
DIREITO AMBIENTAL

AUTOR: RÔMULO SAMPAIO

Sumário

DIREITO AMBIENTAL

1. PROGRAMA DA DISCIPLINA	3
1.1 Ementa	3
1.2 Carga horária total	3
1.3 Objetivos ..	3
1.4 Conteúdo programático	4
1.5 Metodologia	5
1.6 Critérios de avaliação	5
1.7 Bibliografia recomendada	5
2. DIREITO AMBIENTAL	7
2.1 Introdução	7
2.2. Ética Ambiental	9
2.3. O Direito Ao Meio Ambiente Equilibrado como Direito Fundamental	21
2.4. Natureza Jurídica do Meio Ambiente	22
2.5 Panorama Geral do Direito Ambiental	32
2.6 Princípios do Direito Ambiental	33
2.7. Direito Constitucional Ambiental	49
2.8. Competências em Matéria Ambiental	69
2.9. Sistema, Objetivos e Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente	89
2.10. Dano Ambiental e Avaliação de Impacto Ambiental	93
2.11. Sistema Nacional de Licenciamento Ambiental	97
2.12. Responsabilidades Ambientais	102
2.13. Tutela da Biodiversidade e Florestas	120
5. CASOS GERADORES	147



1. PROGRAMA DA DISCIPLINA

1.1 EMENTA

O Surgimento e a autonomia do Direito Ambiental. Princípios de Direito Ambiental. Meio Ambiente na Constituição de 1988. Função socioambiental da propriedade. Equidade intergeracional. Direitos coletivos. Noção constitucional de patrimônio nacional. Mineração e energia nuclear na Constituição de 1988. Responsabilidades. Estudo prévio de impacto ambiental. Competências constitucionais em matéria ambiental: legislativa, administrativa e jurisdicional.

1.2 CARGA HORÁRIA TOTAL

24 horas/aula

1.3 OBJETIVOS

Examinar os conceitos pertinentes ao tema da “*Ordem Constitucional do Meio Ambiente e Competências dos Entes Federados*”, aprofundando as análises por meio de utilização de casos concretos.

- Revisar conceitos inerentes aos direitos e interesses difusos e coletivos de especial relevância para a compreensão da tutela do bem ambiental;
- Reforçar a autonomia científica e didática do direito ambiental;
- Apresentar os princípios informadores e norteadores do direito ambiental brasileiro;
- Identificar o direito ambiental na constituição e o sistema de competências administrativas e legislativas em matéria ambiental;
- Trabalhar conceitualmente o Sistema e Política Nacional do Meio Ambiente, bem como identificar seus principais instrumentos;
- Apresentar a noção de dano ambiental e a avaliação de impacto ambiental como instrumento preventivo da ocorrência do dano ambiental;
- Reconhecer as principais questões relativas ao sistema de licenciamento ambiental;
- Identificar os diferentes aspectos das responsabilidades administrativa, civil e criminal em matéria ambiental.

1.4 CONTEÚDO PROGRAMÁTICO

Panorama Geral do Direito Ambiental	<ul style="list-style-type: none">• Evolução histórica• Formação do direito internacional ambiental e o reflexo na formação do direito ambiental brasileiro• Autonomia científica e didática• Fontes do Direito Ambiental• Desafios e obstáculos da regulação ambiental
Princípios do direito ambiental	<ul style="list-style-type: none">• Direito à sadia qualidade de vida• Direito ao acesso equitativo aos recursos naturais• Usuário-pagador e poluidor-pagador• Prevenção e precaução• Reparação• Informação e participação• Obrigatoriedade da intervenção do Poder Público
Direito Constitucional Ambiental & Competências constitucionais em matéria ambiental	<ul style="list-style-type: none">• Noção de direito ao meio ambiente individualizado (subjetivo) e coletivo• Ação popular e ação civil pública• Deveres do Poder Público e Coletividade (paralelo com a <i>Public Trust Doctrine</i>)• Noção de patrimônio nacional• Demais tópicos específicos em matéria de proteção do meio ambiente na CF/88;• Competência ambiental administrativa e Poder de Polícia• Competência ambiental legislativa
Sistema e Política Nacional do Meio Ambiente & Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none">• Quadro institucional do SISNAMA• Competências dos órgãos integrantes do SISNAMA• Principais conceitos jurídicos, princípios e objetivos da PNMA• Panorama geral dos instrumentos da PNMA — art. 9º da Lei 6.938/81
Dano Ambiental & Avaliação de Impacto Ambiental	<ul style="list-style-type: none">• Conceito e aspectos jurídicos do dano ambiental• Principais aspectos jurídicos da Avaliação de Impacto Ambiental• Tipos de Avaliação de Impacto Ambiental• Exigência do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente



