lei n. 6.938/81 (art. 3º, IV);

e) *órgãos seccionais:* os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

f) *órgãos locais:* os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Dos órgãos integrantes do SISNAMA, dois merecem destaque: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

O CONAMA é um dos principais atores na estrutura administrativa ambiental no Brasil. Em sua composição, atualmente com 108 conselheiros, temos representantes do Governo Federal, dos governos estaduais e municipais, das entidades da sociedade civil e do setor empresarial.

Entre as competências elencadas na Política Nacional do Meio Ambiente (art. 8º) para o CONAMA, destacam-se:

a) 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;

b) 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 para 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;

c) 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;

d) estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

e) 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.

No que se refere ao IBAMA, trata-se de autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, e que possui as seguintes finalidades:

a) exercer o poder de polícia ambiental;

b) 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

c) executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.

Capítulo 6

EIA/RIMA

1. Noções introdutórias

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA), também denominado Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), é uma análise detalhada, científica e profissional que apresenta os impactos da atividade e as alternativas mitigadoras. O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) é um relatório elaborado em linguagem acessível ao administrador e ao público, para que a comunidade possa entender o que será realizado na área.

Importante destacar que o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) são documentos diferentes. O EIA é o próprio estudo de caráter amplo e detalhado, e o RIMA é o resumo, em linguagem acessível, a ser apresentado para discussão e conhecimento do público.

O EIA é espécie do gênero "avaliação de impacto ambiental" e está previsto na CF/88, a qual determina que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público "exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade" (art. 225, § 1º, IV).

A Resolução CONAMA 1/86 é considerada o diploma básico das regras do EIA/RIMA, combinada com a Resolução CONAMA 237/97 – sobre licenciamento ambiental – e com a Resolução CONAMA 9/87, que dispõe sobre a realização de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental.

Como espécie que é do gênero avaliação de impacto ambiental, pode-se dizer que também a Lei n. 6.938/81 – art. 9º, III, e o Decreto n. 99.274/90 – art. 17, §§ 1º, 2º e 3º, cuidam desse instrumento de proteção ambiental.

Além destes diplomas normativos básicos, outros estabelecem a obrigatoriedade do EIA: a Lei n. 7.661/88 – Institui o Plano Nacional do Gerenciamento Costeiro; a Resolução CONAMA 305/2002 – Dispõe sobre Licenciamento Ambiental, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto

no Meio Ambiente de atividades e empreendimentos com Organismos Geneticamente Modificados e seus derivados; a Lei de Florestas Públicas – Lei n. 11.284/2006, a qual impõe, no art. 18, § 1º, a exigência de EIA para concessão da licença prévia nos licenciamentos envolvendo atividades de manejo florestal que, em virtude da escala, da intensidade e das peculiaridades dos recursos ambientais envolvidos, possam vir a causar significativa degradação do meio ambiente (CHIUVITE, 2010).

Quanto ao momento de elaboração do EIA, verifica-se que deve se dar antes da concessão da licença prévia, como uma condição à expedição desta, com base em um termo de referência fornecido pelo órgão ambiental, norteado, no mínimo, pelas diretrizes do art. 5º da Resolução CONAMA 1/86.

No entanto, se, por algum motivo, uma atividade sujeita ao EIA acabar se desenvolvendo sem a apresentação do referido estudo, evidentemente, não será mais caso de realização de um EIA, mas, sim, de outras espécies de estudos de avaliação destinados a acompanhar ou controlar os possíveis impactos ambientais (MILARÉ, 2007).

Neste sentido, a Resolução CONAMA 6/87, ao disciplinar o licenciamento ambiental de obras de grande porte, especialmente do setor de geração de energia elétrica, preocupou-se com a questão, engendrando interessante fórmula que pode servir de modelo para a regularização de obras que, por razões intertemporais, ficaram imunes à prévia avaliação de seus impactos sobre o meio ambiente. Neste caso específico, por exemplo, para o empreendimento que entrou em operação anteriormente a 1º de fevereiro de 1986, a regularização se dará pela obtenção da LO, sem a necessidade de apresentação de RIMA, mas com a concessionária encaminhando ao(s) órgão(s) estadual(ais) a descrição geral do empreendimento; a descrição do impacto ambiental provocado e as medidas de proteção adotadas ou em vias de adoção (art. 12, § 5º).

2. Atividades sujeitas ao EIA/RIMA

Quanto às atividades sujeitas ao EIA/RIMA, importante observar que o texto constitucional, ao determinar a realização do estudo prévio de impacto ambiental, fala em significativa degradação ambiental. Pode-se concluir que o EIA não será obrigatório para todo e qualquer empreendimento ou atividade que se pretenda estabelecer, mas tão somente para as de significativo impacto ao meio ambiente.

Nesse sentido, considera-se impacto ambiental como 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, afeta: (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 (art. 1º da Resolução CONAMA 1/86).

Com o intuito de esclarecer quais seriam estas atividades de significativa degradação, o art. 2º da Resolução CONAMA 1/86 apresentou uma lista de tais atividades, e esta tem sido considerada um "rol meramente exemplificativo" das atividades cuja realização do EIA se faz necessária.

Nesse aspecto, verifica-se que tem prevalecido o entendimento de que as hipóteses de atividades estabelecidas pela Resolução 1/86 estão regidas pelo princípio da obrigatoriedade. Desta forma, nas situações ali elencadas, a Administração **deve** determinar a elaboração do EIA. Assim, o elenco constante do art. 2º da Resolução 1/86 somente é exemplificativo para possibilitar o acréscimo de outras hipóteses, já que é obrigatório quanto àquelas relacionadas (MILARÉ, 2007).

Portanto, ainda que determinada atividade não esteja prevista no art. 2º da Resolução 1/86, é possível que um empreendedor seja compelido a executar o EIA, uma vez que a expressão "significativa degradação" é extremamente ampla e de conceituação aberta. Desta forma, em última análise, cabe ao órgão ambiental competente verificar a situação e, eventualmente, ao Poder Judiciário, caso o estudo não tenha sido concretizado, quando deveria ter sido apresentado.

Ainda quanto ao tema da realização do EIA, importante destacar que o órgão ambiental competente mantém a discricionariedade para determinar, em casos de menor impacto, a realização de outros estudos. Desta forma, o órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento (art. 3º, parágrafo único, da Resolução CONAMA 237/97).

Exemplo de outro tipo de estudo ambiental apresentado como um relatório mais sucinto e menos completo do que um EIA/RIMA é o Relatório Ambiental Preliminar (RAP). Este pode ser exigido nas hipóteses em que as atividades ou obras não forem potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental (art. 1º, III, e art. 3º, parágrafo único, da Resolução CONAMA 237/97).

Por outro lado, a Resolução CONAMA 279/2001 instituiu o Relatório Ambiental Simplificado (RAS), a ser utilizado no licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos, com pequeno potencial de impacto ambiental, aí incluídos:

"I – Usinas hidrelétricas e sistemas associados; II – Usinas termelétricas e sistemas associados; III – Sistemas de transmissão de energia elétrica (linhas de transmissão e subestações); IV – Usinas Eólicas e outras fontes alternativas de energia."

O RAS compõe-se de estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentados como subsídio para a concessão da licença prévia requerida, que conterá, dentre outras, as informações relativas ao diagnóstico ambiental da região de inserção do empreendimento, sua caracterização, a identificação dos impactos ambientais e das medidas de controle, de mitigação e de compensação. Verifica-se, ainda, que os estudos e documentos juntados ao RAS poderão ser utilizados no Estudo Prévio de Impacto Ambiental, com ou sem complementação, após manifestação favorável do órgão ambiental.

Por todo o exposto, verifica-se que, se for obra ou atividade elencada no art. 2º da Resolução CONAMA 1/86, o EIA será obrigatório. Para obra ou atividade de significativo impacto, também é obrigatório, conforme norma constitucional expressa que elevou a exigência de EIA ao *status* de norma constitucional para obra ou atividade de significativa degradação. Com a previsão da Resolução CONAMA 237/97, art. 3º, parágrafo único, vislumbra-se a atuação do poder discricionário da Administração Pública para avaliar o impacto e, se não for significativo, não exigir o EIA, e sim outro estudo pertinente.

Desta forma, em cada caso concreto, a Administração Pública deverá declarar se a atividade pode ou não ser enquadrada no tipo constitucional aberto como efetiva ou potencialmente causadora de degradação ambiental. Ressalta-se, ainda, que este enquadramento deverá ser feito de forma fundamentada, mediante ato administrativo próprio (ANTUNES, 2008). Isto porque, ao atuar, a administração deve sempre agir de acordo com os princípios constitucionais da Administração Pública, notadamente os do art. 37 da CF/88.

Ressalta-se que, se a decisão não for motivada, pode-se ter a sua anulação pelas vias da ação popular e/ou da ação civil pública.

Tem-se entendido, ainda, que cabe ao próprio empreendedor, o interessado (e não aos órgãos públicos ambientais), o ônus de provar que a atividade que

pretende exercer não tem a potencialidade de causar dano significativo (MACHADO, 2009).

3. Conteúdo

O conteúdo mínimo do EIA (art. 6º da Resolução CONAMA 1/86) deve abranger os seguintes aspectos:

I) Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando: (a) o meio físico – o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas; (b) o meio biológico e os ecossistemas naturais – a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção, e as Áreas de Preservação Permanente; (c) o meio socioeconômico – o uso e ocupação do solo, os usos da água e a socioeconomia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II) Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, por meio de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III) Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV) Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.

Por fim, ao determinar a execução do Estudo de Impacto Ambiental, cabe ao órgão ambiental competente (ver item 2 do Capítulo 7) fornecer as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e

características ambientais da área.

4. Despesas e responsabilidades

Todas as despesas e os custos referentes à realização do Estudo de Impacto Ambiental, tais como: coleta e aquisição dos dados e informações, trabalhos e inspeções de campo, análises de laboratório, estudos técnicos e científicos e acompanhamento e monitoramento dos impactos, elaboração do RIMA e fornecimento de pelo menos cinco cópias, correrão por conta do proponente do projeto (art. 8º da Resolução CONAMA 1/86).

Pelo fato de se tratar de importante instrumento de preservação ambiental e de prevenção de danos ao meio ambiente e visando a evitar informações fraudulentas apresentadas, apenas para facilitar o licenciamento do empreendimento, responsabilizam-se o empreendedor e a equipe pelas informações apresentadas. Assim, tanto o empreendedor quanto os profissionais que subscrevem os estudos previstos serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais (art. 11, parágrafo único, da Resolução CONAMA 237/97).

5. O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)

5.1 Noções introdutórias

O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) é um documento elaborado em linguagem acessível ao administrador e ao público, para que a comunidade possa entender o tipo de empreendimento que se vai instalar em determinado local. Encontra expressa previsão no art. 9º da Resolução CONAMA 1/86.

O RIMA é um resumo do EIA, com informações apresentadas de forma objetiva, em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação (art. 9º, parágrafo único, da Resolução CONAMA 1/86).

5.2 Conteúdo

O RIMA deve refletir as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), contendo necessariamente as recomendações da equipe multidisciplinar em relação à alternativa mais favorável do ponto de vista ambiental e, se for o caso,

até mesmo a hipótese de não realização do projeto.

Assim, o RIMA exporá os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais. Além disso, o RIMA conterá a descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação, a área de influência, as matérias-primas, a mão de obra, as fontes de energia, os processos e técnicas operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos e perdas de energia e os empregos diretos e indiretos a serem gerados.

O RIMA apresentará, então, a síntese dos resultados dos estudos de diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, com a descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade.

Ainda, já na parte final, o RIMA conterá a descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderem ser evitados e o grau de alteração esperado, além do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos e de recomendação quanto à alternativa mais favorável, juntamente com conclusões e comentários de ordem geral (art. 9º da Resolução CONAMA 1/86).

6. Publicidade do EIA/RIMA

O EIA/RIMA deve ser público, observado, no entanto, o sigilo industrial, em determinadas hipóteses, somente quando solicitado e quando demonstrada pelo interessado a necessidade da medida (art. 225, § 1º, IV, da CF/88; art. 3º da Resolução CONAMA 237/97 e também a Lei n. 10.650/2003 e o art. 11 da Resolução CONAMA 1/86).

Assim, respeitado o sigilo industrial, as cópias do relatório permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas do órgão de controle ambiental correspondente, até mesmo durante o período de análise técnica. Além disso, os órgãos públicos que manifestarem interesse, ou que tiverem relação direta com o projeto, receberão cópia do RIMA, para conhecimento e manifestação.

A concretização da publicidade ocorrerá também por meio da realização de audiência pública, entendida esta como a reunião que visa a expor aos interessados o conteúdo do projeto em análise e do respectivo RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes críticas e sugestões a respeito. Assim, sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo

Ministério Público, ou por 50 ou mais cidadãos, o órgão de meio ambiente promoverá a realização de audiência pública (art. 2º da Resolução CONAMA 9/87). Desta forma, tem-se afirmado que a audiência pública consagra dois princípios fundamentais do Direito Ambiental: publicidade e participação pública.

No desenvolvimento do procedimento, verifica-se que o órgão de meio ambiente, a partir da data do recebimento do RIMA, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo, que será no mínimo de 45 dias, para solicitação de audiência pública. No caso de haver solicitação de audiência pública e o órgão ambiental não realizá-la, a licença concedida não terá validade.

Após esse prazo, a convocação será feita pelo órgão licenciador, por meio de correspondência registrada aos solicitantes e da divulgação em órgãos da imprensa local.

Quanto ao local de realização da audiência pública, verifica-se que este deverá ser acessível aos interessados, e, em função da localização geográfica dos solicitantes e da complexidade do tema, poderá haver mais de uma audiência pública.

A audiência pública será dirigida pelo representante do órgão licenciador, que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo RIMA, abrirá as discussões com os interessados presentes (art. 3º da Resolução CONAMA 9/87).

Ao final de cada audiência pública, será lavrada uma ata sucinta, devendo ser anexados a ela todos os documentos escritos e assinados que forem entregues ao presidente dos trabalhos durante a sessão (art. 4º da Resolução CONAMA 9/87). A(s) ata(s) da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos servirão de base, acompanhados do RIMA, para a análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto (art. 5º da Resolução CONAMA 9/87).

Por fim, quanto às previsões da Lei n. 10.650/2003 sobre a publicidade, esta determina que o registro de apresentação do Estudo de Impacto Ambiental, bem como o ato de sua aprovação ou rejeição, deverá ser publicado no *Diário Oficial* e também ficar disponível, no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público (art. 4º, VII).

7. EIA e EIV

Está claro que, embora sejam estudos semelhantes, o EIA e o EIV não se confundem, pois cuidam de aspectos diferentes do meio ambiente.

O EIA é um estudo apresentado por aquele que pretende realizar uma

atividade e/ou um empreendimento potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente (ver itens 1 e 2 deste capítulo).

O EIV é um estudo que apresenta os impactos que determinada atividade e/ou empreendimento podem causar ao meio ambiente artificial, isto é, ao espaço urbano construído.

Assim, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) pode ser exigido para a análise dos impactos na qualidade de vida da população do entorno de certos empreendimentos urbanos. No entanto, para ser aplicado em determinado Município, será necessário que a legislação municipal o contemple e regulamente (arts. 36 a 38 do Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/2001).

Dessa forma, lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de prévio Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Analisando-se o conteúdo do EIV, verificamos que será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e nas suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, de questões como: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Portanto, fica claro que o EIV se volta para empreendimentos típicos do contexto urbano, sendo, portanto, relevante elemento de prevenção de dano ao meio ambiente urbano. Outrossim, observa-se que o EIV tem um campo de atuação específico, e, deste modo, não substitui o EIA/RIMA, quando este for exigido.

Importante destacar a publicidade que será dada aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Capítulo 7

Licenciamento Ambiental

1. Noções introdutórias

O licenciamento ambiental pode ser entendido como o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, a instalação, a ampliação e a operação de empreendimentos e de 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 (art. 1º da Resolução CONAMA 237/97).

Trata-se de um procedimento obrigatório e que deve ser observado pelo interessado no desenvolvimento de qualquer atividade e/ou no estabelecimento de qualquer empreendimento submetido ao regime de licenciamento ambiental.

Por se tratar de um importante instrumento de concretização dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, o CONAMA produziu a Resolução 237/97, que trata das linhas gerais dos procedimentos e critérios para o licenciamento ambiental ordinário.

No entanto, além desta, muitas outras resoluções do CONAMA dedicam-se ao tema, algumas com regras específicas para licenciamento de certas atividades (por exemplo, a Resolução 5/88, que dispõe sobre o licenciamento de obras de saneamento básico), outras tratando do licenciamento ambiental por região ou local de atuação (por exemplo, a Resolução 4/93, que dispõe sobre a obrigatoriedade de licenciamento ambiental para as atividades, obras, planos e projetos a serem instalados nas áreas de restinga).

O licenciamento ambiental é um procedimento composto de uma série de atos coordenados, iniciado pelo interessado no desenvolvimento de alguma atividade e/ou empreendimento, o qual apresentará ao órgão ambiental competente os documentos, projetos e estudos pertinentes ao negócio que pretende desenvolver e requererá a expedição de um ato final, que é denominado licença ambiental. Ao término, tem-se o deferimento ou o indeferimento do

pedido de licença (art. 10 da Resolução CONAMA 237/97).

2. Competência para o licenciamento ambiental

Considera-se que o licenciamento ambiental integra o âmbito da competência de implementação da política ambiental dos entes federativos, que estão habilitados a licenciar empreendimentos e atividades que causem poluição ou degradação ambiental. Em outras palavras, todos os entes federativos podem efetuar o licenciamento ambiental, desde que possuam órgãos técnicos capacitados e conselhos de meio ambiente.

As regras de licenciamento ambiental estão dispostas na LC n. 140/2011, que determina que os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, *por um único ente federativo*. Isso não impede a manifestação dos órgãos ambientais dos demais entes federativos, que, todavia, não é vinculante e deve observar os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental (art. 13, § 1º, da LC n. 140/2011).

Caso o licenciamento do empreendimento ou atividade implique em supressão de vegetação, sua autorização caberá ao ente federativo licenciador (art. 13, § 2º, da LC n. 140/2011).

O licenciamento ambiental no âmbito da União é de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Conforme o inciso XIV do art. 7º da LC n. 140/2011, compete à *União* 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 n. 97, de 9 de junho de 1999;

g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia

nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); ou

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

Por último, "O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento" (art. 7º, parágrafo único, da LC n. 140/2011).

Quanto aos *Estados-membros*, é de sua competência 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, ressalvadas as competências da União e dos Municípios (art. 8º, XIV, da LC n. 140/2011). Compete-lhes ainda 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).

É de competência dos *Municípios* 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).

Por fim, quanto ao licenciamento ambiental do *Distrito Federal*, como de resto o conjunto de ações administrativas, são aplicáveis as disposições concernentes aos Estados e aos Municípios. Trata-se, como se vê, de conjugação de atribuições (OLIVEIRA, 2012).

Uma das singularidades da LC n. 140/2011 são as regras para o

licenciamento ambiental em Áreas de Proteção Ambiental (APAs). O critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação não é aplicado às Áreas de Proteção Ambiental, como ocorre nas demais unidades de conservação.

Com efeito, a definição do ente federativo responsável pelo licenciamento e autorização, no caso das APAs, seguirá os critérios previstos nas alíneas *a*, *b*, *e*, *f* e *h* do inciso XIV do art. 7º, no inciso XIV do art. 8º e na alínea *a* do inciso XIV do art. 9º da LC n. 140/2011.

Em outras palavras, conforme a estruturação de Oliveira (2012), atividades e empreendimentos em *APAs serão licenciados pela União* nos seguintes casos:

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 2 (dois) ou mais Estados;

d) 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 n. 97, de 9 de junho de 1999;

e) 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.

Serão licenciadas pelos Municípios as APAs que se enquadrem no conceito de impacto ambiental de âmbito local, conforme a redação da alínea *a* do inciso XIV do art. 9º da LC n. 140/2011, que dispõe que os Municípios devem promover o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos "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".

Quanto aos Estados, compete-lhes a promoção do licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvadas as disposições concernentes à União e aos Municípios. Ou seja, o Estado promoverá o licenciamento ambiental de atividades que não estejam afetas às hipóteses elencadas pela LC n. 140/2011 à União e aos Municípios – inclusive no que se refere às APAs.

3. Procedimento

No procedimento de licenciamento ambiental, várias etapas desenvolvem-se de modo sequencial (art. 10 da Resolução CONAMA 237/97).

Em primeiro plano, haverá a definição, pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida.

Posteriormente, tem-se o requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, com a consequente análise, pelo órgão ambiental competente, deste material apresentado e realização de vistorias técnicas, quando necessárias, dando-se a devida publicidade.

No decorrer do procedimento do licenciamento ambiental, pode-se ter ainda a realização de audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente.

A qualquer momento, o órgão ambiental competente pode solicitar esclarecimentos e complementações em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios.

Desta forma, o empreendedor deverá atender à solicitação de esclarecimentos e complementações, formulados pelo órgão ambiental competente, dentro do prazo máximo de 4 meses, a contar do recebimento da respectiva notificação, podendo, no entanto, o referido prazo ser prorrogado, desde que justificadamente e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente. Caso não cumpra os prazos estipulados, o empreendedor verá o arquivamento do seu pedido de licença. No entanto, o arquivamento do processo de licenciamento não impedirá a apresentação de novo requerimento de licença, que deverá obedecer aos procedimentos estabelecidos no art. 10, mediante novo pagamento de custo de análise (art. 17 da Resolução CONAMA 237/97).

Ao final, tem-se a emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, de parecer jurídico com o consequente deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

Como o licenciamento é um procedimento complexo, 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 (art. 13, § 1º, da LC n. 140/2011).

Além disso, no procedimento de licenciamento ambiental, deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo, e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes (art. 10, § 1º, da Resolução CONAMA 237/97).

Apesar da existência de um procedimento padrão, verifica-se que o órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou do empreendimento e, também, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação, podendo ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

Nesse sentido, deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e dos empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando à melhoria contínua e ao aprimoramento do desempenho ambiental (art. 12, § 3º, da Resolução CONAMA 237/97).

A prática da gestão ambiental introduz a variável ambiental no planejamento empresarial, de forma a utilizar de maneira racional os recursos naturais, renováveis ou não, no desenvolvimento da atividade econômica. Assim, a implantação da gestão ambiental tem por objetivo o uso de práticas que garantam a conservação e preservação da biodiversidade, a reciclagem das matérias-primas e a redução do impacto ambiental das atividades humanas sobre os recursos naturais.

Esta prática, quando bem aplicada, permite a redução de custos diretos – pela diminuição do desperdício de matérias-primas e de recursos cada vez mais escassos e mais dispendiosos, como água e energia – e de custos indiretos – representados por sanções e indenizações relacionadas a danos ao meio ambiente ou à saúde de funcionários e da população de comunidades que tenham proximidade geográfica com as unidades de produção da empresa.

Portanto, para quem já vem cuidando do ambiente, nada mais justo do que ter um licenciamento mais ágil e simplificado.

Como regra, o órgão ambiental competente deve concluir o procedimento de

licenciamento ambiental no prazo máximo de 6 meses, a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 meses (art. 14 da Resolução CONAMA 237/97).

Pontua-se que a contagem do prazo pode ser suspensa para que o empreendedor apresente complementações. Com efeito, as exigências de complementação de informações, documentos ou estudos feitas pela autoridade licenciadora suspendem o prazo de aprovação, que continua a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor (art. 14, § 1º, da LC n. 140/2011).

O não cumprimento do prazo pelo órgão ambiental sujeitará o licenciamento à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente (art. 14, § 3º, da LC n. 140/2011).

4. Licença ambiental

4.1 Conceito e classificação

A licença ambiental é o 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 (art. 1º, II, da Resolução CONAMA 237/97).

4.2 Tipos de licenças

O licenciamento ambiental ordinário é composto de três licenças, dependendo da fase do desenvolvimento da atividade: (a) *Licença Prévia*; (b) *Licença de Instalação*; e (c) *Licença de Operação* (art. 8º da Resolução CONAMA 237/97).

Nesse sentido, a *Licença Prévia* é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou da atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação. O prazo de validade deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma, não podendo ser superior a 5 anos (art. 18, I, da Resolução CONAMA 237/97).

A *Licença de Instalação*, por sua vez, autoriza a instalação do empreendimento ou de 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. O prazo de validade deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma, não podendo ser superior a 6 anos (art. 18, II, da Resolução CONAMA 237/97).

Por fim, a *Licença de Operação* autoriza a operação da atividade ou do empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinadas para a operação. O prazo de validade deverá considerar os planos de controle ambiental e será, no mínimo, de 4 anos e, no máximo, de 10 (art. 18, III, da Resolução CONAMA 237/97).

Assim, de acordo com a natureza, as características e a fase do empreendimento ou da atividade, as licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, e em alguns casos teremos a expedição de apenas algumas, como disposto no art. 18, § 6º, da Lei n. 11.284/2006 – a Lei de Florestas Públicas, que, ao cuidar do licenciamento ambiental para uso sustentável, prevê que o processo de licenciamento ambiental para uso sustentável da unidade de manejo compreende somente a *licença prévia* e a *licença de operação*, não se lhe aplicando a exigência de licença de instalação.

Além disso, importante ressaltar que a legislação ambiental também vem prevendo a chamada *Licença de Operação Corretiva*. Esta será aplicada para empreendimentos antigos – já implantados sem as respectivas licenças –, a fim de que se regularizem no órgão ambiental competente, exatamente, por meio da licença de operação corretiva ou retificadora. Nesse sentido, cita-se como exemplo o art. 34 do Decreto n. 4.340/2002, o qual determina que os empreendimentos implantados antes da sua edição e em operação sem as respectivas licenças ambientais deverão requerer, no prazo de 12 meses, a partir da publicação deste decreto, a regularização junto ao órgão ambiental competente, mediante licença de operação corretiva ou retificadora.

Quanto ao prazo das licenças ambientais, vale ressaltar que, em relação às já concedidas, o interessado deverá, com antecedência mínima de 120 dias do término do prazo de validade estipulado, requerer a respectiva renovação, protocolando o pedido no órgão público competente, ficando prorrogado – automaticamente – o prazo de validade até a manifestação definitiva do órgão (art. 18, § 4º, da Resolução CONAMA 237/97 e art. 14, § 4º, da LC n. 140/2011).

Uma questão interessante que se coloca é a análise da possibilidade de indeferimento de renovação da licença. Neste sentido, tem-se entendido que sim, na medida em que o desenvolvimento da atividade tenha se tornado danoso ao ambiente. Assim sendo, se o indeferimento ocorreu em virtude de ato danoso, este não gerará indenização, pois ninguém tem o direito de poluir, mas um indeferimento imotivado poderá gerar uma indenização, sim.

4.3 Natureza jurídica

Em primeiro plano, é necessário lembrar a definição de dois atos típicos do Direito Administrativo que servem de inspiração para a área ambiental: a licença e a autorização.

Com efeito, a clássica licença do Direito Administrativo é um ato definitivo, vinculado e que implica na obrigação do Poder Público em atender o interessado, uma vez preenchidos os requisitos legais pertinentes, e cuja retirada geraria indenização ao indivíduo que sofresse prejuízos.

A licença tradicional – do Direito Administrativo – consubstancia-se em um ato administrativo vinculado, não podendo ser negada se o interessado comprovar ter atendido todas as exigências legais para o exercício de seu direito.

Já a autorização administrativa é um ato discricionário, precário, pelo qual a administração faculta ao interessado, em casos concretos, o direito ao exercício da atividade autorizada e cuja retirada não geraria direito à indenização. Aqui, na autorização, o Poder Público decide discricionariamente sobre a conveniência ou não do atendimento da pretensão do interessado.

Antes da análise da natureza jurídica da licença ambiental e suas peculiaridades, é importante lembrar que no Direito Ambiental encontramos, ao lado da figura da licença ambiental, outra conhecida como autorização ambiental.

A autorização ambiental pode ser entendida como um ato administrativo emitido em caráter precário e com limite temporal, mediante o qual o órgão competente estabelece as condições de realização ou operação de empreendimentos, atividades, pesquisas e serviços de caráter temporário ou para execução de obras que não caracterizem instalações permanentes e de obras emergenciais de interesse público, transporte de cargas e resíduos perigosos.

Enfim, a autorização surge como o meio adequado para remover uma proibição geral em favor de alguém em especial. Pode-se autorizar, por exemplo, a disposição de determinado resíduo em certo local.

Neste sentido, ao se analisar a sua natureza jurídica, há posicionamento que equipara a licença ambiental à autorização, dada a possibilidade de revogação e a necessidade de pedido de renovação, o que revelaria a discricionariedade e a precariedade do ato da licença (art. 10, § 1º, da Lei n. 6.938/81 com a nova redação da Lei Complementar n. 140/2011).

Há também posicionamento doutrinário ressaltando que não há na "licença ambiental" o caráter de ato administrativo definitivo; e, portanto, com tranquilidade, pode-se afirmar que o conceito de "licença", tal como o conhecemos no Direito Administrativo brasileiro, não está presente na expressão "licença ambiental" (MACHADO, 2009).