Sistema Nacional de Licenciamento Ambiental	<ul style="list-style-type: none">• Sistema trifásico de licenciamento ambiental (licenças prévia, de instalação e de operação)• Hipóteses de previsão do licenciamento ambiental• Competência para execução do licenciamento ambiental• As etapas do procedimento de licenciamento ambiental
Responsabilidades ambientais	<ul style="list-style-type: none">• Responsabilidade administrativa• Responsabilidade civil• Responsabilidade criminal
Tutela Jurídica da Biodiversidade e Florestas	<ul style="list-style-type: none">• Sistema Nacional de Unidades de Conservação• Áreas Protegidas pelo Código Florestal• Compensação florestal

1.5 METODOLOGIA

Adota-se a metodologia participativa na qual as aulas ministradas visam possibilitar a participação ativa dos alunos não somente na construção e apreensão de conceitos trabalhados ao longo do curso, mas também na aplicação destes conceitos às suas atividades práticas. A dinâmica em sala de aula inclui debate dos textos, análise e resolução de casos concretos e atividades em grupo.

1.6 CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

O aluno será avaliado a partir de uma prova escrita, discursiva e individual, com consulta apenas à legislação não comentada, na qual serão abordadas questões discutidas em sala de aula (que podem ou não constar expressamente desta apostila) cuja nota poderá atingir o conceito 10.

1.7 BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008;

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

LOURENÇO, Daniel Braga. **Direito dos Animais: Fundamentação e Novas Perspetivas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.



MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: RT, 2007.

SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. **Direito Ambiental: Doutrina e Casos Práticos**. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2011.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizado Yoshida. **Tutela dos Interesses Difusos e Coletivos**. São Paulo. Juarez de Oliveira, 2006.

Parte deste material foi preparada a partir da compilação de trabalhos de outros professores, a saber: Daniel Lourenço, Monica Taves, Savio Bittencourt e Antonio Reis.



2. DIREITO AMBIENTAL

2.1 INTRODUÇÃO

A **Revolução Industrial** é o marco desencadeador de uma sociedade fundada no consumo. Esta sociedade impõe pressões cada vez maiores sobre os recursos naturais, fazendo crescer preocupações com o equilíbrio do meio ambiente e com a própria sobrevivência da vida no planeta.

Diante das constantes agressões ao meio ambiente, confirmadas pela ciência e condenadas pela ética e pela moral, surge a necessidade de se repensar conceitos desenvolvimentistas clássicos. Neste sentido, torna-se imperiosa a agregação de diversas áreas do conhecimento científico, técnico e jurídico, aliados aos conhecimentos locais e de comunidades tradicionais em torno da construção de uma nova teoria de desenvolvimento econômico que agregue a noção de sustentabilidade. Em outras palavras, significa a internalização pelo processo produtivo de externalidades que até então não eram computadas nos custos de produção. A sustentação jurídica desta nova forma de encarar a relação do homem com o meio ambiente reside justamente no reconhecimento do direito das futuras gerações de usufruírem, em igualdade de condições, os recursos naturais disponíveis hodiernamente.