No entanto, para outros, a licença ambiental possui características peculiares, não podendo ser considerada mera autorização ou permissão nos moldes do Direito Administrativo. Dessa forma, pode-se dizer que seria um tipo especial de licença, e o termo "licença" seria o correto, porém seria licença regida pelos princípios do Direito Ambiental.

Nesse sentido, a licença ambiental caracteriza-se por uma estabilidade temporal, que não se confunde com a precariedade das autorizações nem com a definitividade das licenças tradicionais. Garante-se, numa palavra, no lapso temporal da licença, a inalterabilidade das regras impostas no momento da outorga, salvo, é claro, se o interesse público recomendar o contrário, quando então, em benefício da sociedade, poderá o ato ser revisto (MILARÉ, 2007).

Na mesma linha de raciocínio, há doutrinadores para os quais a licença ambiental não pode ser reduzida à condição de autorização, mas que defendem que, enquanto a licença for vigente, não pode ser obrigatória a modificação do padrão do licenciamento para os indivíduos já licenciados (ANTUNES, 2008).

Realmente, a licença ambiental não pode ser reduzida à condição jurídica de simples autorização, pois os investimentos econômicos que se fazem necessários para a implantação de uma atividade utilizadora de recursos ambientais, em geral, são elevados. Verifica-se que se trata de uma questão mais econômica do que propriamente legal.

Por outro lado, a concessão de licenças com prazos fixos e determinados demonstra que o sentido de tais documentos é o de impedir a perenização de padrões que, sempre, são ultrapassados tecnologicamente.

Assim, na alteração das condições iniciais do momento da expedição da licença ambiental, e findo o prazo de validade de uma licença ambiental, os novos padrões seriam imediatamente exigíveis. No entanto, nada é tão simples, e

tem-se visto, na prática, que a negociação para o atendimento de novos padrões tem sido o caminho para efetivamente assegurar a proteção ambiental.

Um exemplo interessante de situação na qual, enquanto a licença for vigente, não pode ser obrigatória a modificação do padrão de licenciamento para os já licenciados encontra-se na Resolução CONAMA 430/2011, que trata de recursos hídricos.

Esta resolução, além de dispor sobre condições e padrões de lançamento de efluentes, também completou, alterou e revogou alguns dispositivos da Resolução CONAMA 357/2005. Assim, a partir do estabelecimento de novas regras, previu que aos empreendimentos e demais atividades poluidoras que, na data de sua publicação, tivessem licença ambiental expedida poderia ser concedido, a critério do órgão ambiental competente, prazo de até 3 anos (prorrogado por igual período, desde que tecnicamente motivado) para se adequarem às condições e padrões novos ou mais rigorosos estabelecidos pela nova norma (art. 29 da Resolução CONAMA 430/2011).

Portanto, no tocante à natureza jurídica da licença ambiental, verifica-se que ela pode ser considerada uma licença, sim, mas regida por princípios informadores do Direito Ambiental.

Após toda a análise do empreendimento ou da atividade dentro do procedimento do licenciamento ambiental, a licença concedida significa a anuência da autoridade ambiental competente para o desenvolvimento da atividade ou do empreendimento, uma vez atendidos os condicionantes constitucionais e legais.

No entanto, pode-se afirmar que a licença ambiental é dotada implicitamente de verdadeira *cláusula "rebus sic stantibus"*, porque, se as condições originais que deram ensejo à licença mudarem, esta também pode ser alterada ou até retirada (FINK, 2002).

Desta forma, embora a licença ambiental não tenha caráter definitivo, ela possui prazo prefixado de validade que deve ser observado e respeitado, sempre que as condições de sua expedição permanecerem as mesmas.

Por outro lado, fica claro que a renovabilidade da licença ambiental não conflita com sua estabilidade, já que está sujeita a revisão, podendo ser suspensa e mesmo cancelada, em caso de interesse público ou ilegalidade supervenientes, ou, ainda, quando houver descumprimento dos requisitos preestabelecidos no processo de licenciamento ambiental (MILARÉ, 2007).

Desse modo, tem-se verificado que, em situações determinadas, o órgão

ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida.

Neste sentido, o art. 19 da Resolução CONAMA 237/97 elenca as hipóteses nas quais será possível modificar, suspender ou cancelar a licença expedida.

A justificativa e motivação para tais atos encontra respaldo toda vez que ocorrer a violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais, a omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença ou a superveniência de graves riscos ambientais e de saúde (art. 19 da Resolução CONAMA 237/97).

Ressalta-se ainda que esses atos de modificação de condicionantes, suspensão ou cancelamento não geram direito de indenização ao titular da licença ambiental. Isso porque, embora alegando a licitude da atividade, ninguém adquire direito de implantar empreendimento lesivo ao meio ambiente. Além disso, sempre haverá responsabilidade pelos danos ambientais causados pela obra ou pelo empreendimento, mesmo que regularmente licenciados.

Desta forma, tratando-se de hipótese de modificação dos condicionantes da licença expedida, o empreendedor é quem deverá implementar as adaptações necessárias e arcar com esses custos. Verifica-se, ainda, que, se presentes as hipóteses de suspensão ou cancelamento e se o motivo advém de atitude do empreendedor (por exemplo, uma falsidade premeditada no procedimento do licenciamento ambiental, com omissão ou distorção de dados ou outro comportamento fraudulento, que levou o órgão ambiental a expedir a licença incorrendo em erro), não há que se falar em indenização.

Por outro lado, se a suspensão ou o cancelamento advém, em tese, de fato que não pode ser imputado ao empreendedor, ele poderia ter direito à indenização.

4.4 Controle da licença ambiental

O controle de validade das licenças cabe à administração, com base no poder de polícia ambiental. Se um empreendimento ou uma atividade estão funcionando sem licença ou em desacordo com a licença obtida ou contrariando normas legais e regulamentares, enfim, no caso de se deixar de atender a condicionantes estabelecidas na licença ambiental, estes fatos constituirão infração administrativa ambiental, com possibilidade de multa (art. 66 do Decreto n. 6.514/2008).

Ressalta-se que o controle das licenças ambientais cabe também ao Poder Judiciário, que, por meio de ação civil pública, ação popular ou mandado de segurança, pode controlá-las para que se determine sua revisão ou até invalidação.

Além de ser uma infração administrativa ambiental, se a obra e/ou atividade se iniciar sem a competente licença de instalação ou começar a funcionar sem a licença de operação, vemos que o empreendedor incorre em crime ambiental (art. 60 da Lei n. 9.605/98).

De acordo com o caso em questão, teríamos a possibilidade de regularização do empreendimento, quando cabível, pela aplicação do disposto no art. 79-A da mesma lei, com o estabelecimento de termo de compromisso.

Capítulo 8

Responsabilidade Civil Ambiental

1. Noções introdutórias

A Constituição Federal contempla a tríplice responsabilidade em matéria ambiental: civil, penal e administrativa. Com efeito, segundo o art. 225, § 3º, da CF, "As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados".

Em que pese a essência preventiva do Direito Ambiental, ao se abordar a responsabilidade civil, o que se pretende é a reparação dos danos causados ao meio ambiente pelo poluidor, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

As discussões sobre a responsabilidade civil ambiental são as que apresentam o maior número de divergências, tais como a adoção da teoria do risco integral, a admissibilidade do dano moral coletivo ambiental e a responsabilidade do Estado por omissão no exercício do poder de polícia.

2. Responsabilidade objetiva

A responsabilidade civil ambiental é objetiva, com fulcro no art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81.

A adoção da teoria da responsabilidade objetiva implica em reconhecer quatro aspectos: (a) prescindibilidade da discussão sobre a culpabilidade; (b) irrelevância da licitude ou ilicitude da atividade; (c) irrelevância do caso fortuito e da força maior; (d) não aplicação da cláusula de não indenizar (MILARÉ, 2007).

Ao se prescindir da culpabilidade para o dever de indenizar, faz-se necessária somente a comprovação do nexo de causalidade entre a conduta e o dano. Não é necessário investigar a culpa ou o dolo do poluidor.

Além disso, a licitude de uma atividade ou empreendimento, quer autorizados ou licenciados, não afasta ou atenua a responsabilidade do poluidor.

As clássicas excludentes de responsabilidade, por sua vez, não podem ser invocadas para elidir a obrigação de reparar os danos causados, tais como o caso fortuito ou a força maior.

Por fim, a eventual estipulação da cláusula de não indenizar entre as partes não exime o atual proprietário de uma empresa, por exemplo, de reparar os danos causados ao ambiente. Significa dizer que, se o dano foi cometido na gestão anterior e com a venda se estipulou no contrato a cláusula de não indenizar, essa terá valor entre as partes, mas não no que se refere à obrigação de reparar os danos causados ao meio ambiente, que subsiste para o atual proprietário.

No que se refere às teorias adotadas no Direito Ambiental, duas são as principais: (a) *teoria do risco integral* e (b) *teoria do risco criado*.

Para os defensores da *teoria do risco criado,* é necessário demonstrar que o risco foi criado pela atividade ou empreendimento. Busca-se a causa adequada, a causa que resultou no dano ambiental. Na *teoria do risco criado,* é admitida a ocorrência de excludentes, tais como o caso fortuito, a força maior e a culpa exclusiva da vítima. Na verdade, essa teoria, com variações, segue a dinâmica da teoria do risco administrativo, tal como se vê no direito público em geral, em especial na responsabilidade extracontratual do Estado.

Em contraposição, os partidários da *teoria do risco integral* defendem, em síntese, que em matéria ambiental não há que se falar em excludentes que ilidem a responsabilidade. Significa dizer a inaplicabilidade das excludentes clássicas do caso fortuito, da força maior e da culpa exclusiva da vítima. No que se refere ao nexo causal, a simples existência da atividade é equiparada à causa do dano.

Das duas teorias, doutrina e tribunais têm sido majoritários na indicação da *teoria do risco integral*. Os Tribunais de Justiça dos Estados de Minas Gerais e Mato Grosso, por sua vez, adotam posições que mitigam a aplicação do *risco integral*. É preciso relacionar, todavia, que os julgamentos do Superior Tribunal de Justiça têm se posicionado pela *teoria do risco integral* (*Informativo* 490 do STJ).

3. Poluição e degradação ambiental

A legislação brasileira contempla conceitos jurídicos para a degradação ambiental e para a poluição.

Nesse sentido, considera-se “degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente” (art. 3º, II, da Lei n. 6.938/81).

Esse conceito, de alcance amplo, implica em reconhecer que a degradação pode ser causada por atividades antrópicas ou não. Assim, um evento natural, como uma erupção vulcânica, um abalo sísmico etc., pode se enquadrar como degradação ambiental.

Poluição, por ser turno, é "a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: *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" (art. 3º, III, da Lei n. 6.938/81).

É preciso reconhecer que poluição é somente aquela causada por uma atividade antrópica, humana. De outra forma, não teria sentido a diferenciação legal entre degradação ambiental e poluição.

4. Dano ambiental

Não existe uma conceituação em nosso ordenamento jurídico para dano ambiental, ao contrário do que ocorre com a degradação ambiental e com a poluição. Esses dois conceitos são preparatórios para que se obtenha uma definição de dano ambiental.

Com esses apontamentos, faz-se necessário recorrer a dois dos mais importantes doutrinadores para a conceituação de dano ambiental.

Com efeito, para José Rubens Morato Leite, "dano ambiental deve ser compreendido como toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente, 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" (LEITE, 2003).

Para Édis Milaré, dano ambiental "é a lesão aos recursos ambientais, com a consequente degradação-alteração adversa ou – *in pejus* – do equilíbrio ecológico e da qualidade ambiental" (2007).

É importante consignar que para a configuração do dano ambiental é necessário que a poluição ou a degradação sejam significativas, com gravidade. Isso porque algumas atividades recorrentes, como conduzir um veículo automotor ou voar, são poluidoras e nem por isso se enquadram como dano ambiental.

A partir dessas definições, necessária a classificação do dano ambiental. Em termos didáticos, optou-se por duas divisões doutrinárias. A primeira divisão é o *dano ambiental em sentido amplo* e o *dano ambiental individual*. A segunda é o *dano ambiental patrimonial* e o *dano ambiental extrapatrimonial* (LEITE, 2003).

Dessa forma, o dano ambiental pode ser dividido em (a) *dano ambiental em sentido amplo* e (b) *dano ambiental individual*, também denominado dano reflexo ou ricochete.

O *dano ambiental em sentido amplo* é aquele que atinge todo o meio ambiente; é o dano difuso.

Considera-se *dano ambiental individual* aquele em que a vítima é o indivíduo, que teve, por exemplo, a sua saúde, seus bens ou a sua atividade econômica afetados pela poluição ou pela degradação ambiental.

Como exemplo, um navio com hidrocarboneto que sofre um vazamento e contamina toda a fauna marinha de uma região. Com o acidente náutico, a atividade pesqueira é suspensa, afetando os pescadores. O acidente teve o condão de contaminar o meio ambiente e ao mesmo tempo impedir o exercício da atividade econômica dos pescadores.

Outra classificação possível é o (a) *dano patrimonial* e (b) o dano *extrapatrimonial*, também denominado *dano moral ambiental*.

Compreende-se por *dano patrimonial* aquele que causa a perda ou a deterioração dos bens da vítima; trata-se da perda ou dano material.

O *dano extrapatrimonial* é aquele que, além dos prejuízos físicos, implica em uma redução de valores imateriais como a qualidade de vida, a saúde, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado etc. O *dano extrapatrimonial* implica em sofrimento, em dor psíquica.

O *dano ambiental extrapatrimonial individual* é aceito pacificamente pelos Tribunais (STJ, REsp 1.114.398/PR). O ponto de divergência é a possibilidade de reconhecimento do dano moral coletivo. Com efeito, a Terceira Turma do STJ reconheceu recentemente o cabimento do dano moral coletivo nas relações de consumo no REsp 1.221.756/RJ, que teve como Relator o Ministro Massami Uyeda, julgado em 2 de fevereiro de 2012. Além disso, a Segunda Turma do STJ, de forma indireta (sem adentrar propriamente na discussão), tem aceito o dano moral coletivo ambiental (STJ, REsp 1.180.078/MG). Contudo, a Primeira Turma do STJ tem refutado a ocorrência do dano moral ambiental coletivo, como no REsp 971.844/RS, que teve como Relator o Ministro Teori Albino

Zavascki (*DJe* 12-2-2010), reiterando julgamentos anteriores, *in verbis*: “A Egrégia Primeira Turma firmou já entendimento de que, em hipóteses como tais, ou seja, ação civil pública objetivando a reabertura de postos de atendimento de serviço de telefonia, não há falar em dano moral coletivo, uma vez que ‘Não parece ser compatível com o dano moral a ideia da ‘transindividualidade’ (= da indeterminabilidade do sujeito passivo e da indivisibilidade da ofensa e da reparação) da lesão’”. Como se vê, a aceitação do dano moral coletivo em matéria ambiental é um tema polêmico que ainda demandará novos julgamentos pelo STJ (OLIVEIRA, 2012).

5. Poluidor

Considera-se poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, direta ou indiretamente causadora de degradação ambiental (art. 3º, IV, da Lei n. 6.938/81).

Do conceito, depreende-se que o poluidor pode ser *direto* ou *indireto*. Entende-se por *poluidor direto* o causador do dano ambiental, como uma pessoa jurídica que causou a contaminação de um rio.

Poluidor indireto, por sua vez, é o financiador de um empreendimento ou atividade que causou degradação ambiental. Como exemplo, o caso de uma instituição financeira (banco) que conferiu empréstimo a uma pessoa jurídica que veio a causar um dano ambiental no curso de suas atividades. Ora, não foi o banco o causador da poluição, mas o fato de financiar atividade ensejadora de dano ambiental o insere no conceito de poluidor e, como tal, poderá responder pelos danos causados no polo passivo de uma ação civil pública.

Outro exemplo de *poluidor indireto* são as empresas que lançam no mercado produtos como pneus, lâmpadas, pilhas, baterias, óleos lubrificantes, agrotóxicos etc. Não é possível conceber somente sobre a questão econômica. Como são produtos potencialmente poluidores, é obrigação do empreendedor disponibilizar locais para a coleta após a sua utilização, para que possam ser reciclados ou terem uma destinação ambientalmente adequada. Do contrário, os responsáveis por esses bens podem ser caracterizados na qualidade de *poluidor indireto*.

É necessário pontuar que, em matéria ambiental, a responsabilidade dos poluidores é solidária. Em outras palavras, “mesmo na existência de múltiplos agentes poluidores, não existe obrigatoriedade na formação do litisconsórcio, uma vez que a responsabilidade entre eles é solidária pela reparação integral do dano ambiental”, e existe a possibilidade se demandar contra qualquer um deles,

isoladamente ou em conjunto, pelo todo (STJ, REsp 880.160/RJ).

6. Reparação do dano ambiental

A reparação do dano ambiental deve ser sempre integral. Duas são as modalidades clássicas de reparação: (a) reparação integral; (b) indenização pecuniária.

Em primeiro plano, exige-se a reparação do dano ambiental. Na impossibilidade, faz-se necessária a indenização pecuniária.

Não é demais destacar que as duas modalidades não se encontram em pé de igualdade. Em outras palavras, primeiro a reparação; na impossibilidade, a indenização pecuniária.

É interessante uma abordagem sobre o objeto da ação civil pública. Como se sabe, a ação civil pública é, por excelência, um dos principais meios de proteção ao meio ambiente e tem como objeto (a) uma obrigação de fazer ou não fazer e (b) a indenização pecuniária. Nesse sentido, o questionamento reside na possibilidade de cumular os objetos em uma ação civil pública ou, ao reverso, se no pedido é necessário relacionar somente um deles, a obrigação de fazer ou a indenização. Conforme a jurisprudência do STJ, é possível cumular os objetos na ação civil, com a condenação do poluidor ou degradador em uma obrigação de fazer (ou não fazer) e com a obrigação de indenizar pelos danos causados ao meio ambiente.

Ponto importante a destacar é que a ação de reparação de danos ambientais é imprescritível. Ou seja, o bem ambiental, pela sua relevância, é um dos poucos acobertados pelo manto da imprescritibilidade, pois sem meio ambiente não é possível falar em saúde, educação, lazer e na própria vida (STJ, REsp 1.120.117/AC).

7. Responsabilidade do Estado

Quando o Estado é o causador do dano ambiental, não há o que se discutir: a responsabilidade é objetiva, com fulcro no art. 37, § 6º, da CF/88 combinado com o art. 3º, IV, da Lei n. 6.938/81.

Ponto de divergência na doutrina e na jurisprudência é sobre a responsabilidade do Estado por omissão no exercício do poder de polícia. Com efeito, parte da doutrina advoga que a responsabilidade do Estado por omissão na fiscalização é de *natureza subjetiva*, ou seja, há de se demonstrar a culpabilidade. Nesse sentido decidiu o STJ no Resp 647.493/SC. Por outro lado,

temos aqueles que defendem que a responsabilidade do Estado, mesmo nos casos de omissão no exercício do poder de polícia, é *objetiva*. A alegação dos defensores dessa corrente é que "ordinariamente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva ou por culpa, regime comum ou geral esse que, assentado no art. 37 da Constituição Federal, enfrenta duas exceções principais. Primeiro, quando a responsabilização objetiva do ente público decorrer de expressa previsão legal, em microssistema especial, como na proteção do meio ambiente (Lei n. 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º). Segundo, quando as circunstâncias indicarem a presença de um *standard* ou dever de ação estatal mais rigoroso do que aquele que jorra, consoante a construção doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional" (STJ, REsp 1.071.741/SP). Em suma, defendem a tese de que a responsabilidade civil é objetiva, solidária e ilimitada, inclusive para os casos de omissão do Estado que, direta ou indiretamente, concorram para o dano ambiental ou sua majoração.

Todavia, em que pese a forte argumentação dessa corrente, provas de concursos públicos, como a do Ministério Público de São Paulo em 2011, consideraram a responsabilidade do Estado por omissão na fiscalização como *subjetiva*.

Agora, tanto se adote a responsabilização *objetiva* ou *subjetiva* nesses casos, a execução contra o Estado será sempre *subsidiária*. Significa dizer que o Estado só será convocado a quitar a dívida se o degradador original (ou devedor principal) não o fizer, o que pode ocorrer pelo exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade técnica (STJ, REsp 1.071.741/SP).

Capítulo 9

Responsabilidade Penal Ambiental

1. Noções introdutórias

A Lei n. 9.605/98 é conhecida como a Lei de Crimes Ambientais e teve o condão de sistematizar a Responsabilidade Penal Ambiental. Dividida em várias seções, a lei prevê cinco grupos de crimes ambientais, a saber: (1) crimes contra a fauna, (2) crimes contra a flora, (3) crimes de poluição e outros crimes ambientais, (4) crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural; e (5) crimes contra a administração ambiental.

Importante destacar que, embora seja conhecida como Lei de Crimes Ambientais, ela também traz previsão sobre as infrações administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. No tocante às infrações administrativas, coube ao Decreto n. 6.514/2008 explicitá-las e dispor sobre o processo administrativo federal para apurá-las (sobre infrações e responsabilidade administrativa ambiental, ver Capítulo 10).

2. Tipologia dos crimes ambientais

Verifica-se que a Lei n. 9.605/98 utilizou em muitos tipos penais descritos a técnica da norma penal em branco. Assim, o artigo prevê a conduta proibida de modo vago, dependendo de uma complementação por outros instrumentos legais ou atos normativos (art. 50 da Lei de Crimes Ambientais) – quando o tipo se refere à destruição de vegetação fixadora de dunas e protetora de mangues, mas é necessário buscar o que seria esta vegetação em uma legislação ou ato normativo complementar.

Na tipologia dos crimes ambientais, a lei contempla crimes ambientais de (a) dano e de (b) perigo, bem como (c) crimes dolosos e (d) culposos; os ditos (e) crimes próprios, além, é claro, de termos crimes ambientais praticados por ação ou omissão.

a) O crime de dano é aquele que só se consuma com a efetiva lesão ao bem jurídico (art. 50 da Lei n. 9.605/98).

b) Crime de perigo é aquele no qual a punição independe do dano efetivo, bastando a ocorrência do simples perigo (art. 60 da Lei n. 9.605/98).

c) Crimes dolosos são aqueles nos quais a vontade do agente é dirigida para a concretização do resultado. Se for o tipo de crime com dolo eventual, diz-se que o agente, embora não queira efetivamente o resultado, assume o risco de produzi-lo. Muitos crimes ambientais podem ser enquadrados na categoria dos crimes com dolo eventual.

d) Crimes culposos ocorrem quando o agente dá causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia.

Importante destacar que em regra os crimes são dolosos, podendo ser culposos, se tivermos previsão legal expressa neste sentido (art. 18 do CP).

Seguindo esta regra, a Lei n. 9.605/98 contém em vários dispositivos a menção à modalidade culposa (p. ex.: arts. 38; 40; 41; 49 e 54, dentre outros).

e) Crimes próprios são aqueles que só podem ser praticados por determinadas pessoas (arts. 66 e 67 da Lei n. 9.605/98 – referem-se especificamente à figura do funcionário público).

3. Responsabilidade penal da pessoa jurídica

Em matéria ambiental, é admitida a responsabilidade penal da pessoa jurídica, em que pesem todas as divergências doutrinárias.

Com efeito, a pessoa jurídica poderá responder por crimes cometidos contra o meio ambiente, desde que se conjuguem dois aspectos: (a) que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado (b) no interesse ou benefício da sua entidade.

Como exemplo, pode-se citar uma decisão de ampliação de determinada área da empresa para aumentar a produção, mas sem a devida licença ambiental. O fato de funcionar sem licença constitui crime ambiental (art. 60 da Lei n. 9.605/98), cujo benefício, neste caso, reverte-se para a empresa, com o aumento dos lucros. Trata-se de uma decisão que reverte em benefício da empresa.

Como se vê, somente com a ocorrência das duas circunstâncias, há de se falar em responsabilização do ente moral.

Além disso, a Lei n. 9.605/98 adota a dupla imputação para a responsabilidade penal da pessoa jurídica. Em outras palavras, a ação penal deve ser ajuizada contra a pessoa jurídica e contra as pessoas físicas, autores, coautores e partícipes (art. 3º, parágrafo único, da Lei n. 9.605/98). Não é

possível ajuizar a ação penal somente contra a pessoa jurídica. Deste modo, deve haver a imputação simultânea do ente moral e da pessoa física que atua em seu nome e benefício, pois não se pode compreender a responsabilidade do ente moral dissociada da atuação de uma pessoa física que age com elemento subjetivo próprio (STJ, HC 19.119/MG).

No que se refere às penas aplicáveis às pessoas jurídicas, isolada, cumulativa ou alternativamente, temos: (a) multa; (b) restritivas de direitos; (c) prestação de serviços à comunidade (art. 21 da Lei n. 9.605/98).

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.

Concernentemente às *restritivas de direitos*, temos: (a) suspensão parcial ou total de atividades; (b) interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade; (c) proibição de contratar com o Poder Público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações.

A *suspensão de atividades* será aplicada quando estas não estiverem obedecendo às disposições legais ou regulamentares relativas à proteção do meio ambiente.

A *interdição* será aplicada 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.

A *proibição de contratar com o Poder Público* e dele obter subsídios, subvenções ou doações não poderá exceder o prazo de 10 anos.

Por fim, as penas de *prestação de serviços à comunidade* pela pessoa jurídica consistirão em: (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.

4. Desconsideração da personalidade jurídica

Em matéria ambiental, é possível a desconsideração da personalidade jurídica, como se vê no art. 4º da Lei n. 9.605/98, *in verbis*: "Poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente".

Trata-se da tese da desconsideração da personalidade jurídica (*Disregard of legal entity)*, por meio da qual, ao apurar o crime ambiental, podemos nos voltar diretamente contra os administradores.

5. A responsabilidade penal da pessoa física

Em regra, é possível a qualquer pessoa física ser autora de um crime ambiental. Ressalta-se, no entanto, que em certos casos, para que se configure o crime ambiental, este deverá ser praticado por determinada pessoa; caso contrário, não haverá conduta típica. Assim, alguns crimes contra a administração ambiental, por exemplo, só podem ser praticados por funcionário público, configurando crime próprio (arts. 66 e 67 da Lei n. 9.605/98).

Verifica-se, ainda, que a conduta pode se apresentar como uma ação delituosa daquele que de qualquer forma concorre para a prática dos crimes previstos na lei ou como uma omissão da pessoa que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixa de impedir sua prática, quando podia evitá-la (art. 2º da Lei n. 9.605/98).

As penas aplicáveis às pessoas físicas são: (a) multa; (b) restritivas de direitos e (c) privativas de liberdade.

No que se refere à pena de multa, sua aplicação segue as regras do Código Penal.

As penas restritivas de direitos são: (a) prestação de serviços à comunidade; (b) interdição temporária de direitos; (c) suspensão parcial ou total de atividades; (d) prestação pecuniária; e (e) recolhimento domiciliar.

É importante consignar que as *penas restritivas de direitos* são autônomas e substituem as privativas de liberdade quando: (a) tratar-se de crime culposo ou for aplicada a pena privativa de liberdade inferior a 4 anos; (b) 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. Ressalta-se que as penas restritivas de direitos terão a mesma duração da pena privativa de liberdade substituída.

6. Dosimetria da pena

Em linhas gerais, para a aplicação e gradação da pena, é necessário que a autoridade competente observe os seguintes pontos, a saber: (a) a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente; (b) os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental; (c) a situação econômica do infrator, no caso de multa.

Além desses aspectos, faz-se necessário atentar para as agravantes e atenuantes da pena.

Nesse sentido, são circunstâncias que atenuam a pena: (a) baixo grau de instrução ou escolaridade do agente; (b) arrependimento do infrator, manifestado pela espontânea reparação do dano, ou limitação significativa da degradação ambiental causada; (c) comunicação prévia pelo agente do perigo iminente de degradação ambiental; (d) colaboração com os agentes encarregados da vigilância e do controle ambiental.

Por sua vez, são circunstâncias que agravam a pena, quando não constituem ou qualificam o crime: I – reincidência nos crimes de natureza ambiental; II – ter o agente cometido a infração: a) para obter vantagem pecuniária; b) coagindo outrem para a execução material da infração; c) afetando ou expondo a perigo, de maneira grave, a saúde pública ou o meio ambiente; d) concorrendo para danos à propriedade alheia; e) atingindo áreas de unidades de conservação ou áreas sujeitas, por ato do Poder Público, a regime especial de uso; f) atingindo áreas urbanas ou quaisquer assentamentos humanos; g) em período de defeso à fauna; h) em domingos ou feriados; i) à noite; j) em épocas de seca ou inundações; l) no interior do espaço territorial especialmente protegido; m) com o emprego de métodos cruéis para abate ou captura de animais; n) mediante fraude ou abuso de confiança; o) mediante abuso do direito de licença, permissão ou autorização ambiental; p) no interesse de pessoa jurídica mantida, total ou parcialmente, por verbas públicas ou beneficiada por incentivos fiscais; q) atingindo espécies ameaçadas, listadas em relatórios oficiais das autoridades competentes; r) facilitada por funcionário público no exercício de suas funções.

7. Da ação e do processo penal

Nas infrações penais previstas nesta lei, a ação penal é pública incondicionada (art. 26 da Lei n. 9.605/98).

As disposições do art. 89 da Lei n. 9.099/95 (suspensão do processo) aplicam-se aos crimes de menor potencial ofensivo definidos na Lei de Crimes Ambientais, com as seguintes modificações: (a) a declaração de extinção de punibilidade dependerá de laudo de constatação de reparação do dano ambiental, ressalvada a impossibilidade; (b) na hipótese de o laudo de constatação comprovar não ter sido completa a reparação, o prazo de suspensão do processo será prorrogado, até o período máximo de 4 anos previsto para a suspensão do processo, acrescido de mais um ano, com suspensão do prazo da prescrição; (c)

no período de prorrogação, não se aplicarão as seguintes condições: (c1) proibição de frequentar determinados lugares; (c2) proibição de ausentar-se da comarca onde reside, sem autorização do juiz; (c3) comparecimento pessoal e obrigatório a juízo, mensalmente, para informar e justificar suas atividades; (d) 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, até o máximo previsto no item b anterior, observado o disposto no item c; (e) 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.

8. Das excludentes de antijuridicidade e de culpabilidade

A Lei de Crimes Ambientais considera a possibilidade de aplicação subsidiária do Código Penal aos temas por ela tratados (art. 79 da Lei n. 9.605/98).

Desta forma, é possível aplicar aos crimes ambientais a sistemática das excludentes.

Assim, as excludentes de culpabilidade do Código Penal podem ser aplicadas (art. 21 do CP). Aquele que pratica uma conduta descrita como crime ambiental pode alegar, por exemplo, erro de proibição (art. 21, *caput*, do CP).

Com a aplicação da excludente de antijuridicidade, o fato ocorrido, embora típico, perde o caráter ilícito na presença da excludente, que pode ser: estado de necessidade, legítima defesa ou estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular de um direito (art. 23 do CP). Como exemplo, o art. 37 da Lei n. 9.605/98 não considera crime o abate de animal, se tal fato ocorrer em determinadas hipóteses. Neste sentido, *in verbis*:

> Art. 37. Não é crime o abate de animal, quando realizado:
> I – em estado de necessidade, para saciar a fome do agente ou de sua família;
> II – para proteger lavouras, pomares e rebanhos da ação predatória ou destruidora de animais, desde que legal e expressamente autorizado pela autoridade competente;
> III – (VETADO);
> IV – por ser nocivo o animal, desde que assim caracterizado pelo órgão

competente.

Capítulo 10

Responsabilidade Administrativa Ambiental

1. Noções introdutórias

O art. 225, § 3º, da CF/88, prevê a tríplice responsabilidade em matéria ambiental, a saber: penal, civil e administrativa.

A responsabilidade administrativa, em largas pinceladas, é a possibilidade dos agentes públicos incumbidos de fiscalização pelos órgãos ambientais de, na constatação do cometimento de uma infração administrativa ambiental, lavrarem o competente auto de infração e instaurarem o processo administrativo, com a aplicação de sanções administrativas a pessoas físicas ou jurídicas.

A base legal para a responsabilidade administrativa ambiental é a Lei n. 9.605/98, que, não obstante conhecida como Lei de Crimes Ambientais, dispõe entre os arts. 70 e 76 sobre as infrações administrativas ambientais e sobre o processo administrativo ambiental. Esses dispositivos foram regulamentados pelo Decreto n. 6.514/2008, que estabelece um extenso rol de infrações administrativas ambientais. Além disso, o regulamento em questão normatiza o processo administrativo federal.

É importante relacionar que as espécies de infrações administrativas ambientais que constam do Decreto n. 6.514/2008 não se circunscrevem aos tipos penais da Lei n. 9.605/98. O decreto é bem mais amplo que a Lei n. 9.605/98, sem deixar de reconhecer a possibilidade da existência de outras infrações administrativas ambientais em outros diplomas legais. A título exemplificativo, algumas leis preveem infrações administrativas próprias, como a Lei de Biossegurança (arts. 21 a 23 da Lei n. 11.105/2005) e a Lei de Recursos Hídricos (arts. 49 e 50 da Lei n. 9.433/97) etc.

A responsabilidade administrativa é decorrente do poder de polícia ambiental, que se apruma no art. 78 do Código Tributário Nacional. Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado, poder de polícia ambiental é a "atividade da Administração Pública, que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público

concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício das atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização, permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza" (MACHADO, 2009, p. 332).

A responsabilidade administrativa em matéria ambiental é, em regra, objetiva. A exceção fica a cargo do art. 72, § 3º, da Lei n. 9.605/98, que dispõe que "A multa simples será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo: I – 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; II – opuser embaraço à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha". No mais, configura-se a responsabilidade como objetiva, sem culpa.

2. Infração administrativa ambiental

Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente (art. 70 da Lei n. 9.605/98).

Trata-se de conceito amplo, que franqueia a responsabilização pelas ações e omissões de uma pessoa física ou jurídica que cometa uma infração administrativa ambiental com previsão em diploma normativo.

3. Das sanções em espécie

Segundo o art. 72 da Lei n. 9.605/98, são sanções administrativas: (1) advertência; (2) multa simples; (3) multa diária; (4) apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; (5) destruição ou inutilização do produto; (6) suspensão de venda e fabricação do produto; (7) embargo de obra ou atividade; (8) demolição de obra; (9) suspensão parcial ou total de atividades; (10) restritiva de direitos.

Por evidente, a aplicação das sanções deve ser precedida da lavratura do auto de infração e da instauração do processo administrativo ambiental, observados os princípios da ampla defesa e do contraditório.

O Decreto n. 6.514/2008 denomina agente autuante o responsável pela lavratura do auto de infração, que nada mais é que o servidor designado para as

funções de fiscalização pelo órgão ambiental competente, que no âmbito federal é o agente do IBAMA. A esse agente, aliás, no exercício do seu poder de polícia ambiental, é conferida a possibilidade de aplicação de medidas administrativas no momento da autuação, a saber: (1) apreensão; (2) embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas; (3) suspensão de venda ou fabricação de produto; (4) suspensão parcial ou total de atividades; (5) destruição ou inutilização dos produtos, subprodutos e instrumentos da infração; e (6) demolição.

A eventual aplicação de uma dessas medidas está sujeita à confirmação pela autoridade julgadora. Na verdade, a decisão da autoridade julgadora não se vincula às sanções aplicadas pelo agente autuante, ou ao valor da multa, podendo, em decisão motivada, de ofício ou a requerimento do interessado, minorar, manter ou majorar o seu valor, respeitados os limites estabelecidos na legislação ambiental vigente (art. 123 do Decreto n. 6.514/2008).

3.1 Advertência

A sanção de advertência poderá ser aplicada para as infrações administrativas de menor lesividade ao meio ambiente, depois de garantidos a ampla defesa e o contraditório (art. 5º do Decreto n. 6.514/2008).

Consideram-se infrações administrativas de menor lesividade ao meio ambiente aquelas em que a multa máxima cominada não ultrapasse o valor de R$ 1.000,00 (mil reais), ou em que, no caso de multa por unidade de medida, a multa aplicável não exceda o valor referido (art. 5º, § 1º, do Decreto n. 6.514/2008). Como exemplo, o art. 70 do Decreto n. 6.514/2008 dispõe que importar pneu usado ou reformado em desacordo com a legislação acarreta multa de R$ 400,00 (quatrocentos reais) por unidade. Se o autuado importou somente dois pneus, a multa nesse caso seria de R$ 800,00, mas, como se trata de bens de menor lesividade ao meio ambiente, o agente autuante deverá aplicar a sanção de advertência.

Caso o agente autuante constate a existência de irregularidades a serem sanadas, lavrará o auto de infração, com a indicação da respectiva sanção de advertência, e deverá estabelecer prazo para que o infrator sane tais irregularidades (art. 5º, § 2º). Se sanadas as irregularidades no prazo concedido, o agente autuante certificará o ocorrido nos autos e dará seguimento ao processo administrativo (art. 5º, § 3º). Do contrário, caso o autuado, por negligência ou dolo, deixe de sanar as irregularidades, o agente autuante certificará o ocorrido e

aplicará a sanção de multa relativa à infração praticada, independentemente da advertência (art. 5º, § 4º).

Necessário relacionar que a eventual aplicação da sanção de advertência não exclui a aplicação de outras sanções (art. 6º do Decreto n. 6.514/2008). Nada obsta que se aplique, por exemplo, uma advertência e que se faça a apreensão de um equipamento ou instrumento etc.

É vedada a aplicação de nova sanção de advertência no período de 3 anos contados do julgamento da defesa da última advertência ou de outra penalidade aplicada (art. 7º do Decreto n. 6.514/2008). Em outras palavras, se uma pessoa jurídica teve a aplicação de uma multa pelo cometimento de uma infração administrativa, após confirmação em regular processo administrativo, não poderá se beneficiar de nova sanção de advertência pelos próximos 3 anos, ainda que a nova infração seja de menor potencial ofensivo.

3.2 Multa simples e multa diária

A multa terá por base a unidade, hectare, metro cúbico, quilograma, metro de carvão-mdc, estéreo, metro quadrado, dúzia, estipe, cento, milheiros ou outra medida pertinente, de acordo com o objeto jurídico lesado (art. 8º do Decreto n. 6.514/2008).

O valor da multa para as infrações administrativas de que trata o Decreto n. 6.514/2008 será corrigido, periodicamente, com base nos índices estabelecidos na legislação pertinente, sendo o mínimo de R$ 50,00 (cinquenta reais) e o máximo de R$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

No que se refere à multa diária, é sanção aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo (art. 10 do Decreto n. 6.514/2008). É o caso de uma empresa que lança periodicamente efluentes líquidos ou gasosos, tóxicos, no curso de um rio ou gases na atmosfera.

O valor da multa-dia deverá ser fixado de acordo com os critérios estabelecidos no Decreto n. 6.514/2008, não podendo ser inferior a R$ 50,00 (que é o mínimo disposto no art. 9º do decreto) nem superior a 10% do valor da multa simples máxima cominada para a infração.

A multa diária deixará de ser aplicada a partir da data em que o autuado apresentar ao órgão ambiental documentos que comprovem a regularização da situação que deu causa à lavratura do auto de infração (art. 10, § 4º, do Decreto n. 6.514/2008).

3.3 Outras sanções

Além da advertência, da multa simples e da multa diária é possível a aplicação de outras sanções, a saber:

1) A *suspensão de venda ou fabricação de produto* constitui medida que visa a evitar a colocação no mercado de produtos e subprodutos oriundos de infração administrativa ao meio ambiente ou que tem como objetivo interromper o uso contínuo de matéria-prima e subprodutos de origem ilegal (art. 109 do Decreto n. 6.514/2008).
2) A *suspensão parcial ou total de atividades* constitui medida que visa a impedir a continuidade de processos produtivos em desacordo com a legislação ambiental (art. 110 do Decreto n. 6.514/2008).
3) *O embargo de obra ou atividade* e suas respectivas áreas tem por objetivo impedir a continuidade do dano ambiental, propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada, devendo restringir-se exclusivamente ao local onde se verificou a prática do ilícito, não alcançando as demais atividades realizadas em áreas não embargadas da propriedade ou posse ou não correlacionadas com a infração (art. 101, § 4º, do Decreto n. 6.514/2008).

A *cessação do embargo* ocorre com a apresentação, pelo autuado, da documentação que regularize a obra ou atividade. No caso de áreas irregularmente desmatadas ou queimadas, o agente autuante embargará quaisquer obras ou atividades nelas localizadas ou desenvolvidas, exceto as atividades de subsistência.

O agente autuante deverá recolher todas as provas possíveis de autoria e materialidade, bem como da extensão do dano, incluindo as coordenadas geográficas da área embargada, que deverão constar do respectivo auto para posterior georreferenciamento.

O descumprimento total ou parcial do *embargo* enseja a aplicação cumulativa das seguintes sanções: (a) suspensão da atividade que originou a infração e da venda de produtos e subprodutos criados ou produzidos na área ou local objeto do embargo infringido; (b) cancelamento de registros, licenças ou autorizações de funcionamento da atividade econômica junto aos órgãos ambientais e de fiscalização.

Além disso, o *embargo* impõe a aplicação do art. 79 do Decreto n. 6.514/2008, que estabelece multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) a R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Se houver descumprimento ou violação do embargo, a autoridade competente, além de adotar as medidas ora relacionadas, deverá comunicar ao Ministério Público, no prazo máximo de 72 horas, para que seja apurado o cometimento de infração penal.

4) A *sanção de demolição* poderá ser aplicada, após o contraditório e a ampla defesa: (a) se verificada a construção de obra em área ambientalmente protegida, em desacordo com a legislação ambiental; (b) quando a obra ou construção realizada não atenda às condicionantes da legislação ambiental e não seja passível de regularização (art. 19 do Decreto n. 6.514/2008).

As despesas com a *demolição* correrão a expensas do infrator, e ela será realizada pela Administração Pública ou pelo autuado.

É necessário consignar que não será aplicada a demolição quando, mediante laudo técnico, for comprovado que trará piores impactos ambientais.

A *demolição* de obra, edificação ou construção não habitada e utilizada diretamente para a infração ambiental dar-se-á excepcionalmente no ato da fiscalização, nos casos em que se constatar que a ausência da demolição importa em iminente risco de agravamento do dano ambiental ou em graves riscos à saúde (art. 122 do Decreto n. 6.514/2008).

A *demolição* poderá ser feita pelo agente autuante, por quem este autorizar ou pelo próprio infrator e deverá ser devidamente descrita e documentada, inclusive com fotografias.

Ela não será realizada em edificações residenciais (art. 122, § 3º, do Decreto n. 6.514/2008).

5) As *sanções restritivas de direito* aplicáveis às pessoas físicas ou jurídicas são: (1) suspensão de registro, licença ou autorização; (2) cancelamento de registro, licença ou autorização; (3) perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais; (4) perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; (5) proibição de contratar com a Administração Pública (art. 20 do Decreto n. 6.514/2008).

A proibição de contratar com a Administração Pública é de até 3 anos, e para as demais sanções restritivas de direitos, até 1 ano. A extinção da *sanção restritiva de direito* está condicionada à regularização da conduta que deu origem ao auto de infração.

6) *Destruição ou inutilização do produto*. Como exemplo dessa sanção, os produtos, inclusive madeiras, subprodutos e instrumentos utilizados na prática da infração poderão ser destruídos ou inutilizados nas seguintes

hipóteses: (1) quando a medida for necessária para evitar o seu uso e aproveitamento indevidos, nas situações em que o transporte e a guarda forem inviáveis em face das circunstâncias; ou (2) quando possam expor o meio ambiente a riscos significativos ou comprometer a segurança da população e dos agentes públicos envolvidos na fiscalização (art. 111 do Decreto n. 6.514/2008).

O termo de destruição ou inutilização deverá ser instruído com elementos que identifiquem as condições anteriores e posteriores à ação, bem como com a avaliação dos bens destruídos.

7) *Apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração.*Os animais, produtos, subprodutos, instrumentos, petrechos e veículos de qualquer natureza serão objeto da apreensão, salvo impossibilidade justificada (art. 102 do Decreto n. 6.514/2008).

Nesse sentido, os animais domésticos e exóticos serão apreendidos quando: (1) forem encontrados no interior de unidade de conservação de proteção integral; ou (2) forem encontrados em área de preservação permanente ou quando impedirem a regeneração natural de vegetação em área cujo corte não tenha sido autorizado, desde que, em todos os casos, tenha havido prévio embargo (art. 103 do Decreto n. 6.514/2008).

Na hipótese de animais encontrados em área de preservação permanente ou quando impedirem a regeneração natural de vegetação em área cujo corte não tenha sido autorizado, os proprietários deverão ser previamente notificados para que promovam a remoção dos animais do local no prazo assinalado pela autoridade competente. Por evidente, não será adotado esse procedimento quando não for possível identificar o proprietário dos animais apreendidos, seu preposto ou representante. Agora, a apreensão não será aplicada quando a atividade tenha sido caracterizada como de baixo impacto e previamente autorizada, quando couber, nos termos da legislação em vigor (art. 103).

A autoridade ambiental, mediante decisão fundamentada em que se demonstre a existência de interesse público relevante, poderá autorizar o uso do bem apreendido nas hipóteses em que não haja outro meio disponível para a consecução da respectiva ação fiscalizatória (art. 104).

Os veículos de qualquer natureza que forem apreendidos poderão ser utilizados pela administração ambiental para fazer o deslocamento do material apreendido até local adequado ou para promover a recomposição do dano

ambiental (art. 104, parágrafo único).

Importante mencionar que os bens apreendidos deverão ficar sob a guarda do órgão ou entidade responsável pela fiscalização, podendo, excepcionalmente, ser confiados a fiel depositário, até o julgamento do processo administrativo (art. 105).

Nos casos de anulação, cancelamento ou revogação da apreensão, o órgão ou a entidade ambiental responsável pela apreensão restituirá o bem no estado em que se encontra ou, na impossibilidade de fazê-lo, indenizará o proprietário pelo valor de avaliação consignado no termo de apreensão.

Com a apreensão, a autoridade competente, levando em conta a natureza dos bens e animais apreendidos e considerando o risco de perecimento, procederá da seguinte forma: (1) os animais da fauna silvestre serão libertados em seu hábitat ou entregues a jardins zoológicos, fundações, entidades de caráter científico, centros de triagem, criadouros regulares ou entidades assemelhadas, desde que fiquem sob a responsabilidade de técnicos habilitados, podendo ainda, respeitados os regulamentos vigentes, ser entregues em guarda doméstica provisória; (2) os animais domésticos ou exóticos poderão ser vendidos; (3) os produtos perecíveis e as madeiras sob risco iminente de perecimento serão avaliados e doados.

Os animais domésticos ou exóticos, depois de avaliados, poderão ser doados, mediante decisão motivada da autoridade ambiental, sempre que sua guarda ou venda forem inviáveis econômica ou operacionalmente. A doação será feita às instituições mencionadas no art. 135 do Decreto n. 6.514/2008, a saber: órgãos e entidades públicas de caráter científico, cultural, educacional, hospitalar, penal, militar e social, bem como para outras entidades sem fins lucrativos de caráter beneficente.

O órgão ou entidade ambiental deverá estabelecer mecanismos que assegurem a indenização ao proprietário dos animais vendidos ou doados, pelo valor de avaliação consignado no termo de apreensão, caso esta não seja confirmada na decisão do processo administrativo.

Serão consideradas sob risco iminente de perecimento as madeiras que estejam acondicionadas a céu aberto ou que não puderem ser guardadas ou depositadas em locais próprios, sob vigilância, ou ainda quando inviável o transporte e guarda, atestados pelo agente autuante no documento de apreensão (art. 107, § 4º).

A libertação dos animais da fauna silvestre em seu hábitat natural deverá

observar os critérios técnicos previamente estabelecidos pelo órgão ou entidade ambiental competente (art. 107, § 5º).

4. Prescrição das infrações administrativas

O instituto da prescrição é aplicável na responsabilidade administrativa ambiental – ao contrário do que ocorre com a ação civil de reparação de danos ambientais, que é imprescritível (*vide* Capítulo 8). Com efeito, prescreve em 5 anos a pretensão punitiva, contados da data da prática do ato, ou, em infrações permanentes, do dia em que estiver cessado (art. 21 do Decreto n. 6.514/2008).

Na hipótese de a infração administrativa também ser um ilícito penal, a prescrição observará as disposições da lei penal.

Merece destaque o fato de que a prescrição da pretensão punitiva não elide a obrigação de reparar o dano ambiental (art. 21, § 4º, do Decreto n. 6.514/2008).

Interrompe-se a prescrição nas seguintes situações: (1) pelo recebimento do auto de infração ou pela cientificação do infrator; (2) por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato; (3) pela decisão condenatória recorrível.

5. Da reincidência

O cometimento de nova infração ambiental pelo mesmo infrator, no período de 5 anos, contados da lavratura de auto de infração anterior devidamente confirmado em julgamento pela autoridade competente, implicará: (1) na aplicação de multa em triplo, no caso de ter cometido a mesma infração; (2) na aplicação de multa em dobro, no caso de cometimento de infração distinta (art. 11 do Decreto n. 6.514/2008).

Significa dizer que, se o infrator cometeu uma infração administrativa específica, no prazo de 5 anos, e incidir na ocorrência da mesma infração ambiental (reincidência específica), a multa aplicável pela nova infração será triplicada. Caso a nova infração cometida seja de outra espécie (reincidência genérica), a multa será aplicada em dobro. Como se vê, trata-se de dispositivo que tenta dissuadir o cometimento de novas infrações, majorando substancialmente o valor da multa.

Destaca-se que, com a constatação da existência de auto de infração anteriormente confirmado em julgamento, a autoridade ambiental deverá: (a) agravar a pena; (b) notificar o autuado para que se manifeste sobre o agravamento da penalidade no prazo de 10 dias; (c) julgar a nova infração,

considerando o agravamento da penalidade.

6. Do processo administrativo ambiental

São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo, os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitanias dos Portos, da Marinha (art. 71, § 1º, da Lei n. 9.605/98).

Não obstante, qualquer pessoa, ao constatar uma infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades do SISNAMA, para efeito do exercício do seu poder de polícia (art. 71, § 1º, da Lei n. 9.605/98). Nesse sentido, 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 (art. 71, § 3º, da Lei n. 9.605/98).

Em linhas gerais, o processo administrativo ambiental é constituído de quatro etapas: (a) autuação; (b) defesa; (c) instrução e julgamento; (d) recursos.

Dessa forma, constatada a infração e com a lavratura do auto de infração, instaura-se o processo administrativo ambiental, que deve observar os princípios da ampla defesa e do contraditório. O Decreto n. 6.514/2008 dispõe serem aplicáveis ao processo administrativo ambiental os princípios do art. 2º da Lei n. 9.784/99, a saber: os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Com efeito, o autuado será intimado da lavratura do auto de infração pelas seguintes formas: (1) pessoalmente; (2) por seu representante legal; (3) por carta registrada com aviso de recebimento; (4) por edital, se estiver o infrator autuado em lugar incerto, não sabido ou se não for localizado no endereço. Na eventualidade de o autuado se recusar a dar ciência do auto de infração, o agente autuante certificará o ocorrido na presença de duas testemunhas e o entregará ao autuado. Nos casos de evasão ou ausência do responsável pela infração administrativa, e inexistindo preposto identificado, o agente autuante aplicará a intimação, com o encaminhamento do auto de infração por via postal com aviso de recebimento ou por outro meio válido que assegure a sua ciência (art. 96 do Decreto n. 6.514/2008).

O prazo para apresentar *defesa* é de 20 dias, contados da data da ciência do auto de infração. A *defesa* do autuado deverá ser efetuada por escrito e conter os

fatos e fundamentos jurídicos que contrariem o disposto no auto de infração, com especificação das provas que o autuado pretende produzir a seu favor, devidamente justificadas (art. 115 do Decreto n. 6.514/2008).

Quanto à *instrução,* cabe ao autuado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído à autoridade julgadora para instrução do processo (art. 118). Aliás, a autoridade julgadora poderá requisitar a produção de provas necessárias à sua convicção, bem como parecer técnico ou *contradita* do agente autuante (art. 119). Caso o autuado relacione provas consideradas impertinentes, desnecessárias ou protelatórias, serão recusadas, mediante decisão fundamentada da autoridade julgadora (art. 120).

Com o término da *instrução*, o autuado deverá se manifestar em alegações finais no prazo máximo de 10 dias, e a autoridade, com o recebimento, deverá decidir de plano (art. 122).

Importante destacar que a decisão da autoridade julgadora não se vincula às sanções aplicadas pelo agente autuante ou ao valor da multa, podendo, de ofício, ou a requerimento do interessado, minorar, manter ou majorar o seu valor (art. 123). Porém, no caso de agravamento da penalidade, o autuado deverá ser cientificado antes da respectiva decisão, por meio de aviso de recebimento, para que se manifeste no prazo das alegações finais (10 dias).

Com ou sem *defesa*, a autoridade efetuará o *julgamento*, no prazo de 30 dias, contados da lavratura do auto de infração, decidindo sobre a aplicação das penalidades, inclusive sobre as medidas administrativas que foram aplicadas no momento da autuação, sob pena de ineficácia. Ressalta-se que a inobservância do prazo de 30 dias não torna nula a decisão da autoridade julgadora (art. 124).

A decisão deverá ser motivada, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos em que se baseia (art. 125). A motivação deverá ser explícita, clara e congruente.

Com a decisão, o autor será notificado por AR e, se assim desejar, poderá interpor recurso no prazo de 20 dias (art. 127). Trata-se de recurso hierárquico que será dirigido à autoridade administrativa julgadora que proferiu a decisão na defesa, a qual, se não a reconsiderar no prazo de 5 dias, encaminhá-lo-á à autoridade superior.

O órgão ou entidade ambiental competente indicará, em ato próprio, a autoridade superior que será responsável pelo julgamento do recurso mencionado.

Em regra, o recurso não terá efeito suspensivo, salvo na hipótese de justo

receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação ou da penalidade de multa.

A autoridade superior responsável pelo julgamento do recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida. Da decisão proferida pela autoridade superior caberá recurso ao CONAMA, no prazo de 20 dias (art. 130 do Decreto n. 6.514/2008).

O recurso será dirigido à autoridade superior que proferiu a decisão no recurso, a qual, se não a reconsiderar no prazo de 5 dias, e após exame prévio de admissibilidade, encaminhá-lo-á ao Presidente do CONAMA (art. 130, § 1º, do Decreto n. 6.514/2008).

A autoridade julgadora junto ao CONAMA não poderá modificar a penalidade aplicada para agravar a situação do recorrente (art. 130, § 1º, do Decreto n. 6.514/2008).

Após o julgamento, o CONAMA restituirá os processos ao órgão ambiental de origem, para que efetue a notificação do interessado, dando ciência da decisão proferida. Havendo decisão confirmatória do auto de infração por parte do CONAMA, o interessado será notificado, por via postal com aviso de recebimento ou por outro meio válido que assegure a certeza de sua ciência, para pagar a multa no prazo de 5 dias, a partir do recebimento da notificação. O não pagamento implica na imediata inscrição do débito em Dívida Ativa e, a perdurar, no ajuizamento da competente ação executiva.

Capítulo 11

Unidades de Conservação

1. Noções introdutórias

A Lei n. 9.985/2000 regulamentou os incisos I, II e III do § 1º do art. 225 da CF e instituiu em nosso ordenamento jurídico o *Sistema Nacional de Unidades de Conservação* (SNUC).

Denomina-se *sistema nacional*, porque a gestão de unidades de conservação incluiu todos os entes federativos, cada qual com a possibilidade de criação de unidades e respectiva gestão em seu âmbito.

Nesse sentido, o SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

a) *órgão consultivo e deliberativo*: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;

b) *órgão central*: o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e

c) *órgãos executores*: o Instituto Chico Mendes e o IBAMA, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.

Desses, merece destaque o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, criada pela Lei n. 11.516/2007 e que possui como finalidades: (a) 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; (b) 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; (c) fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental; (d) exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e (e) 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.

2. Conceito e grupos de unidades de conservação

Considera-se unidade de conservação o "espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção" (art. 2º, I, da Lei n. 9.985/2000).

A Lei do SNUC divide as unidades de conservação em dois grupos:

a) Unidades de Conservação do *Grupo de Proteção Integral*;

b) Unidades de Conservação do *Grupo de Uso Sustentável*.

O *objetivo básico* das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei do SNUC.

Integram o Grupo de Proteção Integral as seguintes Unidades:

a) Estação Ecológica;

b) Reserva Biológica;

c) Parque Nacional;

d) Monumento Natural;

e) Refúgio de Vida Silvestre.

Por sua vez, o *objetivo básico* das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

a) Área de Proteção Ambiental;

b) Área de Relevante Interesse Ecológico;

c) Floresta Nacional;

d) Reserva Extrativista;

e) Reserva de Fauna;

f) Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e

g) Reserva Particular do Patrimônio Natural.

3. Criação, modificação e extinção de uma unidade de conservação

As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. Entende-se por ato do Poder Público uma lei em sentido formal ou um decreto. Portanto, nada obsta a criação de uma unidade de conservação por meio de um decreto editado pelo Chefe do Poder Executivo.

Agora, antes da edição do ato normativo, faz-se necessário que o Poder Público elabore estudos técnicos e consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade (art. 22, § 2º). Essa é a regra para a criação das unidades de conservação. Todavia, na criação de uma Estação Ecológica e de uma Reserva Biológica, não é necessária a realização de consulta pública (art. 22, § 4º).

Uma vez criadas, as unidades de conservação podem passar por transformações. Em primeiro lugar, 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, desde que obedecidos os procedimentos de consulta pública e estudos técnicos (art. 22, § 6º). Em outras palavras, se uma unidade foi criada por meio de decreto, pode ser ampliada por meio de outro decreto, desde que esse ato seja precedido de estudos técnicos e consulta pública – que são obrigatórios inclusive para a ampliação de uma Estação Ecológica e de uma Reserva Biológica.

Outra possibilidade é que 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 obedecidos os procedimentos de consulta pública e estudos técnicos – regra igualmente aplicável para a Estação Ecológica e para a Reserva Biológica (art. 22, § 5º).

Por fim, a redução e a desafetação de uma unidade de conservação. Com efeito, a desafetação ou a redução dos limites de uma unidade de conservação só podem ser feitas mediante lei específica (art. 22, § 7º). Ainda que criada por meio de um decreto, uma unidade de conservação só pode ser reduzida ou

desafetada por meio de lei em sentido formal. Além da previsão na Lei do SNUC, trata-se de previsão consignada em nível constitucional, como se vê no art. 225, § 1º, inciso III, da CF.