O direito ambiental está inserido neste contexto. Um ramo do direito que regula a relação entre a atividade humana e o meio ambiente. Por sua natureza interdisciplinar, o direito do ambiente acaba se comunicando com outras áreas da ciência jurídica. Em alguns casos com peculiaridades próprias e distintas, em outros, socorrendo-se de noções e conceitos clássicos de outras áreas. Assim, o direito ambiental está intimamente relacionado ao direito constitucional, administrativo, civil, penal e processual.

Como decorrência lógica de constatações e previsões científicas, o direito ambiental assume especial característica, qual seja, a interdisciplinaridade. Por se tratar de uma área nova, dentre as outras disciplinas clássicas do direito, o direito ambiental por muitas vezes empresta conceitos de outros ramos, em alguns casos retrabalhando-os, em outros incorporando-os diante da complexidade do bem a que se propõe tutelar: o bem ambiental. Finalmente, pelo fato de a poluição não respeitar fronteiras políticas, o direito ambiental está constantemente se aperfeiçoando com noções principiológicas e legais dos ramos que se convencionaram chamar de direitos internacional e comparado ambiental.

Diante da complexidade deste novo ramo da ciência jurídica, faz-se mister enfatizar não ter o presente material a intenção de esgotar os temas. Pelo contrário, o intuito é meramente indicativo e elucidativo. O detalhamento das questões aqui levantadas demanda análise e pesquisa muito mais aprofunda-

das do que a proposta deste curso. Ao final, o objetivo não é outro senão o de agregar conceitos, noções e problematizações típicas do direito ambiental e que estão, em certo grau, intrinsecamente inseridas na moderna noção de direito da economia e da empresa.

Uma nova visão ético-ambiental necessita ser implantada, sob pena da escassez atingir o próprio homem de maneira irremediável. São crescentes em todo o planeta as manifestações de problemas ambientais graves como é o caso das secas, perdas de safras de alimentos, desertificação, elevação do nível de mares e rios, alteração climática, contaminação com resíduos sólidos, poluição da atmosfera, entre tantos outros fenômenos negativos.

Veja a seguinte alarmante notícia:

Refugiados ambientais ou desalojados climáticos

“Considerado como um dos maiores desafios de século XXI, as projeções de cientistas e ambientalistas sobre os migrantes ambientais indicam que a escassez de alimentos, a falta de água potável (produto do esgotamento de aquíferos), as inundações e a elevação do nível do mar, consequências diretas da mudança climática serão as circunstâncias que obrigarão mais de 50 milhões de pessoas a deslocar-se de onde vivem nos próximos dez anos. Esse número equivale à população de um dos 5 continentes no final do século.

Dessa forma, o mundo começa a conhecer uma nova categoria de “refugiados”: aqueles que, devido a graves problemas ambientais, são obrigados a migrar para o interior do país ou para o exterior. Nos referimos aos chamados refugiados ou desalojados ambientais ou climáticos. Por primeira vez, esses refugiados superam em número aos que escapam da guerra. Atualmente, a mudança climática já está incidindo na qualidade e na quantidade dos alimentos disponíveis para muitas populações no mundo.

O mesmo acontece com a carência cada vez mais crescente da água potável. Por exemplo, em comunidades como a Índia, a China e o México os aquíferos estão se esvaziando por completo, causando a migração de milhões de pessoas. Uma situação similar se relaciona com os desertos, que estão avançando. Cientistas assinalam que devido ao crescimento do Gobi (região desértica situada na China), agora existem “refugiados do deserto”, que têm migrado para a Mongólia, a Ningxia e Gansu. Com isso, pelo menos 4 mil comunidades estão enfrentando o despovoamento. O mesmo acontece no Irã, onde comunidades próximas a Teerã foram abandonadas devido à expansão do deserto e também pela falta de água.

A outra grande contingência ambiental é a associada à elevação do nível do mar, com previsões de inundações extremas na China, na Índia, na Indonésia, no Paquistão, nas Filipinas, na Coreia do Sul, na Tailândia e no Vietnã, o que forçaria milhões de seres humanos a mover-se para o interior desses países, cujas áreas já estão superpovoadas.

Para piorar a situação, 75% das populações que serão atingidas por essas violentas migrações climáticas situam-se nas áreas pobres do planeta: como África, Ásia e América Latina. E, apesar de que se acredita que muitos tentarão chegar aos países do Norte, suas próprias possibilidades econômicas e as barreiras fronteiriças serão um freio e a massa se deslocará entre as regiões vizinhas.

O debate centra-se em que os refugiados climáticos, da mesma forma que outros casos de refugiados ou desalojados, sofrem as mesmas iniquidades, injustiças sociais e desequilíbrios econômicos vividos por muitos no planeta. No entanto, somente as vítimas da violência política ou das guerras são as que, através de organizações internacionais, têm acesso a diferentes formas de assistência financeira, albergues, comida, escolas e clínicas... Os chamados “refugiados ou migrantes ambientais” ainda não foram considerados nas convenções mundiais, o que os torna totalmente vulneráveis. Eles se encontram tão forçados quanto os migrantes econômicos ou os migrantes raciais, porque igualmente fogem das devastações ambientais que produzem más condições de vida e são perseguidos pela fome, mesmo quando os políticos consideram que as migrações são uma questão de ordem pública.

A realidade demonstra que por trás desse fenômeno há uma luta pela sobrevivência: essas pessoas não têm futuro nem possibilidades de sobreviver em seus lugares de origem.

O direito internacional não reconhece os refugiados ambientais ou climáticos uma vez que as Convenções de Genebra adotadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1951 somente cobrem aos refugiados políticos ou raciais.

Já é tempo de colocar o novo status de refugiado ambiental na agenda internacional. Eles são a real emergência do futuro.¹”

Lenin Cardozo.

2.2. ÉTICA AMBIENTAL

A consolidação teórica dos direitos fundamentais a partir da década de setenta coincidiu com a emergência temática do direito ambiental, face as exigências da complexidade social² aliada à crescente crise ambiental, derivada, principalmente, das ações antrópicas sobre o meio ambiente.

¹ Disponível em: <http://amaivos.uol.com.br/amaivos09/noticia/noticia.asp?cod_noticia=17312&cod_canal=49>.

² No cenário dos problemas ambientais e ecológicos predomina, segundo Ulrich Beck, a denominada “sociedade de risco” (BECK, U. *Risk Society: towards a new modernity*. Londres: Sage Publications, 1992). Nela, o desenvolvimento da ciência e da tecnologia acarretam a disseminação e a distribuição não previsível dos riscos (caracterização da incerteza), sem respeito a eventuais diferenças sociais, econômicas ou geográficas. A humanidade, de uma forma ou de outra, sempre conviveu com riscos, mas a especificidade, origem e abrangência dos riscos ambientais é fruto do que Giddens denomina de “incerteza manufaturada” (BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Reflexive Modernization: Politics, Traditions And Aesthetics In The Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press, 1994) o que sobreleva a importância dos mecanismos de informação e de tentativa de controle por meio justamente da prevenção dos riscos.

Tendo em vista esses fatores, na última metade do século XX, influenciadas pelas convenções internacionais e declarações sobre o meio ambiente, várias constituições internalizaram o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um autêntico direito fundamental, reconhecendo a importância da manutenção e preservação da qualidade ambiental para o desenvolvimento humano, nas suas mais variadas dimensões.

A par desse desenvolvimento teórico de consolidação da importância do direito ambiental como um ramo autônomo do Direito, e de sua inafastável correlação com os direitos fundamentais, deixou-se de lado a discussão e o debate sobre o valor moral e jurídico da natureza e de seus elementos. Isso significa dizer que a qualidade ambiental, embora elemento integrante do princípio da dignidade da pessoa humana³, é enxergada somente sob a perspectiva do bem-estar existencial do próprio homem.