4. Gestão de unidades de conservação: plano de manejo

A gestão de uma unidade de conservação ocorre com a elaboração do seu plano de manejo (art. 27).

Considera-se *plano de manejo* o "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" (art. 2º, XVII). É por meio do plano de manejo que se determina o que se permite ou não em uma unidade de conservação.

O plano de manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de 5 anos a partir da data de sua criação (art. 27, § 3º).

No que se refere ao seu *conteúdo*, o plano de manejo deve abranger a (a) área da unidade de conservação, (b) sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, (c) incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

Em primeiro lugar, a *área da unidade de conservação* inclui não somente os seus limites terrestres, pois é possível que se incluam o subsolo e o espaço aéreo, sempre que estes influírem na estabilidade do ecossistema (art. 24 da Lei n. 9.985/2000).

A *zona de amortecimento*, por sua vez, é obrigatória nas unidades de conservação, exceto na Área de Proteção Ambiental e na Reserva Particular do Patrimônio Natural. Entende-se por *zona de amortecimento* "o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade" (art. 2º, XVIII).

Já os corredores ecológicos poderão ser instituídos, quando necessários. Os *corredores ecológicos* são "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" (art. 2º, XIX).

As medidas de integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas têm o condão de minimizar e integrar os objetivos da unidade de conservação com as comunidades que serão afetadas direta ou indiretamente.

Por fim, as unidades de conservação podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão (art. 30).

5. Unidades de conservação e OGMs

Uma indagação: é possível o plantio de organismos geneticamente modificados em uma unidade de conservação?

Em regra, a resposta é não.

Contudo, o *plano de manejo* poderá dispor sobre as atividades de liberação planejada e cultivo de organismos geneticamente modificados nas *Áreas de Proteção Ambiental e nas zonas de amortecimento das demais categorias de unidade de conservação*, observadas as informações contidas na decisão técnica da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) sobre: (a) o registro de ocorrência de ancestrais diretos e parentes silvestres; (b) as características de reprodução, dispersão e sobrevivência do organismo geneticamente modificado; (c) o isolamento reprodutivo do organismo geneticamente modificado em relação aos seus ancestrais diretos e parentes silvestres; e (d) situações de risco do organismo geneticamente modificado à biodiversidade (art. 27, § 4º).

Pontua-se que o Superior Tribunal de Justiça entende não ser necessária a realização obrigatória do EIA/RIMA para o plantio de OGMs, cuja realização está condicionada a deliberação da CTNBio.

6. Exploração comercial, doações e destinação de recursos em unidades de conservação

É possível a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação. Com exceção da Área de Proteção Ambiental e da Reserva Particular do Patrimônio Natural, faz-se necessária a prévia autorização para a exploração, e o explorador fica sujeito a pagamento, conforme disposto em regulamento (art. 33).

Além disso, “Os órgãos responsáveis pela administração das unidades de

conservação podem receber recursos ou doações de qualquer natureza, nacionais ou internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas que desejarem colaborar com a sua conservação" (art. 34). A administração dos recursos obtidos cabe ao órgão gestor da unidade, e estes serão utilizados exclusivamente na sua implantação, gestão e manutenção.

Merece destaque a destinação de recursos obtidos por taxas de visitação e outras rendas em unidades de conservação de proteção integral.

Com efeito, "Os recursos obtidos pelas unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral mediante a cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade serão aplicados de acordo com os seguintes critérios: I – até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na implementação, manutenção e gestão da própria unidade; II – até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na regularização fundiária das unidades de conservação do Grupo; III – até cinquenta por cento, e não menos que quinze por cento, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral" (art. 35).

7. Compensação ambiental

Um dos aspectos mais importantes e polêmicos da Lei do SNUC se refere à compensação ambiental do art. 36, inclusive com questionamento no STF por meio da ADI 3378.

Com efeito, nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerados pelo órgão ambiental competente, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a destinar recursos financeiros para uma unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral (art. 36, *caput*).

Nota-se que os requisitos para a configuração do instituto são: (a) o empreendimento deve causar significativa degradação ambiental; (b) assim considerado pelo órgão ambiental; (c) com base em EIA/RIMA. Com esses requisitos, impõe-se ao empreendedor a destinação de recursos financeiros. Mas qual o montante desses recursos? Aqui reside um dos pontos mais sensíveis desse instituto jurídico.

Conforme o § 1º do art. 36 da Lei do SNUC, "O montante de recursos a ser

destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode 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".

Todavia, o STF na ADI 3378 declarou inconstitucional a expressão "não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento". Dessa forma, não há que se falar no percentual "de no mínimo meio por cento", declarado inconstitucional. A definição do montante dos recursos financeiros ocorrerá no caso concreto, para cada empreendimento, observados os princípios do contraditório, ampla defesa, razoabilidade, proporcionalidade etc.

Não obstante a declaração de inconstitucionalidade do § 1º do art. 36, é importante relacionar que a ADI 3378 declarou *constitucional* a compensação ambiental.

Outro ponto que merece destaque é a definição da unidade de conservação que deverá ser beneficiária dos recursos financeiros.

Em primeiro plano, compete ao órgão ambiental licenciador 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.

Essa disposição, contudo, deve observar dois elementos norteadores, a saber: (a) a regra é a compensação ambiental com destinação vinculada de recursos para apoio à implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral; (b) contudo, quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento 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 (art. 36, § 3º).

Em termos diretos, a compensação ambiental deve ser para uma unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, inclusive com a possibilidade de criação de novas unidades, exceto quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, situação em que deverá ser beneficiada, mesmo que seja unidade do Grupo de Uso Sustentável.

8. Populações tradicionais e unidades de conservação

Duas unidades de conservação são criadas para as populações tradicionais: a *Reserva Extrativista* e a *Reserva de Desenvolvimento Sustentável.*

Em uma *Floresta Nacional*, por sua vez, é admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação, desde que permitidas no plano de manejo e estejam em conformidade com os objetivos da unidade (art. 17, § 2º).

Situação que merece destaque é a existência de populações tradicionais (pescadores, seringueiros etc.) residentes no ato de criação em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida. A título de exemplo, consigna-se a impossibilidade de permanência de populações tradicionais residentes em uma Estação Ecológica, uma Reserva Biológica ou em um Parque Nacional. Nesses casos, as populações serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público em local e condições acordados entre as partes (art. 42, *caput*). Mais, o Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas (art. 42, § 1º).

Como se sabe, essa realocação nem sempre é imediata. Diante dessa circunstância, até que seja possível efetuar o reassentamento, "serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações (art. 42, § 2º)".

9. Indenização em unidade de conservação

No que concerne às indenizações referentes à regularização fundiária das unidades de conservação, derivadas ou não de desapropriação, é necessário excluir os seguintes aspectos: (a) as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público; (b) as expectativas de ganhos e lucro cessante; (c) o resultado de cálculo efetuado mediante a operação de juros compostos; (d) as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade (art. 45).

10. Unidades de conservação e infraestrutura

É possível a existência de infraestrutura urbana (tais como energia elétrica, esgoto e abastecimento de água) em uma unidade de conservação. Está

condicionada, porém, à autorização do órgão gestor e à verificação se a categoria de unidade de conservação possibilita o serviço em questão.

Nesse sentido, "a instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infraestrutura urbana em geral, em unidades de conservação onde estes equipamentos são admitidos depende de prévia aprovação do órgão responsável por sua administração, sem prejuízo da necessidade de elaboração de estudos de impacto ambiental e outras exigências legais" (art. 46). Além disso, "esta mesma condição se aplica à zona de amortecimento das unidades do Grupo de Proteção Integral, bem como às áreas de propriedade privada inseridas nos limites dessas unidades e ainda não indenizadas" (art. 46, parágrafo único).

É fundamental ressaltar que a empresa pública ou privada beneficiária da proteção de uma unidade de conservação deve contribuir financeiramente.

11. Grupo de unidades de conservação de proteção integral

Estão incluídas nesse grupo as seguintes unidades de conservação: (a) Estação Ecológica; (b) Reserva Biológica; (c) Parque Nacional; (d) Monumento Natural; (e) Refúgio de Vida Silvestre.

11.1 Estação ecológica (art. 9º)

a) *Objetivo*: a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.

b) *Domínio*: posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

c) *Visitação pública*: proibida a visitação pública, exceto quando com objetivo educacional, de acordo com o que dispuser o plano de manejo da unidade ou regulamento específico.

d) *Pesquisa científica*: a pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

e) *Características*: na Estação Ecológica, só podem ser permitidas alterações dos ecossistemas no caso de (1) medidas que visem à restauração de ecossistemas modificados; (2) manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica; (3) coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas; (4) pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja

maior do que aquele causado pela simples observação ou pela coleta controlada de componentes dos ecossistemas, em uma área correspondente a no máximo três por cento da extensão total da unidade e até o limite de um mil e quinhentos hectares.

11.2 Reserva biológica (art. 10)

a) *Objetivo*: a 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.

b) *Domínio*: posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

c) *Características*: 1) é proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional, de acordo com regulamento específico; 2) a pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

11.3 Parque nacional (art. 11)

a) *Objetivo*: a 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.

b) *Domínio*: posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

c) *Visitação pública*: a visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no plano de manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento;

d) *Pesquisa científica*: pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

e) *Característica*: as unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

11.4 Monumento natural (art. 12)

a) *Objetivo*: preservar ambientes naturais raros, singulares e de grande beleza cênica.

b) *Domínio*: pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. Contudo, havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Monumento Natural com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.

c) *Visitação pública*: está sujeita às condições e restrições estabelecidas no plano de manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento.

11.5 Refúgio de vida silvestre (art. 13)

a) *Objetivo*: 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.

b) *Domínio*: pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. Contudo, havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Refúgio da Vida Silvestre com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.

c) *Visitação pública*: está sujeita às normas e restrições estabelecidas no plano de manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento.

d) *Pesquisa científica*: depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

12. Das unidades de conservação de uso sustentável

São unidades de uso sustentável: (a) Área de Proteção Ambiental; (b) Área de Relevante Interesse Ecológico; (c) Floresta Nacional; (d) Reserva Extrativista; (e) Reserva de Fauna; (f) Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e (g) Reserva Particular do Patrimônio Natural.

12.1 Área de proteção ambiental (art. 15)

a) *Objetivo*: proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

b) *Domínio*: é constituída por terras públicas ou privadas.

c) *Visitação pública*: as condições para a visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade. Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para a visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais.

d) *Pesquisa científica*: as condições para a realização de pesquisa científica nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade. Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa, observadas as exigências e restrições legais.

e) *Características*: (1) é uma área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas; (2) respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.

12.2 Área de relevante interesse ecológico (art. 16)

a) *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.

b) *Domínio*: constituída por terras públicas ou privadas.

c) *Característica*: respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Relevante Interesse Ecológico.

12.3 Floresta nacional (art. 17)

a) *Objetivo*: 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.

b) *Domínio:* posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei.

c) *Visitação*: é permitida, condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração.

d) *Pesquisa científica*: é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e àquelas previstas em regulamento.

e) *Características*: (1) nas Florestas Nacionais é admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação, em conformidade com o disposto em regulamento e no plano de manejo da unidade; (2) a unidade desta categoria, quando criada pelo Estado ou Município, será denominada, respectivamente, Floresta Estadual e Floresta Municipal.

12.4 Reserva extrativista (art. 18)

a) *Objetivo*: é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência se baseia e no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e que tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

b) *Domínio*: é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais, conforme o disposto no art. 23 da Lei n. 9.985/2000 e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

c) *Visitação*: é permitida, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no plano de manejo da área.

d) *Pesquisa científica*: é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento.

e) *Características*: (1) são proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional; (2) a exploração comercial de recursos

madeireiros só será admitida em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas na Reserva Extrativista, conforme o disposto em regulamento e no plano de manejo da unidade.

12.5 Reserva de fauna (art. 19)

a) *Objetivo*: 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.

b) *Domínio*: é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei.

c) *Visitação*: pode ser permitida, desde que compatível com o manejo da unidade e de acordo com as normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração.

d) *Pesquisa científica:* permitida.

e) *Características*: (1) é proibido o exercício da caça amadorística ou profissional; (2) a comercialização dos produtos e subprodutos resultantes das pesquisas obedecerá ao disposto nas leis sobre fauna e regulamentos; (3) a Reserva Extrativista será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade; e (4) o Plano de Manejo da unidade será aprovado pelo seu Conselho Deliberativo.

12.6 Reserva de desenvolvimento sustentável (art. 20)

a) *Objetivo*: tem como objetivo básico preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações.

b) *Domínio*: é de domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. O uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais será

regulado de acordo com o disposto no art. 23 da Lei n. 9.985/2000 e em regulamentação específica.

c) *Visitação pública*: é permitida e incentivada, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no plano de manejo da área.

d) *Pesquisa científica*: é permitida e incentivada a pesquisa científica voltada à conservação da natureza, à melhor relação das populações residentes com seu meio e à educação ambiental, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento.

e) *Características:* (1) a Reserva de Desenvolvimento Sustentável será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade; (2) deve ser sempre considerado o equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação; (3) é admitida a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, às limitações legais e ao Plano de Manejo da área; e (4) o Plano de Manejo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável definirá as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e corredores ecológicos, e será aprovado pelo Conselho Deliberativo da unidade.

12.7 Reserva particular do patrimônio natural (art. 21)

a) *Objetivo*: é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.

b) *Domínio*: privado.

c) *Visitação pública*: permitida.

d) *Pesquisa científica*: permitida.

e) *Características*: só poderão ser permitidas, conforme se dispuser em regulamento: (1) a pesquisa científica; e (2) a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais.

Capítulo 12

A Proteção da Fauna

1. Noções introdutórias e legislação aplicável

Fauna pode ser entendida como o conjunto de animais que vivem em certo ambiente, em uma região ou época.

Coube ao IBAMA nos trazer uma definição do que se entende por: (a) fauna silvestre brasileira; (b) fauna silvestre exótica e (c) fauna doméstica (art. 2º da Portaria 93-N, de 7 de julho de 1998).

Nesse sentido, considera-se Fauna Silvestre Brasileira todos aqueles animais pertencentes às espécies nativas, migratórias e quaisquer outras, aquáticas ou terrestres, que tenham seu ciclo de vida ocorrendo dentro dos limites do território brasileiro ou em águas jurisdicionais brasileiras.

Fauna Silvestre Exótica, por sua vez, são todos aqueles animais pertencentes às espécies ou subespécies, cuja distribuição geográfica não inclui o território brasileiro, e às espécies ou subespécies introduzidas pelo homem, inclusive domésticas, em estado asselvajado ou alçado. Também são consideradas exóticas as espécies ou subespécies que tenham sido introduzidas fora das fronteiras brasileiras e de suas águas jurisdicionais e que tenham entrado em território brasileiro.

Já Fauna Doméstica são todos aqueles animais que, por meio de processos tradicionais e sistematizados de manejo e/ou melhoramento zootécnico, tornaram-se domésticos, apresentando características biológicas e comportamentais em estreita dependência do homem, podendo apresentar fenótipo variável, diferente da espécie silvestre que os originou.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, ao tratar dos recursos ambientais no art. 3º, V, inclui os elementos da fauna e flora dentre estes.

A Constituição Federal de 1988, de modo específico, em artigos próprios ou no art. 225, também possui normas sobre a fauna.

Assim, o art. 225, VII, prevê que, dentre as obrigações do Poder Público para

assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, encontra-se a necessidade de 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.

Com o intuito de regulamentar esse dispositivo constitucional, foi elaborada a Lei n. 11.794/2008, estabelecendo procedimentos para o uso científico de animais e revogando a Lei n. 6.638/79.

Ressalta-se, ainda, que a CF/88 cuida das competências legislativas e materiais no tocante à fauna, determinando no art. 24, VI, por exemplo, que é competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre fauna/caça e pesca. Observa-se que os Municípios mantêm a competência legislativa suplementar no assunto, conforme regra geral do art. 30, I e II, da CF/88.

No tocante à competência material, esta é comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios – art. 23, VII, da CF/88, cabendo a estes entes preservar, entre outros bens, a fauna.

A Lei n. 5.197/67, conhecida como Código de Caça, tratou especificamente da fauna silvestre, mantendo-se em vigor com a devida adequação aos ditames do texto constitucional e da legislação ambiental que lhe é posterior. Essa legislação preocupa-se prioritariamente com o perecimento desse bem ambiental, a fauna silvestre, devido à sua importância para o equilíbrio do ecossistema.

Além das leis específicas sobre o assunto, a Lei de Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/98) protege a fauna, descrevendo no Capítulo V – Dos crimes contra o meio ambiente –, na Seção I, as condutas consideradas crimes contra esse bem. O Decreto n. 6.514/2008, na Seção III – Das infrações administrativas cometidas contra o meio ambiente –, na Subseção I, também elenca um rol de ações e/ou omissões consideradas infrações administrativas contra a fauna.

Os animais, dentre os quais poderíamos incluir os domésticos, seriam protegidos, ainda, pelo art. 64 do Decreto-lei n. 3.688/41 – conhecido como Lei de Contravenções Penais.

Por fim, cumpre ressaltar que, no tocante à competência para analisar os crimes contra a fauna, devemos lembrar que a Súmula 91 do STJ previa: “Compete à Justiça Federal processar e julgar os crimes praticados contra a fauna”. No entanto, tal súmula encontra-se cancelada. Assim, será com base na análise de cada caso concreto que se vai verificar a Justiça competente para

julgar o crime.

2. O regime de proteção

Em relação à fauna silvestre, a legislação básica é a Lei n. 5.197/67, a qual prevê que os animais de quaisquer espécies, em qualquer fase do seu desenvolvimento e que vivem naturalmente fora do cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como seus ninhos, abrigos e criadouros naturais, são propriedades do Estado, sendo proibida a sua utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha (art. 1º da Lei n. 5.197/67).

Igualmente, a Lei n. 9.605/98, no art. 29, § 3º, também dispôs sobre o assunto, prevendo que são espécimes da fauna silvestre todos aqueles pertencentes às espécies nativas, migratórias e quaisquer outras, aquáticas ou terrestres, que tenham todo ou parte de seu ciclo de vida ocorrendo dentro dos limites do território brasileiro ou em águas jurisdicionais brasileiras.

Portanto, dentro dessa linha de proteção, é proibido o comércio das espécies da fauna silvestre, bem como dos produtos e objetos dela provenientes (art. 3º, *caput*, da Lei n. 5.197/67). No entanto, permite-se a comercialização de espécies e dos produtos e objetos provenientes, se forem de criadouros artificiais (art. 3º, § 1º, da Lei n. 5.197/67). Ainda como tema correlato a essa proteção, têm-se as regras pertinentes à caça, bem como legislação e decisões jurisprudenciais que vedam os maus-tratos aos animais.

Assim, certas manifestações culturais passaram a sofrer a incidência das regulamentações e proibições de práticas que submetam os animais a crueldade.

Podemos citar, por exemplo, a farra do boi, o rodeio, a rinha de galo.

No que se refere à farra do boi, temos decisão do STF no sentido de proibir a prática de tal manifestação (RE 153.531-8/SC).

Quanto à atividade de rodeio, esta passou a ser disciplinada pela Lei n. 10.519/2002, a qual dispõe sobre a promoção e a fiscalização da defesa sanitária animal quando da realização de rodeio e dá outras providências. Consideram-se rodeios de animais as atividades de montaria ou de cronometragem e as provas de laço, nas quais são avaliados a habilidade do atleta em dominar o animal com perícia e o desempenho do próprio animal (art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 10.519/2002).

A Lei n. 10.519/2002 determina, ainda, na realização da atividade de montaria, a vedação da utilização de apetrechos técnicos que causem injúrias ou ferimentos aos animais, inclusive o uso de esporas com rosetas pontiagudas ou

qualquer outro instrumento que submeta os animais a crueldade, incluindo aparelhos que provoquem choques elétricos (art. 4º, § 2º).

Quanto à rinha ou briga de galo, a Lei n. 9.605/98 prevê que é crime praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos, determinando, ainda, que incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos, e que a pena será aumentada de um sexto a um terço se ocorrer a morte do animal (art. 32, § 1º, da Lei n. 9.605/98).

Nesta linha de raciocínio, com o intuito de regulamentar procedimentos para o uso científico de animais, foi elaborada a Lei n. 11.794/2008 (ver item 4 deste capítulo, *infra*).

Além disso, o CONAMA, levando em conta a necessidade de padronizar a regulamentação da utilização da fauna silvestre nativa e exótica em território brasileiro, visando a atender às finalidades de conservação, manutenção, criação e comercialização, com a intenção de diminuir a pressão de caça na natureza sobre espécies silvestres nativas com potencial econômico e evitar a introdução de espécies exóticas, estabeleceu os critérios a serem considerados na determinação das espécies da fauna silvestre, cuja criação e comercialização poderá ser permitida como animais de estimação (Resolução CONAMA 394/2007).

Por outro lado, o IBAMA, além da atuação na proteção das espécies ameaçadas de extinção – por exemplo, em consequência da elaboração de listas oficiais destas espécies –, expediu várias portarias dispondo sobre o regime de proteção da fauna silvestre, exótica e/ou doméstica, tratando de estabelecer regras para implantação e funcionamento de criadouros.

Por fim, ainda no contexto de proteção da fauna, temos de analisar as atividades de caça e pesca e as pertinentes regulamentações.

3. Caça

Entende-se caça como a atividade de perseguição e apreensão dos animais. Verifica-se que em certas hipóteses a caça é permitida pela lei, mas de maneira controlada.

Assim, a Lei n. 5.197/67 proíbe o exercício da caça profissional (art. 2º) e pontua que é proibido o comércio de espécimes da fauna silvestre e de produtos e objetos que impliquem sua caça, perseguição, destruição ou apanha,

excetuando-se os espécimes provenientes de criadouros legalizados (art. 3º).

Ademais, a caça é proibida com a utilização de determinados instrumentos que maltratem o animal e em determinados locais (art. 10, *e*, *f*, *g*, *h*, *i*, *j*, *k* e *l*, da Lei n. 5.197/67).

Além da Lei de Caça, a Lei de Crimes Ambientais espelha a exigência de controle da caça no país, ao determinar que constitui crime matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente ou em desacordo com a obtida (art. 29 da Lei n. 9.605/98).

Dessa forma, havendo o ato que permita a caça, a conduta não será típica, mas, na sua falta ou no desenvolvimento de uma atividade contrária ao estabelecido pelo órgão ambiental competente, aí poderemos ter um crime ambiental ou mesmo uma infração administrativa contra a fauna.

Para entendermos a regulamentação no tocante às proibições e permissões da caça, devemos lembrar do modo como a atividade pode desenvolver-se no nosso ordenamento.

Assim, podemos ter a (a) caça predatória e a (b) não predatória (MACHADO, 2009):

> "**Predatória** é a caça praticada para fins comerciais ou de mero deleite sendo profissional ou sanguinária.
> *Profissional* – é a usada para fins comerciais com finalidade de lucro desde a venda do produto ou subproduto extraído do animal silvestre. Por exemplo: comércio de carne, de couro, etc. Foi vedada pela Lei n. 5.197/67.
> *Sanguinária* – é a praticada por puro prazer sem utilização do animal morto no local.
> **Não predatória** é a caça praticada com uma finalidade específica.
> *Caça de controle* – existe para proteção da agricultura e da saúde pública nos casos em que os animais estão destruindo plantação/rebanho ou colocando em risco a saúde humana. Permite-se mediante licença da autoridade competente, especificando o animal/o perigo (art. 3º, § 2º, Lei n. 5.197/67).
> *Caça esportiva ou amadorista* – é praticada geralmente por associados em clube ou sociedade amadorista de caça ou tiro ao voo (art. 6º, '*a*', Lei n. 5.197/67).
> *Caça de subsistência* – é a praticada com o intuito de manter a subsistência

do caçador e de sua família (indígenas/caiçaras/caboclos). Não constitui crime (art. 37, I, Lei n. 9.605/98).

Caça científica – é a praticada pelos cientistas para coleta de material, utilização e constatação da eficácia de novos remédios (art. 14, Lei n. 5.197/67). Importante lembrar das regras introduzidas pela Lei n. 11.794/2008, que dispõe sobre procedimentos para o uso científico de animais, e dá outras providências, conforme veremos a seguir."

4. Lei do uso científico de animais – Lei n. 11.794/2008

A Lei n. 11.794/2008 regulamentou o art. 225, § 1º, VII, da CF/88, estabelecendo procedimentos para o uso científico de animais. Destaca-se que essa nova lei revogou a anterior – a Lei n. 6.638/79.

Desta forma, depois dessa lei, a criação e a utilização de animais em atividades de ensino e pesquisa científica, em todo o território nacional, devem seguir as regras por ela instituídas, restringindo tais atividades exclusivamente às instituições credenciadas no Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal (CONCEA).

Compete ao CONCEA, dentre várias atribuições elencadas no art. 4º da Lei n. 11.794/2008, formular e zelar pelo cumprimento das normas relativas à utilização humanitária de animais, com finalidade de ensino e pesquisa científica, e credenciar instituições para criação ou utilização de animais em ensino e pesquisa científica.

O CONCEA será presidido pelo ministro de Estado da Ciência e Tecnologia e integrado por representantes de diversos ministérios e/ou instituições, conforme expressa previsão do art. 7º da Lei n. 11.794/2008.

Importante ressaltar que os membros do CONCEA não serão remunerados, sendo os serviços por eles prestados considerados, para todos os efeitos, de relevante interesse público.

As instituições com atividades de ensino ou pesquisa com animais, por sua vez, devem credenciar-se no CONCEA; para tanto, devem constituir previamente Comissões de Ética no Uso de Animais (CEUAS), integradas por médicos veterinários e biólogos, docentes e pesquisadores na área específica e um representante de sociedades protetoras de animais legalmente estabelecidas

no país, na forma do regulamento da lei.

Verifica-se que essas Comissões de Ética no Uso de Animais (CEUAS) devem cumprir e fazer cumprir, no âmbito de suas atribuições, o disposto na Lei n. 11.794/2008 e nas demais normas aplicáveis à utilização de animais para ensino e pesquisa, em especial nas resoluções do CONCEA, além de examinar previamente os procedimentos de ensino e pesquisa a serem realizados na instituição à qual estejam vinculadas, para determinar sua compatibilidade com a legislação aplicável; manter cadastro atualizado dos procedimentos de ensino e pesquisa realizados, ou em andamento, na instituição, enviando cópia ao CONCEA; manter cadastro dos pesquisadores que realizem procedimentos de ensino e pesquisa, enviando cópia ao CONCEA; expedir, no âmbito de suas atribuições, certificados que se fizerem necessários perante órgãos de financiamento de pesquisa, periódicos científicos ou outros; notificar imediatamente ao CONCEA e às autoridades sanitárias a ocorrência de qualquer acidente com os animais nas instituições credenciadas, fornecendo informações que permitam ações saneadoras.

É preciso lembrar, ainda, que os membros das CEUAS responderão pelos prejuízos que, por dolo, causarem às pesquisas em andamento, além de estarem obrigados a resguardar o segredo industrial, sob pena de responsabilidade. Por fim, das decisões proferidas pelas CEUAS cabe recurso, sem efeito suspensivo, ao CONCEA.

É competência do Ministério da Ciência e Tecnologia licenciar as atividades destinadas à criação de animais, ao ensino e à pesquisa científica, e o CONCEA, levando em conta a relação entre o nível de sofrimento para o animal e os resultados práticos que se espera obter, poderá restringir ou proibir experimentos que importem em elevado grau de agressão (art. 11 da Lei n. 11.794/2008).

A lei prevê também certas penalidades administrativas às instituições em caso de transgressão das normas por ela previstas e por seu regulamento, mas também penaliza qualquer pessoa que execute de forma indevida as atividades reguladas por ela ou participe de procedimentos não autorizados pelo CONCEA.

As sanções serão aplicadas pelo Conselho, sem prejuízo de correspondente responsabilidade penal. Isso é importante, uma vez que a Lei de Crimes Ambientais trata dos crimes contra a fauna e de suas responsabilidades em toda uma seção dedicada à fauna, dos arts. 29 até 37.

Quanto à fiscalização, a Lei n. 11.794/2008 determina que esta deverá ficar a cargo dos órgãos dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da

Saúde; da Educação; da Ciência e Tecnologia; e do Meio Ambiente; nas respectivas áreas de competência.

Com a publicação do Decreto n. 6.899, de 15 de julho de 2009, a Lei n. 11.794/2008 foi regulamentada. Referido decreto tratou da composição do CONCEA, estabeleceu as normas para seu funcionamento e de sua secretaria-executiva, criando, ainda, o Cadastro das Instituições de Uso Científico de Animais (CIUCA).

5. Pesca e a política nacional de desenvolvimento sustentável da aquicultura e da pesca – Lei n. 11.959/2009

A Lei da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, Lei n. 11.959/2009, define pesca como toda operação, ação ou ato tendente a extrair, colher, apanhar, apreender ou capturar recursos pesqueiros, entendendo-se esses como os animais e os vegetais hidróbios passíveis de exploração, estudo ou pesquisa pela pesca amadora, de subsistência, científica, comercial e pela aquicultura (art. 2º da Lei n. 11.959/2009).

Ressalta-se que a Lei de Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/98) já trazia definição semelhante, ao considerar pesca todo ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos e vegetais hidróbios, suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, ressalvadas as espécies ameaçadas de extinção, constantes nas listas oficiais da fauna e da flora (art. 36).

Desse modo, a pesca é uma atividade permitida, desde que o interessado observe os períodos consentidos, tamanhos e lugares proibidos previamente estabelecidos pelo Poder Público.

Em relação à matéria, encontramos também a Resolução CONAMA 413/2009, que simplifica o licenciamento ambiental para a aquicultura, uniformizando os procedimentos para concessão de licenças, eliminando as divergências entre Estados e minimizando os efeitos poluidores da pesca em grande escala.

A aquicultura pode ser entendida como a atividade de cultivo de organismos cujo ciclo de vida em condições naturais se dá total ou parcialmente em meio aquático, implicando propriedade do estoque sob cultivo, equiparada à atividade agropecuária e classificada nos termos do art. 20 da referida Lei de Pesca, a Lei n. 11.959/2009.

Assim, de acordo com os ditames da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, a Lei n. 11.959/2009 estabelece regras quanto ao ordenamento, ao fomento e à fiscalização da atividade pesqueira; à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos; ao desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira, bem como de suas comunidades.

Desta forma, o desenvolvimento sustentável da pesca deverá ocorrer com a observância de requisitos como gestão do acesso e uso dos recursos pesqueiros, determinação de áreas especialmente protegidas, participação social, capacitação da mão de obra, educação ambiental e controle e fiscalização.

A lei traz, ainda, uma classificação de pesca e procura tratar a atividade pesqueira como um todo, protegendo os recursos não só em face da pesca comercial, mas também nas hipóteses em que a pesca é uma atividade amadora ou de subsistência.

Assim, considera-se pescador amador a pessoa física, brasileira ou estrangeira que, licenciada pela autoridade competente, pratica a pesca sem fins econômicos. Por outro lado, é pescador profissional a pessoa física, brasileira ou estrangeira residente no país que, licenciada pelo órgão público competente, exerce a pesca com fins comerciais, atendidos os critérios estabelecidos em legislação específica.

A Lei n. 11.959/2009 favorece todo o setor de pescados no país, ao melhorar o acesso e a negociação com os agentes de crédito, o que deve promover o crescimento desse ramo de atividade tão essencial para o progresso nacional, visto o potencial hídrico em todo o território brasileiro.

O objetivo é promover o desenvolvimento sustentável da pesca e da aquicultura como fonte de alimentação, emprego, renda e lazer, além de garantir o uso sustentável dos recursos pesqueiros e melhores resultados econômicos e sociais, com a preservação e a conservação do meio ambiente.

Dessa forma, a lei prevê que o exercício da atividade pesqueira que compreende todos os processos de pesca, explotação e exploração, cultivo, conservação, processamento, transporte, comercialização e pesquisa dos recursos pesqueiros somente poderá ser realizado mediante prévio ato autorizativo emitido pela autoridade competente, asseguradas a proteção dos ecossistemas e a manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios de preservação da biodiversidade e o uso sustentável dos recursos naturais; a busca de mecanismos

para a garantia da proteção e da seguridade do trabalhador e das populações com saberes tradicionais; a busca da segurança alimentar e a sanidade dos alimentos produzidos.

Verifica-se que a fiscalização da atividade pesqueira é de competência do Poder Público Federal, observadas as competências estadual, distrital e municipal pertinentes.

A referida fiscalização abrangerá as fases de pesca, cultivo, desembarque, conservação, transporte, processamento, armazenamento e comercialização dos recursos pesqueiros, bem como o monitoramento ambiental dos ecossistemas aquáticos (conforme previsão do art. 31 da Lei n. 11.959/2009).

Ainda, com o intuito de efetivar a fiscalização, toda pessoa, física ou jurídica, que exerça atividade pesqueira, bem como sua embarcação de pesca, deve ser previamente inscrita no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) e também no Cadastro Técnico Federal (CTF), na forma da legislação específica.

As proibições, definitivas ou transitórias, relativas à atividade pesqueira, continuam a ser definidas pelo Poder Público, com o objetivo de proteger espécies, áreas ou ecossistemas ameaçados, o processo reprodutivo das espécies e a saúde pública ou o trabalhador.

Nesse sentido, compete ao Poder Público a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira; calcular, autorizar ou estabelecer, em cada caso, os regimes de acesso, os períodos de defeso, as temporadas de pesca, as artes, os aparelhos, os métodos e os sistemas de pesca e cultivo. Por “defeso”, entenda-se a paralisação temporária da pesca para a preservação da espécie, tendo como motivação a reprodução e/ou o recrutamento, bem como paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentes.

A Lei de Pesca (Lei n. 11.959/2009) também elenca como áreas de exercício da atividade pesqueira: as águas continentais, interiores, o mar territorial, a plataforma continental, a zona econômica exclusiva brasileira, o alto-mar e outras áreas de pesca, conforme acordos e tratados internacionais firmados pelo Brasil, excetuando-se as áreas demarcadas como unidades de conservação da natureza de proteção integral ou como patrimônio histórico e aquelas definidas como áreas de exclusão para a segurança nacional e para o tráfego aquaviário.

Por fim, a legislação ainda estabelece que as condutas e atividades lesivas aos recursos pesqueiros e ao meio ambiente serão punidas na forma da Lei n. 9.605/98 e de seu regulamento (art. 33 da Lei n. 11.959/2009). Assim,

perfeitamente aplicável a Lei de Crimes Ambientais e também os dispositivos pertinentes às infrações administrativas e suas respectivas sanções em relação ao tema pesca.

Capítulo 13

Lei de Resíduos Sólidos

1. Noções introdutórias

Depois de mais de 20 anos em análise no Congresso Nacional, foi aprovada, em 2 de agosto de 2010, a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei n. 12.305/2010, com regulamentação publicada em 23 de dezembro de 2010 por meio do Decreto n. 7.404/2010.

Trata-se de uma lei de âmbito nacional, aplicada tanto para o setor público quanto para o privado, que estabelece, de maneira bem acentuada, a responsabilidade do gerador do resíduo pela correta destinação final deste.

Verifica-se que muitos Estados e até Municípios já possuíam leis de coleta seletiva, separação de resíduos, mas até a publicação da Lei n. 12.305/2010 não estava configurada esta obrigatoriedade em caráter nacional.

Desta forma, as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis direta ou indiretamente pela geração de resíduos sólidos, e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos sujeitam-se às determinações desta nova lei, que se articula tanto com a Política Nacional do Meio Ambiente – Lei n. 6.938/81 – quanto com a Política Nacional de Educação Ambiental – Lei n. 9.795/99 – e com a Política Federal de Saneamento Básico – Lei n. 11.445/2007.

Entenda-se por resíduo sólido todo material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, propõe-se proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível (art. 3º, XVI, da Lei n. 12.305/2010).

Na gestão e no gerenciamento dos resíduos sólidos, a lei procura incentivar a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos,

bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Rejeito é o resíduo sólido em relação ao qual já foram esgotadas as possibilidades de tratamento e recuperação pelos meios/processos tecnológicos conhecidos (art. 3º, XV, da Lei n. 12.305/2010). Portanto, o rejeito é algo que deve necessariamente ser disposto corretamente em face do esgotamento de suas possibilidades de reutilização, seja porque é contaminado, ou porque não se tem tecnologia disponível, no momento, para tanto.

Por destinação final ambientalmente adequada, entenda-se o encaminhamento do resíduo para uma utilização ambientalmente permitida ou uma transformação tecnologicamente conhecida. Assim, poderemos ter destinação do resíduo para diversas formas de aproveitamento ou então a disposição final do rejeito.

Verifica-se, ainda, que a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos não se aplica aos rejeitos radioativos, por já sofrerem regulação especial por lei própria (Lei n. 10.308/2001).

Importante ressaltar, também, que em nome da Segurança Jurídica algumas iniciativas previstas na Lei n. 12.305/2010 devem ser implementadas progressivamente. Assim, a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta lei (art. 54 da Lei n. 12.305/2010). Ressalta-se que a publicação ocorreu em 3 de agosto de 2010.

Quanto aos Planos Estaduais e Municipais de resíduos sólidos (ver item 4.1 deste capítulo, *infra*), a obrigatoriedade de sua elaboração entrará em vigor 2 anos após a data de publicação da lei (arts. 16 e 18 da Lei n. 12.305/2010). Por fim, a logística reversa (ver item 4.3 deste capítulo, *infra*) das lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista, e também dos produtos eletroeletrônicos e seus componentes (art. 33, V e VI, da Lei n. 12.305/2010), será implementada progressivamente, segundo cronograma estabelecido em regulamento.

2. Princípios

Na base dos princípios elencados pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, encontramos os princípios da prevenção e da precaução; do poluidor-pagador e do protetor-recebedor; da razoabilidade e da proporcionalidade; a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; o desenvolvimento

sustentável; o princípio da ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados, que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida; e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta (art. 7º da Lei n. 12.305/2010).

Além destes, a cooperação entre as diferentes esferas do Poder Público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania; o respeito às diversidades locais e regionais; o direito da sociedade à informação e ao controle social constituem importantes diretrizes a serem observadas para a concretização dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 7º da Lei n. 12.305/2010).

3. Objetivos

No art. 7º da Lei n. 12.305/2010, encontram-se os vários objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Como objetivos gerais, destaca-se a previsão de proteção da saúde pública e da qualidade ambiental.

Com certeza, a proteção do meio ambiente guarda relação com a saúde pública, sendo inclusive determinante que um meio ambiente ecologicamente equilibrado é essencial à sadia qualidade de vida. Tudo isso faz sentido quando pensamos nos desdobramentos de uma incorreta destinação e disposição final dos resíduos, o que pode causar vários problemas de saúde, com a proliferação de inúmeros vetores, bem como contaminação ambiental.

No entanto, além desses objetivos gerais, foram elencados objetivos específicos a serem concretizados, tais como: a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; o estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; a adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais; a redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos.

Ligados à ideia de não geração e/ou redução dos resíduos, encontram-se a

produção e o consumo sustentável de bens e serviços, todos objetivos a serem atingidos (art. 7º, II e III, da Lei n. 12.305/2010).

Em relação à ideia de produção e consumo sustentável, deve-se lembrar sempre que a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) determina a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 4º, I, da Lei n. 6.938/81). Esta diretriz refletirá, na prática, na adoção do princípio do desenvolvimento sustentável, pelo qual a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente em relação a ele.

Assim, a produção sustentável pode ser resumida em dois pontos básicos: economia e uso racional de energia e matéria-prima, conservando-se os recursos naturais.

O consumo pode ser reconhecido como "sustentável" quando o adquirente do produto consegue optar por uma escolha ambientalmente correta, tanto comprando um produto de menos impacto ao meio ambiente quanto dispondo de modo correto o resíduo eventualmente produzido, já na fase do pós-consumo. Neste ponto, vale lembrar sempre da Responsabilidade Socioambiental (RSA) das empresas, seja no tocante à escolha de meios de produção menos impactantes, ou então quanto à própria informação ao consumidor final para um correto consumo e descarte consciente.

Ainda, sobre a necessidade de adoção de padrões de produção e consumo sustentáveis, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) prevê expressamente como diretriz geral da política urbana 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. 2º, VIII, da Lei n. 10.257/2001).

Dentre as diversas formas de **destinação** final ambientalmente correta dos resíduos, a reutilização é o processo de aproveitamento dos resíduos sólidos sem sua transformação biológica, física ou físico-química, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e, se couber, do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) e do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) (art. 3º, XVIII, da Lei n. 12.305/2010).

A reciclagem, por outro lado, é o processo de reaproveitamento de um resíduo após ter sido submetido à transformação. Na reciclagem, o resíduo vai se

tornar insumo ou novo produto. No entanto, com o intuito de preservar a proteção ambiental e observar as regras de saúde pública, todo este processo deve seguir as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e, se couber, do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) e do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) (art. 3º, XIV, da Lei n. 12.305/2010).

Já a compostagem, outra forma de destinação, é um processo biológico em que os micro-organismos transformam a matéria orgânica, como estrume, folhas, papel e restos de alimentos, num material semelhante ao solo, a que se chama composto e que pode ser utilizado como adubo.

No entanto, quando a lei fala que a **disposição** final ambientalmente adequada (art. 7º, II, da Lei n. 12.305/2010) é a colocação do rejeito em aterros, entende-se que quis se referir ao aterro sanitário, que é a área preparada para o depósito de lixo, o qual será disposto em camadas intercaladas com terra. Deste modo, a nomenclatura utilizada, agora, é “rejeito”, pois a disposição final encerra a ideia do ciclo de utilização e envolve o esgotamento do produto nas suas diferentes possibilidades de reaproveitamento.

Evidencia-se, dessa maneira, a diferença entre destinação ambientalmente correta, mecanismo que pode levar ainda a um reaproveitamento do resíduo, e disposição final ambientalmente adequada do rejeito, uma vez que já se encontra esgotado o ciclo de utilização.

Portanto, independentemente de uma postura ambientalmente correta por opção, o gerador deve destinar de modo correto seus resíduos, seguindo o que a lei determina, sob pena de responsabilidade. Assim sendo, como o gerador é sempre responsável pelo seu resíduo, é muito importante saber, primeiramente, para onde este está sendo destinado (com o intuito de evitar que seja jogado em lugares impróprios) e se está sendo gerido e transportado por uma empresa devidamente autorizada pelos órgãos competentes.

No tocante aos resíduos perigosos, tem-se como objetivo (art. 7º, V, da Lei n. 12.305/2010) a ser concretizado a redução do seu volume e da sua periculosidade.

A periculosidade é a característica de um resíduo que, em função de suas propriedades físicas, químicas ou infectocontagiosas, pode apresentar: risco à saúde pública, provocando mortalidade, incidência de doenças ou acentuando seus índices; risco ao meio ambiente, quando o resíduo for gerenciado de forma inadequada (conforme a Norma Técnica – ABNT NBR 0004, que trata da

classificação dos resíduos sólidos).

Verifica-se que a Lei n. 12.305/2010 e o Decreto regulamentador n. 7.404/2010 cuidam especialmente deste tipo de resíduo, determinando que os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que os produzem estão sujeitos à elaboração de Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (art. 20, II, da Lei n. 12.305/2010 c.c. art. 65 do Decreto n. 7.404/2010) (sobre Planos, ver item 4.1 deste capítulo, *infra*).

Ainda, dentre os objetivos previstos pela lei, encontramos aqueles de aspecto econômico, tais como: o incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista o fomento ao uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados; a gestão integrada de resíduos sólidos; a articulação entre as diferentes esferas do Poder Público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos; a capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos; regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com a adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei n. 11.445, de 2007.

Para a concretização destes objetivos, tanto a lei quanto o decreto preveem uma série de instrumentos econômicos e financeiros (ver item 4 deste capítulo, *infra*).

Outro objetivo importante previsto pela Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos é a prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis e para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis (art. 7º, XI, *a* e *b*, da Lei n. 12.305/2010).

Vale sempre lembrar que os produtos reciclados são os que já passaram por um processo de transformação e estão sendo mais uma vez utilizados, e que os recicláveis são aqueles passíveis de reciclagem, isto é, os que poderão, no futuro, ser reciclados.

Desta forma, nas aquisições e contratações governamentais, dependendo do tipo, valor e objeto do contrato, podemos pensar na necessidade de um procedimento licitatório e, neste caso, o que a lei procura ressaltar é a possibilidade de uma licitação sustentável. A licitação é o procedimento adotado pela Administração Pública para selecionar, dentre várias, a melhor proposta,

visando a futura celebração de contrato.

Conforme expressa previsão legal, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (art. 3º da Lei n. 8.666/93 com a redação dada pela Lei n. 12.349, de 2010).

Assim, levando-se em conta a ideia de promoção do desenvolvimento nacional sustentável, as licitações sustentáveis correspondem a uma forma de inserção de critérios ambientais e sociais nas compras e contratações realizadas pela Administração Pública, visando à maximização do valor adicionado (utilidade, prazer, satisfação do usuário, satisfação das necessidades, contribuição para operações eficientes) e, ao mesmo tempo, a minimização dos impactos ambientais e sociais adversos.

Também neste sentido, a Lei de Licitações prevê que nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente vários requisitos e, dentre eles, destaca o *impacto ambiental* (art. 12, VII, da Lei n. 8.666/93).

O tema – Licitação Sustentável – vem ganhando força a cada dia, tanto que a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, que é responsável pela regulamentação das compras e contratações e também pelas normas relacionadas ao uso de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Pública Federal, expediu a Instrução Normativa n. 1/2010 (IN SLTI/MPOG n. 01, de 19-1-2010), definindo as regras das compras governamentais sustentáveis que envolvem os processos de extração ou fabricação, a utilização e o descarte de produtos e matérias-primas.

Deste modo, de agora em diante, as obras públicas serão elaboradas visando à economia da manutenção e à operacionalização da edificação, à redução do consumo de energia e água, bem como à utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental.

A instrução normativa também prevê, no caso das obras públicas, a utilização de sistemas de reúso de água e energia, procedimentos para reduzir o consumo de energia, utilização de materiais reciclados, reutilizáveis e biodegradáveis, e redução da necessidade de manutenção, além do uso de energia solar. Outra

exigência é a comprovação da origem da madeira, para evitar o emprego de madeira ilegal na execução da obra ou serviço.

Destacam-se, ainda, na IN SLTI/MPOG n. 01, alguns aspectos importantes, tais como a definição de critérios objetivos de sustentabilidade ambiental relativamente ao fator técnica no julgamento das propostas (art. 3º); rol exemplificativo de medidas para que se obtenha a economia no consumo de energia e água, além da utilização de tecnologias que contribuam para a redução do impacto ambiental (art. 4º); obrigatoriedade na divulgação de materiais ociosos para doação a outros órgãos e entidades da Administração Pública (art. 9º); e aplicabilidade das providências relativas às medidas de caráter sustentável aos convênios e ajustes (art. 10).

Outro exemplo da atualidade do tema é a Recomendação n. 11/2007 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pela qual o órgão recomenda aos Tribunais relacionados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal de 1988 que adotem políticas públicas visando à formação e recuperação de um ambiente ecologicamente equilibrado, além da conscientização dos próprios servidores e jurisdicionados sobre a necessidade de efetiva proteção ao meio ambiente, bem como que instituam comissões ambientais para o planejamento, elaboração e acompanhamento de medidas, com fixação de metas anuais, visando à correta preservação e recuperação do meio ambiente.

Dentre tais medidas, podemos citar: a) utilização de papel reciclado e não clorado nos impressos do Poder Judiciário, sejam de natureza administrativa ou processual; b) instituição da coleta seletiva de resíduos, destinando recipientes individuais para plástico, papel, metal e vidro, e a ulterior doação do material coletado a entidades assistenciais que se responsabilizem pela correta utilização do material para a devida reciclagem; c) aquisição de bens e materiais de consumo que levem em consideração o tripé básico da sustentabilidade: ambientalmente correto, socialmente justo e economicamente viável; d) utilização sustentável da energia e dos combustíveis; e) utilização de edifícios com observância da proteção ao meio ambiente.

Também constitui objetivo da lei a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; e o estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto. Deste modo, como instrumento para concretizar esta previsão, teremos o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (art. 8º, IV, da Lei n. 12.305/2010).

A lei prevê, ainda, o incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético; e o estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

4. Instrumentos da política nacional de resíduos sólidos

A Política Nacional de Resíduos Sólidos consagra-se como um conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios ou os particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

Desta forma, dentre as várias previsões importantes para a concretização das normas desta política, podemos destacar: a proibição de lixões (área de depósito de lixo a céu aberto); a inclusão social das organizações de catadores; a previsão do instrumento da logística reversa, a consagração da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos que envolve a sociedade, o setor empresarial e o Poder Público na correta gestão dos resíduos sólidos; a participação do consumidor, que deve acondicionar e disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução, devendo participar ativamente do mecanismo da coleta seletiva e da logística reversa (neste sentido, o art. 8º da Lei n. 12.305/2010 elenca todos os instrumentos para a concretização dos objetivos previstos por ela, dos quais analisaremos alguns nos itens seguintes).

4.1 Os planos de resíduos sólidos

Dentre os diversos instrumentos previstos pela lei, podem-se destacar, primeiramente, os Planos de Resíduos Sólidos.

Estes planos devem ser elaborados pelo setor público: União, Estados, DF e Municípios, e pelo setor privado, notadamente para certas atividades.

Os planos nada mais são do que documentos elaborados para traçar um panorama da situação dos resíduos no país, nos Estados, nos Municípios ou nos estabelecimentos. Os planos têm previsão de metas e instrumentos para fiscalização, implementação e operacionalização das regras da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos, elaborado sob a coordenação do

Ministério do Meio Ambiente, mediante processo de mobilização e participação social, incluindo a realização de audiências e consultas públicas, terá vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, devendo ser atualizado a cada 4 (quatro) anos.

Como conteúdo mínimo, deve contemplar, dentre outros aspectos, um diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos; a proposição de cenários, incluindo tendências internacionais e macroeconômicas; medidas para incentivar e viabilizar a gestão regionalizada dos resíduos sólidos; normas e diretrizes para a disposição final de rejeitos e, quando couber, de resíduos, devendo prever, também, os meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito nacional, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social (art. 15 da Lei n. 12.305/2010).

O plano estadual de resíduos sólidos será elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos, e tendo como conteúdo mínimo regras semelhantes às previstas para o Plano Nacional (art. 17 da Lei n. 12.305/2010).

A elaboração de plano estadual de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta lei, é condição para os Estados terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade (art. 16 da Lei n. 12.305/2010, com vigência prevista para 2 anos após a data de publicação da lei).

Quanto aos Estados, importante ressaltar que, além do plano estadual de resíduos sólidos, poderão elaborar planos microrregionais de resíduos sólidos, bem como planos específicos direcionados às regiões metropolitanas ou às aglomerações urbanas (art. 17, § 1º, da Lei n. 12.305/2010).

A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade (art. 18 da Lei n. 12.305/2010, com vigência prevista para 2 anos após a data de publicação da lei).

O conteúdo do plano municipal envolve basicamente um diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, a identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observados o plano diretor (art. 182, § 1º, da CF/88) e o zoneamento ambiental, se houver. Além disso, constituem conteúdo do Plano programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos, além de programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver.

No plano municipal, devem ainda ser contempladas ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento, identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras (art. 19 da Lei n. 12.305/2010).

O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos pode estar inserido no plano de saneamento básico previsto no art. 19 da Lei n. 11.445, de 2007, respeitado o conteúdo mínimo (art. 19, § 1º, da Lei n. 12.305/2010).

Para Municípios com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes, desde que não se trate de Município integrante de áreas de especial interesse turístico, inserido na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, ou cujo território abranja, total ou parcialmente, unidades de conservação, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos terá conteúdo simplificado, na forma do regulamento (art. 19, §§ 2º e 3º, da Lei n. 12.305/2010).

Por fim, importante destacar que a existência de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos não exime o Município ou o Distrito Federal do licenciamento ambiental de aterros sanitários e de outras infraestruturas e instalações operacionais integrantes do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos pelo órgão competente do SISNAMA.

Desta forma, teremos a elaboração dos Planos Nacionais, Estaduais, Microrregionais e Municipais de resíduos sólidos, além dos Planos de gerenciamento de resíduos sólidos que serão parte integrante do processo de licenciamento ambiental, devendo ser elaborados pelos geradores de resíduos sólidos enumerados no art. 20, I, da Lei n. 12.305/2010.

Dentre estes, encontram-se os geradores dos resíduos dos serviços públicos

de saneamento básico (excetuados os resíduos domiciliares e de limpeza urbana), os geradores de resíduos industriais, entendidos como os gerados nos processos produtivos de instalações industriais; os geradores dos resíduos dos serviços de saúde e os geradores dos resíduos de mineração (os gerados nas atividades de pesquisa, extração e/ou beneficiamento dos minérios).

Além desses geradores, destacam-se, como responsáveis pela elaboração e aprovação dos Planos de gerenciamento de resíduos sólidos, os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que gerem resíduos perigosos ou que gerem resíduos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo Poder Público municipal; bem como as empresas de construção civil, os responsáveis pelos terminais e outras instalações que gerem resíduos de serviços de transportes e os responsáveis por atividades agrossilvopastoris, se exigido pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e, se couber, do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) e do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA).

Assim, independentemente de uma postura ambientalmente correta por opção, o gerador deve destinar de modo correto seus resíduos, seguindo o que a lei determina.

Como o gerador é sempre responsável pelo seu resíduo, é muito importante saber, a princípio, para onde este está sendo destinado, com o intuito de evitar que seja jogado em lugares impróprios, e se está sendo gerido e transportado por uma empresa devidamente autorizada pelos órgãos competentes.

Além dos Planos, a lei elenca outros instrumentos para implementação desta Política, ressaltando o estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços, destacando-se dentre estes as modernas concepções de responsabilidade compartilhada e de logística reversa.

4.2 A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos

Enquanto importante instrumento de concretização da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a responsabilidade compartilhada prevê uma atuação conjunta do Poder Público e da sociedade na proteção do meio ambiente, na medida em que as responsabilidades estarão divididas entre todos os atores sociais de forma

individualizada, isto é, cada qual na sua esfera de atuação e encadeada (art. 8º, III, c.c. art. 30 da Lei n. 12.305/2010).

Além disto, trata-se da responsabilidade pelo ciclo de vida do produto, algo que engloba uma série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final.

Verifica-se que a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos tem por objetivo: compatibilizar interesses entre os agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, desenvolvendo estratégias sustentáveis; promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para a sua cadeia produtiva ou para outras cadeias produtivas; reduzir a geração de resíduos sólidos, o desperdício de materiais, a poluição e os danos ambientais; incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e de maior sustentabilidade; estimular o desenvolvimento de mercado, a produção e o consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis; propiciar que as atividades produtivas alcancem eficiência e sustentabilidade; incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental (art. 30, parágrafo único, da Lei n. 12.305/2010).

Por meio da utilização de modernas tecnologias, a ideia é que o processo produtivo seja visto não mais como algo linear, mas como um sistema no qual muitas vezes os resíduos de um são os insumos de outros ou, ainda, em que no mesmo processo produtivo pode-se ter o reúso de um resíduo, que volta à mesma cadeia produtiva, agora como insumo.

A partir da implementação da responsabilidade compartilhada, procura-se incentivar o gerenciamento da atividade, de modo a evitar a poluição, o desperdício de materiais e os danos ambientais. Poluição pode ser entendida como a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que, direta ou indiretamente: prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a biota; afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos (art. 3º, III, da Lei n. 6.938/81). Por dano ambiental, entenda-se a lesão aos recursos ambientais, com consequente degradação e alteração adversa, ou *in pejus*, do equilíbrio ecológico.

Ressalta-se que, sem prejuízo das obrigações estabelecidas no plano de

gerenciamento de resíduos sólidos e com vistas a fortalecer a responsabilidade compartilhada e seus objetivos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes têm responsabilidade que abrange: investimento no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos que sejam aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada ou cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível (art. 31 da Lei n. 12.305/2010).

Além disso, a lei elenca medidas que configuram a responsabilidade compartilhada, dentre elas: a divulgação de informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos; o recolhimento dos produtos e dos resíduos remanescentes após o uso, assim como sua subsequente destinação final ambientalmente adequada, no caso de produtos objeto de sistema de logística reversa, e o compromisso de, quando firmados acordos ou termos de compromisso com o Município, participar das ações previstas no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, no caso de produtos ainda não inclusos no sistema de logística reversa.

4.3 A logística reversa

A logística reversa caracteriza-se como um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor produtivo para reaproveitamento ou destinação final ambientalmente adequada (art. 3º, XII, da Lei n. 12.305/2010). Importante destacar que este sistema deve ser estruturado pelos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, **independentemente** do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos.

Os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos setores de: agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, pilhas e baterias, pneus, óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens, lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista, e produtos eletroeletrônicos e seus componentes, devem estruturar e implementar sistemas de logística reversa de seus produtos (art. 33 da Lei n. 12.305/2010).

Desta forma, por meio da utilização de acordos setoriais, regulamentos expedidos pelo Poder Público, ou termos de compromisso, os sistemas de logística reversa serão estendidos a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens,

considerando prioritariamente o grau e a extensão do impacto dos resíduos gerados à saúde pública e ao meio ambiente.

Importante lembrar que os acordos setoriais são atos de natureza contratual, firmados entre o Poder Público e os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, visando à implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto (art. 3º, I, da Lei n. 12.305/2010).

A logística reversa também poderá ser implantada diretamente por regulamento, veiculado por decreto editado pelo Poder Executivo, mas, antes da edição do regulamento, o Comitê Orientador deverá avaliar a viabilidade técnica e econômica da logística reversa (art. 30 do Decreto n. 7.404/2010).

Os sistemas de logística reversa estabelecidos diretamente por decreto deverão ser precedidos de consulta pública, cujo procedimento será estabelecido pelo Comitê Orientador (art. 31 do Decreto n. 7.404/2010).

Por outro lado, o Poder Público poderá celebrar termos de compromisso com os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes visando ao estabelecimento de sistema de logística reversa nas hipóteses em que não houver, em uma mesma área de abrangência, acordo setorial ou regulamento específico, ou para a fixação de compromissos e metas mais exigentes que o previsto em acordo setorial ou regulamento (art. 32 do Decreto n. 7.404, de 23-12-2010).

Ressalta-se, ainda, a importância dos consumidores no sucesso do programa de logística reversa. Com o intuito de reforçar este papel, o decreto regulamentador da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, no art. 84, ao tratar das alterações do art. 62 do Decreto n. 6.514/2008, incluiu o § 2º, o qual determina que os consumidores que descumprirem as respectivas obrigações previstas nos sistemas de logística reversa e de coleta seletiva estarão sujeitos à penalidade de advertência.

4.4 Instrumentos econômicos

Dentre os vários instrumentos econômicos que encontramos na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com o intuito de incentivar o cumprimento dos seus objetivos, encontram-se medidas indutoras e linhas de financiamento para atender a várias iniciativas, todas elas voltadas, em linhas gerais, para prevenção e redução da geração de resíduos sólidos no processo produtivo; desenvolvimento de produtos com menores impactos à saúde humana e à qualidade ambiental em seu ciclo de vida; implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de

associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (art. 42 da Lei n. 12.305/2010).

Neste sentido, todas essas iniciativas serão fomentadas por certas medidas indutoras, tais como: incentivos fiscais, financeiros e creditícios; cessão de terrenos públicos; destinação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, subvenções econômicas; fixação de critérios, metas, e outros dispositivos complementares de sustentabilidade ambiental para as aquisições e contratações públicas; pagamento por serviços ambientais, nos termos definidos na legislação; e apoio à elaboração de projetos no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) ou quaisquer outros mecanismos decorrentes da Convenção-Quadro de Mudanças do Clima das Nações Unidas (art. 80 do Decreto n. 7.404/2010).

No entanto, ressalta-se que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Verifica-se, ainda, que a educação ambiental é parte integrante da Política Nacional de Resíduos Sólidos e tem como objetivo o aprimoramento do conhecimento, dos valores, dos comportamentos e do estilo de vida relacionados com a gestão e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, sendo um importante instrumento de concretização desta política (art. 8º, VIII, da Lei n. 12.305/2010 c.c. art. 77 do Decreto n. 7.404/2010).

5. Infrações e proibições

Na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos encontra-se a proibição de certas formas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos, bem como a proibição da importação de resíduos sólidos perigosos e rejeitos, e ainda de resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reúso, reutilização ou recuperação.

Assim, proíbe-se totalmente, a partir de 4 anos contados da data de publicação da lei, o lançamento de resíduos e/ou rejeitos em praias, no mar ou em quaisquer corpos hídricos, o lançamento *in natura* a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração, bem como a queima a céu aberto ou em recipientes,

instalações e equipamentos não licenciados para esta finalidade e outras formas vedadas pelo Poder Público.

Por outro lado, com o intuito de resguardar as áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos e também de evitar formas de poluição e/ou contaminação nestas áreas, foram proibidas as seguintes atividades: utilização dos rejeitos ali dispostos como alimentação; catação; criação de animais domésticos; fixação de habitações temporárias ou permanentes e outras atividades que venham a ser vedadas pelo Poder Público.

Sem prejuízo da obrigação de, independentemente da existência de culpa, reparar os danos causados, a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importe inobservância aos preceitos da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos ou de seu regulamento sujeita os infratores às sanções previstas em lei, em especial às fixadas na Lei de Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/98) e em seu regulamento (art. 51 da Lei n. 12.305/2010).

A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos também alterou a Lei de Crimes Ambientais, determinando novas condutas típicas.

Verifica-se que a Lei n. 12.305/2010 acrescentou novas opções ao art. 56 da Lei de Crimes Ambientais, alterando a redação do § 1º com a inclusão de novas possibilidades de crime de poluição.

Desta forma, é crime ambiental produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar, guardar, ter em depósito ou usar produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou nos seus regulamentos (art. 56, *caput*, da Lei n. 9.605/98). No entanto, nas mesmas penas incorre quem abandona os produtos ou substâncias referidos ou os utiliza em desacordo com as normas ambientais ou de segurança e também quem manipula, acondiciona, armazena, coleta, transporta, reutiliza, recicla ou dá destinação final a resíduos perigosos de forma diversa da estabelecida em lei ou regulamento (art. 56, § 1º, com a redação dada pelo art. 53 da Lei n. 12.305/2010).

A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos considera, ainda, obrigação de relevante interesse ambiental a manutenção atualizada das informações dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos (art. 23, *caput*) e o cumprimento de certos deveres pelas pessoas jurídicas que operam com resíduos perigosos (art. 39, § 2º). Assim, se não cumpridas estas obrigações, poderemos ter a incidência do tipo criminal ambiental do art. 68 da Lei de Crimes Ambientais (Lei n.

9.605/98). Este dispositivo considera crime contra a administração ambiental deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental. A penalidade, neste caso, é de detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa, e no parágrafo único temos a previsão da modalidade culposa, apenada com detenção de 3 (três) meses a 1 (um) ano, sem prejuízo da multa.

Capítulo 14

Recursos Hídricos

1. Noções introdutórias

Inicialmente, importante ressaltar que o texto constitucional utiliza o termo "água" (por exemplo, no art. 22, IV) e em outros momentos usa a nomenclatura "recursos hídricos" (art. 20, § 1º). Assim sendo, ao longo deste capítulo, utilizaremos as expressões "água" ou "recursos hídricos" como juridicamente equivalentes. Igualmente, concentraremos nossa análise no regime jurídico das águas doces.

O regime jurídico dos recursos hídricos encontra-se estabelecido na Constituição Federal de 1988, em legislação infraconstitucional, mas também no conhecido Código de Águas – Decreto n. 24.643/34, diploma legal que teve alguns de seus dispositivos revogados, mas que ainda mantém muitos artigos em vigor. A principal característica deste regime é considerar a água como um recurso econômico de modo claro.

O atual Código Civil regula a matéria nos arts. 1.288 até 1.296 e complementa as normas do Código de Águas.

A disciplina do regime jurídico de uso e proteção dos recursos hídricos, na legislação infraconstitucional, encontra-se em leis e resoluções próprias, dentre as quais, enfatizamos: (a) Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos – Lei n. 9.433/97; (b) Lei da Agência Nacional de Águas – Lei n. 9.984/2000; (c) Lei de Saneamento Básico – Lei n. 11.445/2007; (d) o próprio Decreto n. 24.643/34 – o Código de Águas, na parte que permanece em vigor.

Quanto às resoluções do CONAMA, destacamos: (a) Resolução 5/88 – licenciamento ambiental de obras de saneamento; (b) Resolução 357/2005 – classificação dos corpos d'água e padrões de lançamento de efluentes, alterada significativamente pela Resolução CONAMA 430/2011, (c) Resolução 396/2008 – dispõe sobre a classificação e diretrizes ambientais para o enquadramento das águas subterrâneas e dá outras providências.

1.1 A CF/88 e as competências sobre os recursos hídricos

No tocante às competências legislativas e materiais referentes aos recursos hídricos, a Constituição Federal de 1988 trata o assunto de maneira ampla e, além da divisão de competências, no art. 21, XIX, determina a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), com a definição de critérios de outorga de direitos de uso. A elaboração da Lei n. 9.433/97 veio a dar concretude ao dispositivo.

Quanto à competência legislativa, verifica-se que ela é privativa da União, conforme art. 22, IV, mas se destaca a possibilidade de os Estados legislarem por delegação (art. 22, parágrafo único) e de os Municípios, levando em conta o interesse local, também poderem legislar a respeito (art. 30, I). Por exemplo: regulamentar efluentes domésticos e industriais é matéria de interesse local. Desse modo, o Município pode suplementar de forma mais restritiva as normas de emissão federais e estaduais, como também ter norma autônoma, desde que comprove o interesse local e que União e Estado estejam inertes. Ressalta-se, ainda, que os Municípios podem e devem atuar nos Comitês de Bacia Hidrográfica (a área de drenagem de um curso de água ou lago).

Além da competência privativa, também encontramos, pela previsão do art. 24, VI, da CF/88, a possibilidade de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislarem sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. Ao considerar a água um recurso natural, podemos afirmar que existe uma competência concorrente para legislar sobre esse tema também.

Nesse sentido, a competência privativa e a concorrente cruzam-se e permanecem entrelaçadas. Assim, embora os Estados tenham possibilidade de estabelecer, de forma suplementar à competência da União, as normas de emissão dos efluentes lançados nos cursos de água, visando a controlar a poluição e a defender o recurso natural (art. 24, VI, da CF), estes dependem do que dispuser a lei federal, à qual cabe definir os padrões de qualidade das águas e os critérios de classificação das águas de rios, lagos e lagoas (MACHADO, 2002).

Em relação à competência material ou administrativa (art. 23, VI e XI), esta é comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, podendo, portanto, essas entidades expedir normas e regulamentos e acompanhar e fiscalizar as outorgas de uso.

1.2 O regime da titularidade da água

Verifica-se, quanto às atribuições e ao domínio de cada entidade da Federação em relação às águas, que o texto constitucional determina, no art. 20, III, IV, V, VI, VII e VIII, o que é de domínio da União, e no art. 26, I, II e III, encontramos o que é de domínio do Estado.

No entanto, ressalta-se que a disposição constitucional não torna o ente federado proprietário do bem, cabendo-lhe, na verdade, a gestão do bem ambiental, que será administrado no interesse de toda a coletividade. Isso porque, pelo art. 225 da CF, o meio ambiente é bem de uso comum do povo.

Assim sendo, o ente tem o poder de autotutela do bem, já que, na prática, atua como um gestor do bem de uso coletivo.

Deste modo, o uso da água não pode esgotar o próprio bem utilizado; e a concessão ou a autorização (ou qualquer tipo de outorga – ver item 4.2 deste capítulo, *infra*) do uso da água deve ser motivada ou fundamentada pelo gestor público (MACHADO, 2002).

Por fim, a confirmação da ideia de que a água, enquanto recurso ambiental, não é de propriedade do Poder Público Federal ou Estadual, encontra-se no art. 18 da Lei n. 9.433/97, o qual prevê a inalienabilidade das águas. Logo, água não é bem dominical, isto é, aquele que integra o patrimônio privado do Poder Público, com possibilidade de "alienabilidade".

Também o próprio Código Civil brasileiro, ao tratar dos bens no art. 99, I, determina que os bens públicos são: I – os de uso comum do povo, tais como os rios, mares, estradas, ruas e praças.

Assim, pode-se afirmar que o art. 1º do Decreto n. 24.643/34 – o Código de Águas, que fixava: "as águas públicas podem ser de uso comum ou dominicais", encontra-se revogado pela CF/88 e pelos arts. 1º e 18 da Lei n. 9.433/97. Também o art. 8º do Decreto n. 24.643/34, ao cuidar de águas particulares, entende-se revogado com a entrada em vigor da Lei n. 9.433/97, pois tal disposição contraria a nova lei e, portanto, estaria revogada nos termos do art. 57 da Lei n. 9.433/97.

Neste sentido, tem-se entendido que, mesmo passando a ser públicas, poderão ser utilizadas pelos proprietários privados com a finalidade de consumo humano e dessedentação de animais (art. 1º, III, da Lei n. 9.433/97). Desnecessária, ainda, a prévia outorga do Poder Público, se se tratar de uma captação/derivação insignificante.

Desta forma, há razoabilidade em sustentar que o *direito adquirido* (art. 5º,

XXXVI, da CF/88) socorre esses proprietários particulares no sentido de obterem indenizações dos Estados quando estes pretenderem o domínio das águas referidas no art. 8º do Código de Águas. Não se pode simplesmente tentar introduzir no regime jurídico das nascentes privadas o sistema de outorga e da cobrança do uso desse recurso específico pelo viés da "função social" da propriedade (art. 5º, XXIII, da CF/88). Houve um inegável esvaziamento do direito de propriedade (art. 5º, XXII, da CF/88), que acarreta, nesse caso, a obrigação de indenizar ou de não cobrar a água utilizada (MACHADO, 2002).

1.3 Regime jurídico das águas subterrâneas e pluviais

Questão interessante se coloca no tocante às águas subterrâneas, já que estas integram os bens dos Estados, mas também fazem parte do "domínio público", e sua utilização está sujeita à outorga pelo Poder Público – art. 12, II, da Lei n. 9.433/97, sendo, até, infração das normas de utilização dos recursos hídricos conduta diversa (art. 49, *caput*, V, da Lei n. 9.433/97).

Nesse aspecto, tem-se entendido que ocorreu, no caso, a revogação do art. 96 do Código de Águas, que previa a apropriação da água pelo dono do terreno. O antigo dispositivo determinava que o dono de qualquer terreno poderia apropriar-se, por meio de poços, galerias etc., das águas que existissem debaixo da superfície de seu prédio, contanto que não prejudicasse o aproveitamento existente nem derivasse ou desviasse de seu curso natural águas públicas dominicais, públicas de uso comum ou particulares.

No entanto, hoje, tal fato não pode mais prosperar. Portanto, na prática, caso queira utilizar a água subterrânea, o dono do terreno terá de adequar-se ao regime de outorga, estando sujeito a ele ou liberado, nos casos de uso isento de outorga (conforme art. 12, § 1º, da Lei n. 9.433/97).

Por fim, a Lei n. 9.433/97 não tratou explicitamente das águas pluviais, como tratou das subterrâneas; assim, estão mantidas as regras do Código de Águas, notadamente arts. 102 e 103, 104, 106, 107 e 108.

Dessa forma, destaca-se, ainda, a possibilidade de captação de águas pluviais, já que a Lei n. 9.433/97 não modificou as regras do art. 108 do Decreto n. 24.643/34 – Código de Águas. Assim, a todos é lícito apanhar águas pluviais.

2. Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)

Instituída pela Lei n. 9.433/97, a Política Nacional de Recursos Hídricos reforça a ideia do valor econômico da água, trazendo importantes considerações

sobre o seu uso, modos de proteção desse recurso, forma de cobrança e outorga de uso, além de estabelecer os órgãos que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, tratando da composição e atribuições destes e, por fim, ainda prevê infrações e penalidades às normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos.

Essa política também se volta ao estabelecimento de regras para a utilização racional dos recursos hídricos, incluindo-se nestes o transporte aquaviário voltado ao desenvolvimento sustentável, e para a prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos, decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

2.1 Fundamentos da Política Nacional dos Recursos Hídricos

Destaca-se como principal fundamento do estabelecimento da Política Nacional dos Recursos Hídricos a necessidade de assegurar às presentes e futuras gerações a disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos.

Importante lembrar que o art. 1º, I, da Lei n. 9.433/97, determina que a água é um bem de domínio público, e esta informação deve ser interpretada à luz do dispositivo constitucional específico, qual seja: o art. 225 da CF/88, quando considera meio ambiente “bem de uso comum do povo”.

Como princípio geral, verifica-se, ainda, que a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas (art. 1º, IV, da Lei n. 9.433/97), mas, em situações de escassez, deve-se observar o uso prioritário para consumo humano e dessedentação de animais (art. 1º, III).

A ideia de usos múltiplos engloba consumo humano/dessedentação de animais/abastecimento público/lançamento de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final, aproveitamento para potencial hidrelétrico, transporte aquaviário/irrigação/esportes ou lazer/piscicultura e outros.

No entanto, numa situação de escassez, entende-se que o uso voltado ao consumo humano seria somente o uso da água para saciar a sede, para preparar alimentos e para higiene, além da hipótese de dessedentação de animais e só isso. Numa situação dessas, a lei prevê vários casos nos quais a outorga de uso que prejudique esse uso prioritário poderá ser suspensa pelo órgão público responsável (art. 15, V, da Lei n. 9.433/97).

Assim, fica claro que a gestão dos recursos hídricos, como prevista pela Lei n. 9.433/97, é focada na sustentabilidade de tais recursos, ou seja: 1) disponibilidade da água, isto é, água de boa qualidade com possibilidade de acesso equitativo; 2) utilização racional; 3) utilização integrada, isto é, observância da correta gestão.

No tocante à gestão dos recursos hídricos, esta deve ser descentralizada, contando com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades, destacando-se, como traço característico da descentralização, a possibilidade de cobrança pelo uso da água e a consequente aplicação do recurso financeiro pelo próprio organismo de cada bacia ou sub-bacia hidrográfica.

Ressalta-se que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e preconiza-se por um sistema integrado de outorgas de uso dos recursos hídricos (ver item 4.2 deste capítulo, *infra*), quando numa mesma bacia hidrográfica for diverso o domínio das águas a montante ou a jusante. Assim, por expressa disposição legal do art. 4º da Lei n. 9.433/97, a União e os Estados deverão articular-se, tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum.

3. O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é composto pelo (a) Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH); (b) Agência Nacional de Águas; (c) Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; (d) Comitês de Bacia Hidrográfica; (e) órgãos dos Poderes Públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; (f) Agências de Água (art. 33 da Lei n. 9.433/97).

As funções e o modo de coordenação desses diferentes órgãos dentro da estrutura do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é o que analisaremos nos itens abaixo.

a) **O Conselho Nacional de Recursos Hídricos** (CNRH) é o órgão que ocupa a instância mais alta dentro da hierarquia do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Trata-se de um colegiado composto de representantes de ministérios e secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos; representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; representantes

dos usuários dos recursos hídricos e representantes das organizações civis de recursos hídricos.

Com caráter normativo e deliberativo, cabe ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estadual e dos setores usuários; deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos; acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos; estabelecer critérios gerais para a outorga de direito de uso dos recursos hídricos e para a cobrança pelo seu uso, além de analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Caberá também ao CNRH decidir sobre a criação de Comitês de Bacias Hidrográficas em rios de domínio da União, decidindo sobre grandes questões que se apresentem, além de dirimir as contendas de maior vulto.

b) **A Agência Nacional de Águas** (ANA) é uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, tendo sede e foro no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais (art. 3º da Lei n. 9.984/2000).

Ressalta-se que a ANA possui dupla competência: (1) uma atribuição geral, voltada à implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, e (2) uma específica, referente à fiscalização dos usos das águas de domínio da União (art. 4º da Lei n. 9.984/2000).

1) No exercício da sua atribuição geral, cabe à ANA, por exemplo, supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos. Além disso, a ANA vai disciplinar, em caráter normativo, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (art. 4º, I e II, da Lei n. 9.984/2000).

2) Quanto às atribuições específicas, a ANA cuidará das águas da União (art. 20, III, da CF/88). Desta forma, cabe à ANA fiscalizar o uso desses recursos, outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água sob gestão da União, ou então suspender a outorga, quando for o caso, bem como arrecadar/distribuir e

aplicar as receitas da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União (art. 22 da Lei n. 9.433/97).

c) Quanto aos **Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal**, estes devem subsidiar a formulação da Política de Recursos Hídricos e dirimir conflitos, notadamente na sua área de atuação, que é a estadual. Desta forma, poderão encaminhar questões para deliberação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, além de terem competência para deliberar sobre as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, quando esses recursos forem de domínio estadual (art. 35, IV, da Lei n. 9.433/97). Atuam na autorização para a criação de Agências de Água em bacias de rios de domínio estadual (art. 42, parágrafo único, da Lei n. 9.433/97), além de exercerem a função de instância recursal com referência às decisões tomadas pelos Comitês de Bacias Hidrográficas de rios desse domínio (art. 38, parágrafo único, da Lei n. 9.433/97).

d) Os **Comitês de Bacia Hidrográfica** são órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas, na sua área de atuação, na bacia hidrográfica de sua jurisdição. Nesse sentido, a Resolução 5/2000 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). No entanto, a Lei n. 9.433/97 destaca que a área de atuação pode também ser outra que não somente a bacia, de modo que os comitês terão como áreas de atuação a totalidade de uma bacia hidrográfica; sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas (art. 37 da Lei n. 9.433/97).

Em relação à composição, os Comitês de Bacia compõem-se de representantes: da União; dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; dos usuários das águas de sua área de atuação; das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia (art. 39 da Lei n. 9.433/97).

Verifica-se, ainda, que, nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias de rios fronteiriços e transfronteiriços de gestão compartilhada, a representação da União deverá incluir um representante do Ministério das Relações Exteriores, e, que, nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias cujos territórios abranjam terras indígenas, devem ser incluídos representantes: da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), como parte da representação da União; das comunidades

indígenas ali residentes ou com interesses na bacia (art. 39, §§ 2º e 3º, da Lei n. 9.433/97).

A competência dos comitês vem elencada no art. 38 da Lei n. 9.433/97, cabendo, em linhas gerais, a esses órgãos, no âmbito de sua área de atuação, promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes.

Importante ressaltar, ainda, que das decisões dos Comitês de Bacia caberá recurso ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (se for um Comitê de Bacia federal para gerir rios de domínio da União) e ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos (se o Comitê de Bacia for estadual, isto é, para gestão de rios de domínio do Estado) (art. 38, parágrafo único, da Lei n. 9.433/97).

Observa-se, também, que a gestão por bacias pode apresentar certa dificuldade, na medida em que União e Estados podem ser gestores de recursos hídricos que se encontram em uma mesma bacia hidrográfica. Nesse caso, a União articular-se-á com os Estados, tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum. Aí poderemos ter comitês federais, estaduais e mistos (art. 4º da Lei n. 9.433/97).

e) Em relação aos **órgãos dos Poderes Públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais**, cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos, verifica-se que estes devem outorgar e fiscalizar o uso dos recursos hídricos.

f) **As Agências de Águas**, cuja criação será autorizada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou pelos Conselhos Estaduais, integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, exercendo a função de secretaria executiva do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica (art. 41 c.c. art. 44 da Lei n. 9.433/97).

4. Instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos

Dentre os vários instrumentos para tornar a PNRH exequível, destacam-se: (1) os Planos de Recursos Hídricos; (2) a outorga dos direitos de uso (está ligada ao que prevê o plano); (3) a cobrança pelo uso (está ligada ao que prevê o plano) e (4) o enquadramento dos corpos d'água em classes, segundo os usos preponderantes da água (art. 5º da Lei n. 9.433/97).

4.1 Planos de recursos hídricos

Os planos de recursos hídricos são documentos de longo prazo, elaborados

pelas Agências de Águas, no âmbito de sua área de atuação, com o intuito de fundamentarem e orientarem a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento destes (art. 6º da Lei n. 9.433/97).

Esses planos procuram determinar o diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos, a análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo, além de determinar prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos e diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos (art. 7º da Lei n. 9.433/97).

Como se trata de planos elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o país, temos o plano nacional e os planos estaduais, lembrando que são instrumentos importantíssimos e que devem ser observados pelo órgão ambiental de licenciamento das atividades.

Verifica-se que o plano é proposto pela Agência de Águas e, antes de ser apreciado e votado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica, é conveniente a informação, a publicidade do plano (art. 44, X, da Lei n. 9.433/97).

Nesse sentido, o art. 6º da Resolução 17, de 29-5-2001, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), determina que os diversos estudos elaborados referentes ao Plano de Recursos Hídricos serão amplamente divulgados e apresentados na forma de consultas públicas, convocadas com essa finalidade pelo Comitê de Bacia Hidrográfica ou, na inexistência deste, pela competente entidade ou órgão gestor de recursos hídricos.

4.2 Outorga de direito de uso de recursos hídricos

A outorga é um importante instrumento da política de recursos hídricos, já que por meio dela o Estado passa a ter controle sobre a captação e o lançamento de efluentes nos corpos de água, de modo que ela serve para definir as condições pelas quais o usuário dos recursos hídricos poderá captá-los ou neles lançar efluentes, dentro de critérios técnicos que assegurem a sustentabilidade do recurso.

De acordo com a Instrução Normativa n. 4, de 21-6-2000, expedida pelo Ministério do Meio Ambiente, a outorga do direito de uso de recursos hídricos é o ato administrativo de autorização, mediante o qual o Poder Público outorgante faculta ao outorgado o direito de uso do recurso hídrico, por prazo determinado, nos termos e condições expressos no respectivo ato.

Assim, a outorga deve ser solicitada à entidade de direito público que tenha

titularidade do corpo hídrico (União ou Estado-membro), ou a quem lhe faça as vezes, como uma Agência de Águas.

Dentre os direitos de uso de recursos hídricos que estão sujeitos a outorga pelo Poder Público, destacam-se: (1) a derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo; (2) a extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo; (3) o lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final; (4) o aproveitamento dos potenciais hidrelétricos; (5) outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água (art. 12 da Lei n. 9.433/97).

4.2.1 Natureza jurídica e validade

Quanto à natureza jurídica da outorga, entende-se que é uma autorização, podendo o Poder Público modificar motivadamente o regime de outorga, levando em conta o interesse público. Na própria Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, encontram-se hipóteses legais de suspensão da outorga, que pode ser total ou parcial; definitiva ou por tempo limitado (art. 15 da Lei n. 9.433/97).

Também a Lei n. 9.984/2000 (Agência Nacional de Águas), no art. 4º, IV, ao tratar especificamente do direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União, prevê que a outorga se dará por intermédio de autorização.

É claro que, mesmo sendo um ato expedido por meio de “autorização”, isso não significa que o outorgante tem uma margem absoluta de discricionariedade na repartição das águas. Os atos devem ser motivados, além de observarem os princípios que norteiam a atuação da Administração Pública.

Verifica-se que, se por um lado a autorização não garante a perpetuidade da outorga, nem por isso ela é totalmente precária, uma vez que existem prazos a serem respeitados. Desta forma, a concessão da outorga terá validade máxima de 35 anos, com possibilidade de renovação (art. 16 da Lei n. 9.433/97). Já a Lei n. 9.984/2000, no art. 5º, III, tratou de hipótese de prorrogação de prazo.

Cabe também lembrar que a outorga poderá ser suspensa pelo não cumprimento, pelo outorgado, dos termos da outorga. Além desse caso, será suspensa nas hipóteses de: (1) ausência de uso por 3 anos consecutivos; (2) necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive

as decorrentes de condições climáticas adversas; (3) necessidade de prevenir ou reverter grave degradação ambiental; (4) necessidade de atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas; (5) necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água (art. 15 da Lei n. 9.433/97).

4.2.2 Outorgas especiais

Destacam-se, ainda, duas modalidades de outorgas ditas preventivas ou preliminares previstas nos arts. 6º e 7º da Lei n. 9.984/2000 – Lei da ANA.

No art. 6º da Lei n. 9.984/2000, encontramos a outorga preventiva para declaração de disponibilidade de água. A vantagem da outorga preventiva é estabelecer uma preferência em relação a quem não a obteve. A ANA não está obrigada a conceder a outorga de uso do recurso hídrico só pelo fato de o requerente ter obtido a outorga preventiva de "declaração de disponibilidade de água" (MACHADO, 2002).

A ANA poderá emitir outorgas preventivas de uso de recursos hídricos, com a finalidade de declarar a disponibilidade de água para os usos requeridos, observando que a outorga preventiva não confere direito de uso de recursos hídricos e se destina a reservar a vazão passível de outorga, possibilitando, aos investidores, o planejamento de empreendimentos que necessitem desses recursos.

Ressalta-se que a ANA estabelece um prazo máximo de até 3 anos para utilização, devendo ser dada publicidade ao pedido e à autorização para que todos tomem conhecimento do planejamento hídrico de determinada bacia hidrográfica (art. 8º da Lei n. 9.984/2000).

No art. 7º da Lei n. 9.984/2000, encontramos a Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica para uso do potencial de energia hidráulica. Nesse caso, quem deve pedir a outorga é a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). A ANEEL, autarquia sob regime especial (instituída pela Lei n. 9.427/96) vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com sede e foro no Distrito Federal e prazo de duração indeterminado, tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do Governo Federal.

Assim, quando for caso de uso do potencial de energia hidráulica, a ANEEL vai pedir a outorga antes de licitar, e quem vencer a licitação recebe a outorga.

4.2.3 Inter-relação entre outorga e licenciamento ambiental

Questão interessante que se apresenta é a análise da interface do instrumento da outorga com o licenciamento ambiental, uma vez que várias atividades que se utilizam das águas estão, por sua vez, também sujeitas ao licenciamento ambiental, por exemplo: obras de saneamento, barragens para fins hidrelétricos acima de 10 MW e outras obras hidráulicas (art. 2º, VII, da Resolução CONAMA 1/86).

A solução encontra-se na Resolução CONAMA 237/97, art. 10, § 1º, que condicionou o licenciamento ambiental à prévia outorga do direito de uso das águas. Assim sendo, a outorga é preventiva, não permitindo o uso da água antes da concessão da licença ambiental, mas apenas reservando a quantidade necessária para uso futuro.

4.2.4 Uso isento de outorga

Outra questão importante a ser considerada, em virtude do regime jurídico das águas, diz respeito às situações de não exigibilidade da outorga dos direitos de uso das águas ou ao denominado uso isento de outorga (MILARÉ, 2007).

A Lei n. 9.433/97 apresenta três situações em que há um direito subjetivo do usuário de usar a água sem intervenção prévia do Poder Público, determinando que independem de outorga o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural; as derivações, captações e os lançamentos considerados insignificantes; as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes (art. 12, § 1º, da Lei n. 9.433/97).

Porém, tem-se entendido que a não obrigatoriedade da expedição da outorga não desobriga o Poder Público de inspecionar e também poder exigir dos não outorgados que se cadastrem.

4.3 Cobrança pelo uso dos recursos hídricos

4.3.1 Previsão normativa e finalidade

Verifica-se que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, importante instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos, materializa o princípio do usuário-pagador, o qual impôs ao usuário a obrigação de contribuir pela utilização do recurso ambiental com fins econômicos (art. 4º, VII, 2ª parte, da

Lei n. 6.938/81).

Dessa forma, a ideia da cobrança pelo uso do recurso hídrico é proporcionar a internalização dos custos por aquele que se aproveita do recurso. Assim sendo, há a cobrança tanto pela captação do recurso hídrico como insumo do processo produtivo quanto pelo lançamento dos efluentes em um corpo d'água para fins de dispersão.

Embora a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos tenha proporcionado grande divulgação do instituto, a cobrança, em si, não é uma novidade, pois o Código de Águas já previa tal possibilidade, determinando que o uso comum das águas poderia ser gratuito ou retribuído, conforme as leis e regulamentos da circunscrição administrativa a que pertencessem (art. 36, § 2º, do Decreto n. 24.643/34).

Atualmente, conforme delineada pela Lei n. 9.433/97, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos tem por finalidade, portanto, reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; incentivar a racionalização do uso da água e obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos (art. 19 da Lei n. 9.433/97).

No entanto, muitas vezes, o produto da cobrança será insuficiente para financiar todos os programas previstos nos planos de recursos hídricos e, assim, outra finalidade da cobrança, além de arrecadar, é induzir comportamento. Nesse sentido, ao verificar que terá de pagar pelo recurso, o usuário pode desenvolver mecanismos de uso racional da água, evitando, com isso, o desperdício no desenvolvimento de sua atividade.

4.3.2 Determinação do valor a ser cobrado

Da maneira como o sistema foi instituído, a cobrança está diretamente ligada à outorga, de modo que serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos à outorga (art. 20 da Lei n. 9.433/97), não havendo cobrança de atividades e obras clandestinas, cujos usos não tenham sido outorgados ou nos casos em que não é exigível a outorga (art. 12, § 1º, da Lei n. 9.433/97). Tem-se entendido que se trata de caso de inexigibilidade mesmo, e não de isenção de recolhimento, como se poderia interpretar do art. 38, V, da Lei n. 9.433/97.

Na fixação dos valores a serem cobrados nas derivações, captações e extrações de água, levaremos em conta o volume retirado e seu regime de variação. No tocante aos lançamentos de esgotos e demais resíduos líquidos ou

gasosos, devem ser considerados para instituir a cobrança o volume lançado e seu regime de variação, e as características físico-químicas, biológicas e de toxicidade do afluente (art. 21 da Lei n. 9.433/97).

Observa-se que mesmo os lançamentos dentro dos padrões determinados devem pagar, já que se paga pelo uso da água como veículo de dispersão do efluente. Lembrando que efluente pode ser entendido como qualquer tipo de líquido que flui de um sistema de coleta, de transporte, como tubulações, canais, reservatórios, elevatórias, ou de um sistema de tratamento ou disposição final, com estação de tratamento e corpos d'água.

Ressalta-se ser possível, ainda, um valor para captação e outro para lançamento de esgotos e matérias poluentes, sendo até comum esta diferença, por exemplo, nas Agências *de l'Eau,* na França (MACHADO, 2002).

4.3.3 Natureza jurídica da cobrança

Quanto à natureza jurídica da cobrança, entendemos que o valor cobrado não teria natureza tributária, já que não é imposto, porque este é pago genericamente, sem vinculação a um fim determinado (no caso em questão, o produto da cobrança deve ser aplicado na bacia, havendo, portanto, vinculação de aplicação).

Destaca-se, também, que não se trata de contribuição de melhoria, pois a cobrança não decorre de realização de obra com acréscimo de valor, mas envolve uso de bem.

Entende-se, ainda, que não é taxa, porque não se relaciona com a prestação de serviço público; na verdade, trata-se de apropriação de um recurso no sentido de uso individualizado em detrimento de outras pessoas.

Por isso, pode-se afirmar que é preço público pago pelo uso de um bem público, no interesse particular (GRANZIERA, 2001; MILARÉ, 2007).

4.3.4 Aplicação dos valores arrecadados

Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso da água, como regra, devem ser aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica de que foram gerados. Ressalta-se que tais valores devem ser utilizados com a finalidade específica de financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos, bem como no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de

Gerenciamento de Recursos Hídricos, sendo, porém, essa aplicação limitada a 7,5% do total arrecadado (art. 22, § 1º, da Lei n. 9.433/97).

Como a aplicação dos recursos na mesma bacia hidrográfica é prioritária, mas não exclusiva, entende-se que é possível a aplicação dos recursos em outra bacia, mas isso deve ser decidido pelo Comitê de Bacia Hidrográfica, e o percentual aplicado deve ser modesto. Ressalta-se, ainda, que os valores arrecadados poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água (ANTUNES, 2008).

4.3.5 Hipóteses de suspensão ou fim da cobrança

Devido à correlação entre outorga e cobrança pelo uso de recursos hídricos, devemos observar que nos casos em que se suspende a outorga poderemos ter uma suspensão da cobrança no mesmo período.

Por outro lado, poderemos ter o fim dessa cobrança diante da hipótese de revogação da outorga, como uma penalidade, quando aplicada a pena de embargo definitivo (art. 50, IV, da Lei n. 9.433/97), em virtude de infrações das normas de utilização dos recursos hídricos (ver item 5 deste capítulo, *infra*).

Importante ressaltar, por fim, que, na hipótese de embargo provisório (art. 50, III, da Lei n. 9.433/97), este se dará por um prazo determinado, para execução de serviços e obras necessários ao efetivo cumprimento das condições de outorga ou para o cumprimento de normas referentes ao uso, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos. Pode-se pensar, nesse caso, que o embargo provisório impedirá o uso do recurso hídrico no prazo de sua vigência, mas, como não suspende nem revoga a outorga, a cobrança estaria mantida, pois a outorga encontra-se vigente.

4.4 O enquadramento dos corpos de água

Importante instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos, o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água, visa a: (1) assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas; (2) diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes (art. 9º da Lei n. 9.433/97).

Assim, a classificação das águas é importante instrumento para o reconhecimento da diferença e multiplicidade de usos desse recurso. Merece destaque, nesse ponto, a Resolução CONAMA 357/2005, significativamente

alterada pela Resolução CONAMA 430/2011, que determina essa classificação dos corpos d’água e estabelece os padrões de lançamento de efluentes.

5. Infrações das normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos

No tocante às infrações das normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos, a Lei n. 9.433/97 elenca as condutas consideradas infrações, as quais, em geral, ligam-se à prática de alguma conduta sem a devida outorga (art. 49, notadamente itens I a V, da Lei n. 9.433/97).

Também encontraremos como infração a prática de obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções; fraudar as medições dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos e infringir normas estabelecidas no regulamento dessa lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes (art. 49 da Lei n. 9.433/97).

Quanto às penalidades que podem ser aplicadas ao infrator, a critério da autoridade competente, encontramos a advertência, a multa simples ou diária, o embargo provisório e o embargo definitivo (art. 50 da Lei n. 9.433/97). Da aplicação dessas sanções, caberá recurso à autoridade administrativa competente, e, em caso de reincidência, a multa será aplicada em dobro.

Capítulo 15

A Proteção do Meio Ambiente em Juízo

1. Noções introdutórias

No tocante à tutela jurisdicional do meio ambiente, vale lembrar que inicialmente foi a Lei n. 6.938/81 que conferiu legitimidade ao Ministério Público para atuar propondo ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente (art. 14, § 1º).

Posteriormente, a Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85) reforçou e ampliou a proteção ambiental e o papel do Ministério Público, diversificando o rol dos legitimados ativos.

Já a Constituição Federal de 1988 recepcionou as duas leis anteriores, conferiu ao Ministério Público a defesa de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III), dedicou todo um capítulo ao meio ambiente (art. 225), bem como ampliou, ainda, a proteção ambiental, conferindo a qualquer cidadão legitimidade para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente, dentre outras hipóteses (art. 5º, LXXIII).

O Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90), além das disposições específicas sobre os consumidores, definiu os interesses metaindividuais e estabeleceu uma aplicação conjunta, em matéria processual, com a Lei da Ação Civil Pública. Por fim, a Lei n. 9.605/98, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, veio a reforçar o ciclo de proteção integral do meio ambiente nas esferas administrativa, civil e penal.

Hoje, além da ação civil pública, inúmeros instrumentos podem e devem ser utilizados para a concretização da proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ressaltam-se a ação popular, o mandado de segurança, o *habeas data*, o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por ação ou por omissão.

1.1 Ação civil pública em matéria ambiental

1.1.1 Noções introdutórias

A ação civil pública pode ser entendida como a ação ajuizada pelo Ministério Público e demais colegitimados para a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos em juízo. Trata-se de uma ação de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados a diversas categorias jurídicas, como: meio ambiente, consumidor, ordem urbanística e quaisquer outros interesses difusos ou coletivos (art. 1º da Lei n. 7.347/85).

A ação civil pública encontra regulamentação na Lei n. 7.347/85, a qual regulamentou o acesso à Justiça para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos nela especificados. No entanto, esta ação encontra previsão também na CF/88, art. 129, III, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei n. 8.625/93 – art. 25, e na Lei Paulista do Ministério Público – Lei Complementar n. 734/93, art. 103, VIII. Além disso, encontram-se no Código de Defesa do Consumidor (CDC) aspectos processuais, especificamente no Título III, que trata da defesa do consumidor em juízo, formando um microssistema processual coletivo.

Aliás, é no próprio Código de Defesa do Consumidor – de aplicação subsidiária (conforme expressa previsão do art. 21 da Lei n. 7.347/85) que se encontra a definição dos interesses difusos e coletivos.

Pode se entender interesse difuso como um interesse supraindividual/transindividual ou metaindividual, já que pertence a um número indeterminado e indeterminável de pessoas ligadas por meras circunstâncias de fato. Desta forma, quanto à titularidade, pode-se afirmar que os ditos interesses difusos pertencem a pessoas indeterminadas (art. 81, I, do Código de Defesa do Consumidor).

Verifica-se, portanto, que o interesse na proteção do meio ambiente enquadra-se perfeitamente nessa categoria nova dos denominados interesses difusos, com todas as suas peculiaridades.

Os interesses coletivos, por outro lado, pertencem a pessoas integrantes de grupo, categoria ou classe ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base (art. 81, II, do Código de Defesa do Consumidor). Pode-se afirmar que a diferença principal entre interesses difusos e coletivos está na titularidade.

Quanto ao *nomen juris* (o nome jurídico da ação), verifica-se que vale tanto ação civil pública (art. 129, III, da CF/88) quanto ação civil coletiva (conforme art. 91 do Código de Defesa do Consumidor).

O termo “civil” está ligado ao direito conferido ao Ministério Público de fazer atuar, na esfera civil, a função jurisdicional (seria uma forma de diferenciar-se da ação penal pública). Diz-se que é uma ação civil “pública”, porque por seu intermédio se persegue a satisfação de um interesse público, no sentido amplo, ou seja, não individual, abrangendo o interesse difuso, pouco importando se quem a exerce é órgão ou entidade estatal ou ente privado.

No entanto, nessa ação, não há exclusividade ou prioridade na atuação do Ministério Público ou de qualquer outro ente estatal, que podem ser antecedidos na propositura da ação por uma associação civil ou terem-na ao seu lado, na qualidade de litisconsorte ativo, na ação por eles proposta (art. 5º, § 2º, da Lei n. 7.347/85).

1.1.2 Legitimação ativa

A legitimação é uma autorização legal para figurar em um dos polos da relação processual. A legitimação ativa está ligada à ideia daqueles que podem propor a ação, e na ação civil pública é concorrente e extraordinária. Assim, os legitimados ativos não se excluem e existe a possibilidade de terceira pessoa pleitear em juízo direito ou interesses alheios.

É possível na ação civil pública a presença simultânea de mais de uma pessoa ou ente no polo ativo e/ou no polo passivo da demanda.

Dentre os legitimados para propor ação civil pública, encontram-se o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 5º da Lei n. 7.347/85, com os acréscimos da Lei n. 11.448/2007).

Quanto às associações, importante lembrar que pode haver a dispensa da prévia autorização assemblear para a propositura de ações civis públicas na área ambiental, na medida em que já se encontra incluída, dentre as finalidades institucionais, a proteção ambiental (art. 21 da Lei n. 7.347/85 c.c. art. 82, IV, do Código de Defesa do Consumidor, de aplicação subsidiária).

Ressalta-se, ainda, o papel atuante do Ministério Público, já que possui a possibilidade de ser o autor da ação civil pública, mas, se não for autor da ACP,

ainda poderá atuar como fiscal da lei (art. 5º, § 1º, da Lei n. 7.347/85). Por outro lado, em caso de desistência infundada ou abandono da ação, verifica-se, ainda, que o Ministério Público ou outro legitimado poderá assumir a titularidade ativa (art. 5º, § 3º, da Lei n. 7.347/85), preservando a continuidade da ação civil pública.

Por fim, importante destacar também que, se decorridos 60 (sessenta) dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que a associação autora lhe promova a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público, facultada igual iniciativa aos demais legitimados (art. 15 da Lei n. 7.347/85).

1.1.3 Legitimação passiva

A ação civil pública deve ser proposta contra quem se entenda ser o responsável direta ou indiretamente por atividade causadora de degradação ambiental. A efetiva responsabilidade será analisada quando do julgamento da ação.

Dessa forma, pode ser proposta contra pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

Neste aspecto, questão interessante se coloca quanto à possibilidade de o Poder Público figurar no polo passivo de uma ação civil pública.

Tem-se entendido que o Poder Público poderá sempre figurar no polo passivo de qualquer demanda para reparação do dano, seja como agente poluidor (por exemplo: construção de estradas e aterros sem elaboração de EIA/RIMA) ou quando se omite no dever constitucional de proteção do meio ambiente (por exemplo: falta de fiscalização ou inércia na instalação de sistemas de disposição de lixo). Se não for responsável pelo dano diretamente, por intermédio de algum de seus agentes, sê-lo-á, ao menos, por omissão no dever de fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam (MILARÉ, 2007).

Na prática, tem-se questionado, ainda, a responsabilidade do Poder Público no caso de danos causados por atividades incentivadas por ele ou por particulares que obtiveram licença ou autorização da administração para atuar.

Isso se dá porque muitos Municípios podem conceder incentivos (tais como: isenções e/ou benefícios fiscais, doações de terrenos ou outros) para que empresas se instalem no seu território. Assim, questiona-se uma eventual responsabilidade do Poder Público Municipal se, no futuro, tais empresas vierem a causar um dano ambiental na área.

Neste aspecto, verifica-se, como regra, que o mero incentivo ou estímulo

para o desenvolvimento de atividades que, na prática, revelaram-se degradadoras pelo modo de exercício do particular, não viabiliza a presença do Poder Público no polo passivo da demanda.

No entanto, se, procurando beneficiar, de algum modo, a instalação da atividade, foi um ato fraudulento do agente da administração que causou o dano, teremos a responsabilização objetiva, com possibilidade de regresso contra ele. O caso configura, por exemplo, uma licença expedida de modo fraudulento, uma situação na qual houve análise tendenciosa de documentos, dispensando-se, por exemplo, a realização de um EIA/RIMA e qualquer outro estudo, quando se fazia necessário, enfim, uma ação fraudulenta do funcionário. Nessa hipótese, entende-se cabível a previsão do art. 37, § 6º, da CF/88.

Por fim, se a atividade vem sendo exercida fora dos parâmetros da licença, isso poderia levar o Poder Público a ser responsabilizado, pelo menos em tese, pela não fiscalização do cumprimento dos condicionantes da licença e, nesse caso, a questão se enquadraria na hipótese de omissão na fiscalização. Neste sentido, pode-se falar em legitimidade passiva da pessoa jurídica de direito público para responder pelos danos causados ao meio ambiente em decorrência de sua conduta omissa quanto ao dever de fiscalizar (*Informativo* 390 – STJ, REsp 529.027).

1.1.4 Competência

A competência para o ajuizamento da ACP é do local onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, que se tornará prevento para as ações posteriores. Isso ocorre porque se procura conservar ao máximo a produção de provas.

Ressalta-se que a Lei n. 7.347/85, no art. 2º, deixa claro que o foro competente para a propositura da ação civil pública é o do local do dano. Este pode ser entendido como o local onde o dano tenha sido iniciado, isto é, onde o evento lesivo inicialmente se verificou, desconsiderando-se repercussões em outras localidades.

Com isso, preservada a vigência do art. 2º da Lei da Ação Civil Pública, complementado pela norma do art. 93 do Código de Defesa do Consumidor (CDC), deve-se definir o local do dano para fins de estabelecer o juiz que vai efetivamente apreciar a ação civil pública.

Verifica-se que no âmbito da Justiça dos Estados este “local do dano” é uma comarca e que, caso o dano tenha se verificado em mais de uma comarca, deverão ser aplicadas as normas do Código de Processo Civil (CPC) sobre

conexão, prevenção etc.

Na Justiça Federal, este "local do dano" é uma seção judiciária. No entanto, pode ser que o local do dano não seja sede de vara federal. Assim, ao tentar compatibilizar, devido à sua importância, a regra do art. 2º, da Lei n. 7.347/85, com a previsão do art. 109, § 3º, da CF/88, mesmo na hipótese de competência da Justiça Federal, o STJ vinha entendendo ser cabível o julgamento por juiz estadual, caso o local do dano não possuísse seção judiciária federal. Essa regra vinha sendo ampliada à ação civil pública, por força da jurisprudência.

Nessa linha de raciocínio, o STJ chegou a editar a Súmula 183, a qual determinava: "Compete ao juiz estadual, nas comarcas que não sejam sede de vara da Justiça Federal, processar e julgar ação civil pública, ainda que a União figure no processo".

Essa súmula, todavia, foi cancelada após pronunciamento do STF, seguindo entendimento totalmente diverso e decidindo que competente para o julgamento nesses casos seria o juiz federal da localidade mais próxima à do lugar do dano ambiental (STF, RE 228.955-9/RS).

Por fim, observa-se muitas vezes que o dano ambiental é transfronteiriço, isto é, ele não fica adstrito ao território de um único local, podendo atingir o dito caráter regional – espalhando-se por diversos locais – ou o âmbito nacional. Nessas hipóteses, deverá ser proposta a ação na capital do Estado ou no Distrito Federal (art. 93, II, do CDC), analisando-se a competência da Justiça Estadual ou Federal.

Aliás, como regra, a competência para julgar a ação civil pública será da Justiça Estadual, sendo competente, no entanto, a Justiça Federal nas hipóteses constitucionalmente previstas (art. 109, I, V e XI, da CF/88).

Assim, a competência da Justiça Federal se desenha nos casos em que a União ou alguma entidade autárquica ou empresa pública federal figurar na relação processual como autora, ré, assistente ou oponente; se a ação estiver fundada em tratado ou convenção internacional dos quais o Brasil seja signatário; e, por fim, se a degradação ambiental resultar de atividade exercida em terras indígenas e a questão envolver direitos indígenas.

Importante ressaltar que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de não reconhecer como competente a Justiça Federal nas hipóteses de danos que atinjam ecossistemas considerados pela Constituição Federal como patrimônio nacional. As áreas consideradas são a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira

(art. 225, § 4º, da CF/88).

Analisando a questão, o STF entendeu que não se deve confundir a expressão patrimônio nacional com patrimônio da União. Nesse aspecto, o STF manifestou entendimento no sentido de que essas áreas não se transformaram em bens da União, por serem chamadas de "patrimônio nacional". Além disso, tal qualificação "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 à preservação ambiental" (STF, RE 300.244-9/SC).

1.1.5 O objeto da condenação, a sentença e a coisa julgada na ação civil pública

A ação civil pública terá por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (art. 3º da Lei n. 7.347/85). Ressalta-se que, na condenação da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica ou de cominação de multa diária (*astreinte*) (art. 11 da Lei n. 7.347/85).

Nesse aspecto, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) – Lei n. 8.078/90, instrumento de aplicação subsidiária, teria ampliado as medidas destinadas a tornar efetiva a decisão judicial nas ações que tenham por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, dentre as quais, podemos enfatizar: a concessão pelo juiz de tutela específica da obrigação ou a determinação de providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento, tais como busca e apreensão, remoção de coisas e pessoas, desfazimento de obra, impedimento de atividade nociva, além de requisição de força policial (art. 84, § 5º).

Vale lembrar que os valores arrecadados serão revertidos a um fundo gerido por um conselho federal ou por conselhos estaduais de que participarão, necessariamente, o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados (art. 13 da Lei n. 7.347/85).

A sentença fará coisa julgada *erga omnes* – efeitos serão para todos (art. 16 da Lei n. 7.347/85, que precisa ser conjugado com as inovações trazidas pelo art. 103 do CDC, no tocante à disciplina da coisa julgada nas ações coletivas). Assim, a sentença faz coisa julgada com relação a todos, sendo o pedido

acolhido ou rejeitado no mérito. Se, contudo, a ação for julgada improcedente por insuficiência de provas, qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, mas com novas provas.

É necessário frisar que, mesmo tendo sido proposta ou julgada eventual ação civil pública, o indivíduo lesado, com danos individualmente sofridos, pode demandar a correspondente indenização com base na própria Lei n. 6.938/81 – art. 14, § 1º.

Por fim, ainda quanto à extensão da coisa julgada, devemos analisar como fica a questão da eficácia das decisões proferidas na ação civil pública ambiental, em razão do disposto no art. 16 da Lei n. 7.347/85, com a redação dada pela Lei n. 9.494/97, tendente a impedir a coisa julgada de abrangência regional ou nacional nas ações coletivas.

Com efeito, referido dispositivo previu efeitos *erga omnes* nos limites da competência territorial do órgão prolator.

No entanto, vale ressaltar que o âmbito de abrangência da coisa julgada é determinado pelo pedido, e não pela competência. Assim sendo, o que importa é quem foi atingido pela coisa julgada material. Portanto, vemos que, se o juiz que proferiu a sentença for competente, sua sentença produzirá efeitos *erga omnes* ou *ultra partes*, conforme o caso, em todo o território nacional.

Nesse sentido, por exemplo, uma sentença de divórcio proferida por um juiz de São Paulo vai valer em todo o território nacional.

Dessa forma, pode-se propor pela ineficácia do disposto no art. 16 da Lei n. 7.347/85, no que se refere a essa tentativa de restrição territorial de seus efeitos.

Por fim, importante lembrar que a ação civil pública seguirá, em regra, procedimento comum ordinário, aplicando-se, subsidiariamente, o Código de Processo Civil (conforme art. 19 da Lei n. 7.347/85), podendo ser intentada, ainda, medida cautelar objetivando evitar o dano ao meio ambiente (art. 4º da Lei n. 7.347/85).

1.1.6 Observações finais sobre a ação civil pública

1.1.6.1 Inquérito civil

O inquérito civil, que pode preceder ou não a propositura de uma ação civil pública, é um procedimento administrativo investigatório com caráter pré-processual e que se realiza extrajudicialmente, a cargo do Ministério Público.

Trata-se de uma investigação que se destina a colher elementos de convicção para promoção de ação civil pública ou coletiva. Não é obrigatório, podendo ser dispensado se o promotor de justiça já tiver em mãos os elementos para propor a ação principal (art. 8º, § 1º, da Lei n. 7.347/85).

No entanto, após o desenvolvimento do inquérito civil e na falta de elementos para propositura da ação, o promotor de justiça pode promover o arquivamento sem intervenção judicial, devendo apenas, no prazo de 3 dias, encaminhar os autos à apreciação do Conselho Superior do Ministério Público. Neste caso, nada impede a propositura de ação por parte dos demais legitimados.

1.1.6.2 Termo de Ajuste de Conduta (TAC)

O TAC é um acordo extrajudicial – em geral, realizado na fase do inquérito civil – que versa sobre a composição do dano ambiental na esfera coletiva, de modo que os lesados individualmente continuam com acesso direto à jurisdição (art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85). Apenas os órgãos públicos estão legitimados a celebrar o acordo (Ministério Público e pessoas políticas de direito público interno).

O conteúdo do Termo de Ajuste de Conduta refere-se geralmente à forma de cumprimento das normas ambientais, e não a seu conteúdo. Dessa maneira, pode-se conferir um prazo para o interessado se adequar, mas não isentá-lo do cumprimento das determinações.

A lei não exige homologação judicial para o TAC, porém se a transação versar sobre interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos que estejam sendo objeto de discussão em juízo, nesse caso, deverá haver a homologação judicial para o ajuste produzir o efeito de extinguir o processo. Nada obsta que seja efetivado em juízo no próprio processo.

1.1.6.3 A imprescritibilidade da ação civil pública

A ACP visa à tutela de um direito fundamental indisponível do ser humano e à proteção de um bem de uso comum do povo – direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Esse direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não é patrimonial, embora possa ser valorado para fins indenizatórios.

Logo, tal direito não é atingido pela prescrição, sendo a imprescritibilidade sua característica.

1.1.6.4 A obrigatoriedade da ação civil pública

Esta questão deve ser analisada, levando-se em conta a atuação do Ministério Público (MP) e dos outros legitimados.

Diz-se que existe um verdadeiro dever-poder de agir por parte do MP. Significa dizer, a própria Lei Orgânica Nacional do MP determina ser incumbência – isto é – dever do MP a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, uma vez que, se identificada a degradação ambiental que demande atuação do MP, não se admite a recusa deste em tomar as providências necessárias para prevenir/fazer cessar ou reparar o dano e as consequências do fato danoso.

Por outro lado, se o órgão do MP verificar que inexiste fundamento para o ajuizamento da demanda coletiva, por não ter identificado lesão ou ameaça de lesão ao meio ambiente, não há como se exigir a propositura da ação. No entanto, esta decisão estará sujeita a controle pelo Conselho Superior do MP, conforme art. 9º, §§ 1º ao 4º, da Lei n. 7.347/85.

Desta forma, para o MP, está afastado o princípio dispositivo, sendo obrigatório o exercício da ação civil pública, identificada hipótese que enseje seu ajuizamento (art. 5º da Lei n. 7.347/85 e art. 81 do CPC).

No entanto, é importante destacar que para os colegitimados ativos vigora, em sua plenitude, o princípio dispositivo, podendo a ação civil pública ambiental ser ou não por eles proposta, mesmo que o MP não tenha proposto a ação.

1.1.6.5 A indisponibilidade da ação civil pública

Ressalta-se que, em virtude do caráter obrigatório da ACP para o MP (ver item 1.1.6.4 deste capítulo, *supra*), vigoraria também o princípio da indisponibilidade da ação, em razão dos interesses protegidos.

No entanto, tem-se entendido ser possível a desistência da ação proposta pelo MP em determinadas circunstâncias (p. ex.: desde que se convença que não houve ou que cessou a lesão ou o risco de lesão; caso contrário, se desistir quando não devia, fica configurada falta funcional grave).

Em relação aos demais legitimados ativos, eles não têm obrigação de ajuizar a demanda e, para as associações, existe dispositivo específico na Lei n. 7.347/85 – art. 5º, § 3º, pelo qual podem desistir das ações e abandonar a causa, competindo ao MP ou a outro legitimado o prosseguimento na demanda. Embora o dispositivo fale somente em associações, tem-se entendido que pode haver a

desistência por parte de qualquer outro legitimado ativo para a causa.

Conforme já analisado (ver item 1.1.6.2 deste capítulo, *supra*), admite-se a transação na ACP, desde que, por seu intermédio, seja possível conseguir praticamente tudo o que era objeto do pedido, na forma de autocomposição da lide.

A Lei da ACP autoriza a tomada do denominado "compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais", entendido como modalidade de acordo extrajudicial passível de ser firmado entre órgãos públicos legitimados para a causa na ACP e o degradador ambiental, sendo para muitos considerado a consagração, no nosso sistema pátrio, da admissibilidade de transação em direitos difusos (art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85).

Desta forma, tem-se admitido um ajuste de conduta do poluidor/degradador às exigências legais, desde que não se vislumbre nenhum tipo de benesse, aos responsáveis pelo dano, que possa vir a afastar a reparação ou a proporcioná-la apenas de forma parcial.

2. Ação popular em matéria ambiental

2.1 Noções introdutórias

A ação popular é o instrumento jurídico por meio do qual o cidadão visa a evitar ou a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, ou ato que atente à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Ressalta-se que o autor fica isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência, salvo comprovada má-fé (art. 5º, LXXIII, da CF/88).

Esta ação veio prevista pela Lei n. 4.717/65, recepcionada pela Constituição de 1988, e a qualificação como "popular" deriva da natureza impessoal do interesse defendido; a coisa do povo.

Trata-se, portanto, de uma atuação do cidadão na defesa do patrimônio comum de todos. Nesse caso, o cidadão não defende direito próprio, mas direito de toda a coletividade, contra ato ilegal e lesivo do patrimônio desta. Desta forma, é uma ação constitucional de natureza civil, cujo objeto é uma situação concreta capaz de lesar o patrimônio público.

Ressalta-se, porém, que a ação popular pode ser utilizada de modo preventivo, quando é ajuizada antes da consumação dos efeitos lesivos, ou repressivamente, quando há o ajuizamento da ação buscando o ressarcimento do

dano causado.

2.2 Legitimação ativa

Quem está legitimado a propor ação popular é o cidadão (art. 1º da Lei n. 4.717/65), isto é, a pessoa física titular e no gozo dos direitos políticos. Portanto, pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular (Súmula 365 do STF).

É facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular (art. 6º, § 5º, da Lei n. 4.717/65).

Desta forma, somente poderá ser autor da ação popular o cidadão – brasileiro nato ou naturalizado, desde que esteja no pleno gozo de seus direitos políticos. Ressalta-se que também os indivíduos com idade entre 16 e 18 anos podem utilizar a medida e, pelo fato de ser um direito político, tal qual o direito de voto, não há necessidade de assistência. Por fim, o português equiparado, no gozo dos seus direitos políticos, também possui legitimação para propositura da ação popular (MORAES, 2007).

No entanto, verifica-se que estão excluídos do polo ativo: estrangeiros, apátridas, os brasileiros que estiverem com os direitos políticos suspensos ou perdidos (art. 15 da CF/88) e ainda as pessoas jurídicas.

2.3 Legitimação passiva

A ação pode ser proposta contra: as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º da lei, e ainda contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do ato (art. 6º da Lei n. 4.717/65).

No entanto, se não houver benefício direto do ato lesivo, ou se for ele indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as pessoas indicadas no art. 6º da Lei da Ação Popular (art. 6º, § 1º, da Lei n. 4.717/65).

2.4 Procedimento

A competência para processar e julgar a ação popular será determinada pela origem do ato a ser anulado, observando-se as normas gerais e legais de competência.

Como requisito da petição inicial, deve-se juntar cópia autenticada do título

de eleitor – para os brasileiros – ou certificado de equiparação e gozo de direitos civis e políticos e título de eleitor – para o português equiparado.

Importante ressaltar também que o Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

A decisão proferida – seja pela procedência ou pela improcedência em razão de ser infundada a ação – produzirá efeitos de coisa julgada *erga omnes*. Porém, se a ação for julgada improcedente por falta de provas, abre-se a possibilidade de ajuizamento de nova ação com o mesmo objeto e fundamento, já que prevalece o interesse público na defesa da moralidade administrativa (art. 18 da Lei n. 4.717/65).

Em relação à natureza da decisão da ação popular, verifica-se que é desconstitutiva e condenatória, pois visa a anular o ato impugnado e também a condenar os responsáveis e beneficiários em perdas e danos.

Como regra, o autor ficará isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência, salvo comprovada má-fé.

3. Mandado de segurança ambiental

3.1 Mandado de segurança individual

O mandado de segurança é uma ação constitucional com o intuito de proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*. De plano, já salta aos olhos o campo de atuação residual do remédio, isto é, o que não puder ser amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, em se tratando de direito líquido e certo, poderá sê-lo por mandado de segurança.

O mandado de segurança poderá ser utilizado sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, alguém sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade pública, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça, ou dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do Poder Público, somente no que disser respeito a essas atribuições (art. 5º, LXIX, da CF/88).

O objetivo deste instrumento é proteger direito líquido e certo, isto é, aquele direito que pode ser demonstrado de plano por meio de prova pré-constituída, sem necessidade de dilação probatória. Trata-se de direito manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da

impetração.

Também a Lei n. 12.016/2009, que passou a cuidar da regulamentação da medida, determina que "Conceder-se-á mandado de segurança para 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" (art. 1º da Lei n. 12.016/2009).

Deste modo, é um instrumento para atacar atos ou omissões, podendo, ainda, ter um caráter preventivo, com o intuito de evitar a lesão, ou repressivo, quando se volta para obter a restauração do direito lesado.

Importante lembrar que a partir da publicação da Lei n. 12.016/2009 suas disposições já entraram em vigor, constando, até mesmo, a revogação expressa da Lei n. 1.533/51 e de outras leis correlatas.

Verifica-se que a nova Lei do Mandado de Segurança, além de tratar explicitamente do mandado de segurança individual, refere-se ao coletivo, inovação no nosso ordenamento desde a CF/88. Além disso, muitos dos dispositivos dessa lei consagram posições da doutrina e da jurisprudência aplicáveis ao tema do mandado de segurança, de modo que, a partir da publicação da nova lei, várias súmulas do STF passaram a ter suas previsões incluídas expressamente no texto da nova lei.

Do mesmo modo que a antiga Lei n. 1.533/51, que no art. 5º previa um rol de situações nas quais não caberia a medida, hoje, a Lei n. 12.016/2009 (art. 5º) prevê um rol de situações nas quais não cabe o mandado de segurança, sendo elas: I – de ato do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução; II – de decisão judicial da qual caiba recurso com efeito suspensivo; III – de decisão judicial transitada em julgado.

Importante lembrar que, por se tratar de regra que restringe o uso de direito e garantia constitucional, o dispositivo deve ser interpretado de maneira restritiva. Além disso, devemos sempre lembrar que o combate à decisão transitada em julgado deve ser feito pelos meios próprios – a *ação rescisória* –, que tem aptidão para evitar quaisquer lesões ou ameaças, em face do que dispõe o art. 489 do Código de Processo Civil (BUENO, 2009).

3.1.1 Legitimação ativa

O legitimado ativo, denominado impetrante, é a pessoa interessada, o próprio

titular do direito líquido e certo violado ou ameaçado de lesão. Dessa forma, pode ser qualquer pessoa, física ou jurídica, além dos entes despersonalizados, mas com capacidade processual, tais como mesa do Legislativo, espólio, massa falida.

3.1.2 Legitimação passiva

O legitimado passivo, denominado impetrado, nos termos do *caput* do art. 1º da Lei n. 12.016/2009, é a autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

Equiparam-se às autoridades, para os efeitos da lei, 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 (art. 1º, § 1º, da Lei n. 12.016/2009).

Por outro lado, a lei deixa claro que não cabe mandado de segurança contra os atos de gestão comercial praticados pelos administradores de empresas públicas, de sociedade de economia mista e de concessionárias de serviço público (art. 1º, § 2º, da Lei n. 12.016/2009).

Dessa forma, considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane ordem para sua prática (art. 6º, § 3º, da Lei n. 12.016/2009).

Com base na análise do dispositivo, a nova lei parece querer permitir que seja impetrado mandado de segurança contra o mero executor do ato, isto é, o que praticou o ato, ou então voltar-se contra o que expediu a ordem para sua prática (ou abstenção).

No entanto, para identificação da autoridade coatora em mandado de segurança, a despeito da aparente alternativa que se extrai da redação do § 3º do art. 6º da Lei n. 12.016/2009, mister que ela tenha poder decisório ou deliberativo sobre a prática do ato ou a abstenção de praticá-lo. O mero executor material do ato, que apenas cumpre as ordens que lhe são dadas, não lhe cabendo questioná-las, não pode ser entendido como autoridade coatora (BUENO, 2009).

Pode-se afirmar, portanto, que a autoridade é o agente público investido de poder de decisão para anular o ato atacado ou para suprir a omissão lesiva de direito líquido e certo do impetrante, não se confundindo, portanto, com o mero executor.

Esse ponto é importante, porque é necessário propor a medida em face

daquele que poderá corrigir a ilegalidade ou o abuso de poder. A jurisprudência é clara no sentido de que a indicação errônea da autoridade coatora afetará uma das condições da ação (*legitimatio ad causam*), acarretando, portanto, a extinção do processo, sem julgamento de mérito (MORAES, 2007).

3.1.3 Procedimento

O prazo para impetração do mandado de segurança é de 120 dias contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado (art. 23 da Lei n. 12.016/2009). Tal prazo não se suspende nem se interrompe, sendo considerado prazo decadencial.

A petição inicial será apresentada em duas vias, e os documentos que instruírem a primeira deverão ser reproduzidos, por cópia, na segunda (a petição inicial deverá preencher os requisitos dos arts. 282 e 283 do Código de Processo Civil).

Com o intuito de se evitar o perecimento do objeto, o impetrante poderá solicitar concessão de liminar, desde que, é claro, demonstre o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora.*

Ao despachar a inicial, o juiz ordenará que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica. Deve-se frisar que os efeitos da medida liminar, salvo se revogada ou cassada, persistirão até a prolação da sentença, cabendo, da decisão do juiz de primeiro grau que concedê-la ou denegá-la, agravo de instrumento, observado o disposto na Lei n. 5.869/73 – Código de Processo Civil.

Importante lembrar, no entanto, que não será concedida medida liminar que tenha por objeto a compensação de créditos tributários, a entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior, a reclassificação ou equiparação de servidores públicos e a concessão de aumento ou a extensão de vantagens ou pagamento de qualquer natureza. Por fim, deferida a medida liminar, o processo terá prioridade para julgamento.

Recebida a inicial, notifica-se a autoridade coatora para prestar informações e, após, os autos com tais informações irão para o Ministério Público para confecção de parecer, seguindo-se a sentença.

Com a leitura do art. 12 da nova lei, verifica-se que o representante do Ministério Público opinará, dentro do prazo improrrogável de 10 dias, e, com ou

sem o parecer do Ministério Público, os autos serão conclusos ao juiz, para a decisão, a qual deverá ser necessariamente proferida em 30 dias.

A lei prevê, ainda, que da sentença, denegando ou concedendo o mandado, cabe apelação e determina que, uma vez concedida a segurança, a sentença estará sujeita obrigatoriamente ao duplo grau de jurisdição. Assim, se for sentença que acolhe o pedido do impetrante, tem lugar o dito reexame necessário, com a nomenclatura que a lei lhe dá – duplo grau de jurisdição.

A lei determina a aplicação subsidiária dos arts. 46 a 49 do Código de Processo Civil, lembrando, ainda, que não cabem, no processo de mandado de segurança, a interposição de embargos infringentes e a condenação ao pagamento dos honorários advocatícios, sem prejuízo da aplicação de sanções no caso de litigância de má-fé (conforme previsões dos arts. 24 e 25 da Lei n. 12.016/2009).

Por fim, o art. 26 da lei criminalizou o não cumprimento das decisões proferidas em mandado de segurança, estabelecendo: “Constitui crime de desobediência, nos termos do art. 330 do Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940, o não cumprimento das decisões proferidas em mandado de segurança, sem prejuízo das sanções administrativas e da aplicação da Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, quando cabíveis”.

3.2 Mandado de segurança coletivo

O mandado de segurança coletivo ingressa no nosso ordenamento a partir da publicação da CF/88, com o intuito de evitar a multiplicidade de demandas iguais e a demora da prestação jurisdicional.

Deste modo, o instrumento serve para a defesa dos mesmos direitos que podem ser defendidos pelo mandado de segurança individual, só que voltados à defesa dos interesses coletivos.

Dessa maneira, os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser: I – coletivos, 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; II – individuais homogêneos, 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 (art. 21 da Lei n. 12.016/2009).

A Constituição Federal de 1988 enuncia que: 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 (art. 5º, LXX, da CF/88).

Em relação ao partido político, entende-se que este se considera representado com a existência de um deputado – na Câmara, ou de um senador – no Senado, sendo importante, também, interpretar de forma ampla a primeira parte do art. 21, *caput*, da Lei n. 12.016/2009. Com esta interpretação, entende-se que o partido político tem legitimidade para a impetração do mandado de segurança coletivo, desde que o direito (interesse) a ser tutelado coincida com suas finalidades programáticas, amplamente consideradas, independentemente de a impetração buscar a tutela jurisdicional de seus próprios membros. Neste sentido, só pode ser esta e nenhuma outra, sob pena de violação do *modelo constitucional do mandado de segurança*, a compreensão da *pertinência temática* do mandado de segurança coletivo impetrado pelos partidos políticos (BUENO, 2009).

Quando o impetrante é organização sindical, entidade de classe ou associação, a legitimação para o mandado de segurança é extraordinária, ocorrendo substituição processual, isto é, o impetrante defende, em nome próprio, direito alheio.

Verifica-se que a impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes. Nesse caso, verifica-se que não é necessária a autorização específica, bastando a estatutária.

Também não é necessário que o mandado veicule direito da totalidade dos associados, bastando que se refira a uma parcela deles.

Assim, conforme previsão da Lei n. 12.016/2009, o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 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 (art. 21 da Lei n. 12.016/2009).

Nesta linha de raciocínio, verifica-se que, na área ambiental, Organizações Não Governamentais (ONGs), verdadeiras associações, podem utilizar o mandado de segurança coletivo para a proteção de direito líquido e certo de

natureza ambiental, seja na hipótese de violação ou quando houver justo receio dessa violação, isto é, o mandado de segurança pode então ser repressivo ou preventivo.

Embora se entenda ser cabível a medida, muito se discute, ainda, a utilização do mandado de segurança para a proteção do meio ambiente, em face da necessidade, em muitos casos, da realização de prova pericial para a comprovação dos danos ambientais.

4. *Habeas data* ambiental

4.1 Noções introdutórias

O *habeas data*, entre nós, é uma inovação que surgiu com a Constituição de 1988, sendo regulamentado pela Lei n. 9.507/97.

Este instrumento destina-se a assegurar o direito de acesso a informações constantes de registros ou de bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público para o conhecimento, bem como viabilizar a retificação de eventuais informações incorretas (erradas), imprecisas ou, apesar de corretas e verdadeiras, desatualizadas, todas referentes a dados pessoais, concernentes à pessoa do impetrante. É utilizado, ainda, para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo (art. 5º, LXXII, da CF/88 c.c. art. 7º da Lei n. 9.507/97).

Importante lembrar que, mesmo que não se constate a inexatidão do dado, se o interessado apresentar explicação ou contestação sobre este, justificando possível pendência sobre o fato objeto do dado, tal explicação será anotada no cadastro do interessado (art. 4º, § 2º, da Lei n. 9.507/97).

Portanto, pode-se afirmar que o *habeas data* é uma verdadeira ação constitucional que tem por finalidade proteger a esfera íntima dos indivíduos (pessoas físicas ou jurídicas), possibilitando a obtenção e a retificação de dados e informações constantes de entidades governamentais ou de caráter público.

É uma ação gratuita, e os processos de *habeas data* terão prioridade sobre todos os atos judiciais, exceto *habeas corpus* e mandado de segurança (art. 5º, LXXVII, da CF/88 e art. 21 c.c. art. 19 da Lei n. 9.507/97).

Deve-se destacar, também, a correlação do *habeas data* com o direito de informação constitucionalmente consagrado no art. 5º, XXXIII, da CF/88. Deste modo, tem-se entendido que não há que se falar em sigilo de dados, quando do pedido de informações sobre a própria pessoa; e, caso ocorra a restrição,

teríamos a possibilidade da impetração do *habeas data*.

4.2 Legitimidade ativa

O *habeas data* poderá ser impetrado tanto por pessoa física quanto jurídica, sendo, via de regra, ação personalíssima, portanto individual, não se admitindo pedido de terceiros nem sucessão no direito de pedir. Há, contudo, posicionamento admitindo que os herdeiros legítimos do falecido ou seu cônjuge supérstite possam impetrá-lo (MORAES, 2007).

Quanto à pessoa jurídica, a utilização do *habeas data* para retificação de dados, por exemplo, pode ser importante instrumento de defesa de seu patrimônio moral, evitando a difusão de informações inexatas e deturpadas.

4.3 Legitimidade passiva

O impetrado do *habeas data* deve ser entidade governamental ou de caráter público. Considera-se de caráter público todo registro ou banco de dados contendo informações que sejam ou que possam ser transmitidas a terceiros ou que não sejam de uso privativo do órgão ou entidade produtora ou depositária das informações (art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 9.507, de 1997).

Desta forma, desde que as informações sejam terceirizáveis, o órgão que as mantiver em seus registros ou bancos de dados – quer seja uma entidade pública ou privada, mas desde que mantenha bancos de dados ou registros de caráter público – pode figurar como impetrado na ação de *habeas data*.

4.4 Procedimento

O procedimento do *habeas data* encontra-se previsto na Lei n. 9.507/97 e, desde logo, ressalta-se que a utilização do remédio só terá cabimento na hipótese de recusa da autoridade administrativa em prestar as informações solicitadas.

No mesmo sentido, a Súmula 2 do STJ prevê que “não cabe o *habeas data* (CF, art. 5º, LXXII, letra “a”) se não houve recusa de informações por parte da autoridade administrativa”.

Assim, a lei estabeleceu que a petição inicial do *habeas data* deve ser instruída com a prova da recusa ao acesso às informações ou do decurso de mais de 10 dias sem decisão; da recusa em fazer-se a retificação ou do decurso de mais de 15 dias, sem decisão; da recusa em fazer-se a anotação a que se refere o § 2º do art. 4º ou do decurso de mais de 15 dias sem decisão (art. 8º da Lei n. 9.507/97).

Importante lembrar que, embora seja necessário comprovar uma pretensão resistida, em relação à obtenção da informação, e caiba até mesmo recurso administrativo dessa fase extrajudicial, não se poderá exigir do interessado a prévia exaustão das vias administrativas, já que pela regra do nosso sistema a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV, da CF/88).

A título de informação, verifica-se que a exceção ao livre acesso ao Poder Judiciário existiria só nos casos das ações relativas à disciplina e às competições desportivas. Nestas ações, o interessado só poderia pleitear a apreciação do Poder Judiciário após se esgotarem as instâncias da Justiça Desportiva, reguladas em lei (art. 217, § 1º, da CF/88).

Dessa forma, apenas será preciso comprovar que se tentou obter a informação diretamente do banco de dados e tal não foi atendida, motivo pelo qual se abriu ao impetrante a necessidade de recorrer às vias jurisdicionais, por meio da medida cabível, isto é, *o habeas data*.

Na área ambiental, entendemos cabível a utilização do *habeas data* com base na negativa da informação ou no não atendimento do pedido no prazo legal.

Neste sentido, a Lei n. 10.650, de 16 de abril de 2003, expressamente determina o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), ressalvando os casos de sigilo industrial, quando o interessado deverá informar aos órgãos públicos tal circunstância (art. 2º, §§ 2º e 3º).

É necessário frisar que a Lei n. 10.650/2003 assegura a qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, o acesso às informações de que ela trata, mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, bem como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados (art. 2º, § 1º).

Assim, o indeferimento de pedido de informações ou consulta a processos administrativos deverá ser motivado, sujeitando-se a recurso hierárquico, no prazo de 15 dias, contado da ciência da decisão, dada diretamente nos autos ou por meio de carta com aviso de recebimento, ou, em caso de devolução pelo correio, por publicação no *Diário Oficial* (art. 5º).

Desse modo, conjugando a sistemática específica do *habeas data* com o que determina a Lei n. 10.650/2003, vemos a possibilidade da utilização da medida

nas hipóteses de negativa do pedido de informação ambiental ou nos casos de não atendimento no prazo estipulado, desde que o interessado seja o legitimado ativo para impetrar a ação (ver item 4.2 deste capítulo, *supra*).

4.5 Competência

Em relação à competência para julgamento do *habeas data*, verifica-se que a Lei n. 9.507/97, com o intuito de regulamentar as competências originárias e recursais da ação, repetiu as previsões constitucionais a respeito, notadamente art. 102, I, alínea *d*, da CF/88, quanto à competência originária do STF para julgar *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do procurador-geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal; e art. 102, II, alínea *a*, quanto à competência recursal do STF para julgar em recurso ordinário os *habeas data* decididos em única instância pelos Tribunais superiores, se denegatória a decisão (além desses casos, o art. 20 da Lei n. 9.507/97 elenca várias hipóteses).

Só a título de informação, a Emenda Constitucional n. 45/2004 previu, ainda, como competência da Justiça do Trabalho, a apreciação de *habeas data* quando o ato questionado envolver matéria sujeita à sua jurisdição (art. 114, IV, da CF/88).

5. Mandado de injunção em matéria ambiental

5.1 Noções introdutórias

O mandado de injunção é uma ação constitucional utilizada para tornar efetivo o exercício de um direito, no caso concreto, quando tal exercício estiver sendo prejudicado pela falta da norma regulamentadora.

A Constituição Federal de 1988 prevê que “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” (art. 5º, LXXI, da CF/88).

Entende-se que, se estivermos diante de um caso de falta de norma regulamentadora referente à matéria ambiental, e essa omissão normativa tornar inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e prerrogativas inerentes à nacionalidade, soberania ou cidadania, poderá ser impetrado mandado de injunção para pleitear a regulamentação, sob pena de ofensa à Constituição Federal, por omissão.

5.2 Legitimação ativa

Qualquer pessoa, física ou jurídica, interessada na questão, ou seja, quem estiver sendo atingido pela falta da norma regulamentadora, pode utilizar a medida.

O STF já admitiu, até, ajuizamento de mandado de injunção coletivo, considerando legitimadas, por analogia, as mesmas entidades do mandado de segurança coletivo. O requisito será a falta de norma regulamentadora que torne inviáveis os direitos, liberdades ou prerrogativas dos membros ou associados (indistintamente) (MI 342-4/SP, *RT* 713/240).

5.3 Legitimação passiva e competência

No tocante ao polo passivo da ação, somente a pessoa estatal poderá ser demandada, e nunca o particular (que não tem o dever de regulamentar a Constituição Federal).

Se for uma omissão legislativa federal, figura no polo passivo o Congresso Nacional, exceto se a omissão se referir a lei de iniciativa privativa do Presidente da República, quando, então, ele deve figurar no polo passivo.

Diretamente ligada à legitimação passiva está a determinação da competência do órgão julgador do mandado de injunção.

Desta forma, quanto à competência para apreciação do mandado de injunção, verifica-se que a determinação do órgão competente para analisá-lo vai depender de qual órgão for omisso.

Assim, pelo texto constitucional, serão competentes o STF: art. 102, I, *q*, julgamento de MI originário/art. 102, II, *a*, julgamento de MI em recurso ordinário; e o STJ: art. 105, I, *h* – julgamento de MI originário. Por fim, o art. 121, § 4º, V, da CF/88, também prevê a competência do Tribunal Superior Eleitoral para julgar, em grau de recurso, o mandado de injunção que tiver sido denegado pelo Tribunal Regional Eleitoral.

5.4 Procedimento

Em regra, observam-se no processamento do mandado de injunção, no que couber, as normas de procedimento do mandado de segurança (art. 24, parágrafo único, da Lei n. 8.038/90).

No entanto, importante lembrar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já se pacificou pela impossibilidade da concessão de medida liminar, por

ser imprópria ao instituto do mandado de injunção.

Quanto aos reais efeitos da decisão em mandado de injunção, pelo menos por enquanto, estes não têm sido satisfatórios, pois a principal orientação do STF é a de apenas declarar a omissão e comunicar ao órgão competente para que tome a providência necessária, editando a norma faltante.

6. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) em matéria ambiental

O nosso ordenamento jurídico, na busca da proteção da Constituição Federal, traz a possibilidade de utilização da ação direta de inconstitucionalidade por ação ou por omissão, conforme tenha sido inovado o ordenamento jurídico, contrariamente ao que prevê o texto constitucional, ou esteja numa situação de omissão normativa que impede a aplicação de previsão constitucional.

A ação direta de inconstitucionalidade por ação encontra previsão no art. 102, I, *a*, 1ª parte, da CF/88 e tem regulamentação prevista na Lei n. 9.868/99.

Observada a legitimação determinada pelo art. 103 da Constituição Federal de 1988, será possível a propositura de uma ação direta de inconstitucionalidade contra lei ou ato normativo federal ou estadual que esteja ofendendo a Constituição Federal no tocante às disposições sobre o meio ambiente.

Nesse caso, a finalidade é proteger o ordenamento jurídico como um todo, visando a retirar do sistema a lei ou o ato que contraria a lei maior, notadamente quanto à sistematização da proteção ambiental que ela determina.

A utilização do instrumento deve seguir a regulamentação prevista na Lei n. 9.868/99, com as alterações introduzidas pela Lei n. 12.063, de 27 de outubro de 2009, a qual acrescentou à referida lei o Capítulo II – A, que estabeleceu a disciplina processual da outra ação direta de inconstitucionalidade, denominada ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão será cabível nas hipóteses em que a omissão legislativa ou regulamentadora em geral impede a plena aplicação das previsões constitucionais (art. 103, § 2º, da CF/88).

Em relação ao meio ambiente, também é possível a utilização deste instrumento para garantir a plena aplicação da Constituição Federal e suas regras de proteção, na hipótese de falta da norma regulamentadora.

7. Ação declaratória de constitucionalidade

A Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADECon) encontra previsão no art. 102, I, *a*, 2ª parte, da CF/88 e tem regulamentação prevista na Lei n. 9.868/99.

Observada a legitimação prevista pelo art. 103 da Constituição Federal de 1988 – com a redação determinada pela Emenda Constitucional n. 45/2004 –, será possível a propositura de uma ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal no tocante às disposições sobre o meio ambiente. Nesse caso, em virtude da controvérsia levantada, a finalidade é confirmar a constitucionalidade do ato jurídico e mantê-lo no ordenamento.

Referências

ALBECHE CARDOSO, Artur Renato. *Vocabulário técnico de termos ambientais e sua capitulação jurídica*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2001.

ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Tradução de Ernesto Garzón Valdés e revisão de Ruth Zimmerling. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionalies, 2001.

ANDRADE, Tereza Cristina Silveira de; CHIUVITE, Telma Bartholomeu Silva. *Meio ambiente*: um bom negócio para a indústria – práticas de gestão ambiental. São Paulo: Tocalino, 2004.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 11. ed. ampl. reform. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e meio ambiente*: as estratégias de mudanças da Agenda 21. Petrópolis: Vozes, 1997.

BARROS, Sergio Resende de. *Direitos humanos*: paradoxo da civilização. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

BENJAMIN, Antônio Herman V. Introdução ao direito ambiental brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, v. 14, p. 48-82, abr./jun. 1999.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. 2ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BUENO, Cássio Scarpinella. *A nova lei do mandado de segurança*. São Paulo: Saraiva, 2009.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direitos humanos e meio ambiente* – paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

CAPPELLI, Sílvia; MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Direito ambiental*. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

CAPRA, Fritjof. *As conexões ocultas*. Ciência para uma vida sustentável. 3. ed. São Paulo: Cultrix, 2003.

CHIUVITE, Telma Bartholomeu Silva. *Direito ambiental*. São Paulo: Bafisa, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade*: comentários à Lei Federal n. 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FERREIRA, Heline Sivini. Competências constitucionais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes et al. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 204-218.

FILOMENO, José Geraldo Brito. Dos direitos do consumidor. Título I. p. 17-116. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (Coord.). *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*: comentado pelos autores do

anteprojeto. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO Jr., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. Capítulo I com a colaboração de André Camargo Horta de Macedo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; MARQUES FERREIRA, Renata. *Direito ambiental tributário*. São Paulo: Saraiva, 2005.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito administrativo e meio ambiente*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2001.

GOMES, Luís Roberto. O princípio da função social da propriedade e a exigência constitucional de proteção ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: RT, n. 17, jan./mar. 2000.

GOMES, Luiz Flávio. Crime ambiental e responsabilidade penal de pessoa jurídica de direito público. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1746, 12 abr. 2008. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11149>. Acesso em: 7 jun. 2009.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. São Paulo. Atlas, 2009.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de águas:* disciplina jurídica das águas doces. São Paulo: Atlas, 2001.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

GUIMARÃES JÚNIOR, Renato. *Direitos e deveres ecológicos*: efetividade constitucional e subsídios do direito norte-americano. Tese apresentada para obtenção do título de Doutor, junto ao Departamento de Direito Econômico e Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, tendo como orientador o Prof. Dr. Fábio Nusdeo. São Paulo, 1989. v. 1.

GUIMARÃES JÚNIOR, Renato. O futuro do Ministério Público como guardião do meio ambiente e a história do direito ecológico. *Revista Justitia,* 113, abr./jun. 1981.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental*: do individual ao coletivo, extrapatrimonial. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Recursos hídricos*. Direito brasileiro e internacional. São Paulo: Malheiros, 2002.

MAGALHÃES, Juraci Perez. *A evolução do direito ambiental no Brasil*. 2. ed. aum. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública*: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultual e dos consumidores. 6. ed. São Paulo: RT, 1999.

MATOS ROCHA, Maria Isabel de. Reparação de danos ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, v. 19, p. 129-156, 2000.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos. 5. ed. rev., e ampl. São Paulo: RT, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 14. ed. São Paulo: RT, 1989.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 5. ed. reform., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2007.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambient*e. 2. ed. atual. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NERY JUNIOR, Nelson. Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública. *Revista Justitia*, São Paulo, v. 126, p. 171, 1984.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante*. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2006.

NUSDEO, Fábio. *Curso de economia:* introdução ao direito econômico. 3. ed. São Paulo: RT, 2001.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. *Anotações de aula nos cursos preparatórios da rede LFG*. São Paulo: Rede LFG, 2011.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. *Direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: RT, 2011.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. *Direito ambiental*. 3. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito tributário e meio ambiente*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2005.

OST, François. *A natureza à margem da lei.* A ecologia à prova do direito. Tradução de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000a.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000b.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente*: emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001.

TORRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

Sites

Supremo Tribunal Federal – www.stf.jus.br

Superior Tribunal de Justiça – www.stj.gov.br

Presidência da República – www.presidencia.gov.br

Ministério do Meio Ambiente – www.mma.gov.br

Agência Nacional de Águas – www.ana.gov.br

Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) – www.idec.org.br