Assim é que a adoção do marco jurídico-constitucional socioambiental resulta de um projeto político de consolidação dos direitos humanos sob o enfoque do desenvolvimento sustentável. A própria ideia de sustentabilidade, com a tutela integrada do ambiente e dos direitos individuais e sociais, embora extremamente importante, resulta na promoção de uma existência humana digna, relegando o meio ambiente como mero meio para tanto e, não, como um fim em si mesmo, ou seja, a natureza e seus componentes bióticos são classificados dogmaticamente como instrumentos de promoção da qualidade de vida do ser humano, com valoração moral meramente reflexa ou indireta. De acordo com esse entendimento prevalente, o âmbito de proteção do direito à vida, assim como o próprio conceito de mínimo existencial material, diante do quadro de risco ambiental, projeta sua eficácia em direção ao homem e somente a ele.

De acordo com esta visão predominante, a natureza jurídica de propriedade da natureza, objetivada, coisificada, não desaparece, portanto, com a passagem do Estado Liberal para o Estado Socioambiental de Direito. Aliás, a esse respeito, cabe constatar que o modelo clássico do liberalismo, tal qual formulado, entre outros, por Locke, Rousseau e Kant, elege, de forma genérica, como pré-condição para a participação na comunidade moral a posse da “autonomia” e da autoconsciência (ou consciência de si). Esta tese, largamente aceita, até os dias de hoje, adota, implicitamente a concepção de **oikeiosis** (pertencimento) estoica⁴, por meio da qual a participação na arena política e moral estava adstrita aos seres racionais e linguísticos. Conforme mencionado, a natureza, e seus elementos constituintes, estariam, portanto, de acordo com esta lógica, alijados, por princípio, da possibilidade de possuírem valoração moral própria, inerente. A ecologia penetrou a dignidade do homem, mas o conceito de dignidade não foi, via de regra, ampliado para abraçar outras dimensões que não as estritamente humanas.

³ Segundo afirma o Professor Dr. Vicente Barreto, “a ideia de que a pessoa possui uma dignidade que lhe é própria deita raízes na história da Filosofia Ocidental. Antes mesmo do texto clássico de Picco de la Mirandola, *Discurso sobre a dignidade do homem* (1486), a questão encontrava-se na obra de Aristóteles, Santo Agostinho, Boécio, Alcuino e Santo Tomás, indicando como através dos tempos agregaram-se valores à ideia de pessoa, que terminaram por objetivas a ideia de dignidade humana” (BARRETO, Vicente de Paulo. **O Fetiche dos Direitos Humanos e outros temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 58).

⁴ Sobre o conceito de *oikeiosis* e sua influência no pensamento filosófico relativamente aos animais não humanos e à natureza, v. STEINER, Gary. **Anthropocentrism and its discontents: the moral status of animals in the history of western philosophy**. University of Pittsburgh Press, 2005.

O paradoxo desta constatação é o de que a expansão conceitual da dignidade humana, a rigor, traz em si, um conteúdo de exclusão do não humano, dado que somente o homem participa da subjetividade.

Nesta linha, a despeito da constitucionalização das normas ambientais, e de todo o arcabouço normativo existente em favor da tutela do meio ambiente, o novo modelo de Estado Socioambiental carrega em seu âmago o mesmo paradigma antropocêntrico, ou seja, traz em si uma limitação teórica que projeta o homem como sendo o único ente merecedor de atenção moral e jurídica⁵.

A humanidade vem sofrendo sucessivos “descentramentos” ao longo da sua história, descentramentos estes que corroem, paulatinamente, o antigo edifício do antropocentrismo. A crença de que o homem constitui o centro de toda sorte de preocupação sofreu seu primeiro abalo com Copérnico (1473-1543), que logrou retirar do imaginário popular a Terra como centro do universo⁶. A segunda poderosa “virada” veio com Darwin (1809-1882) por meio da demonstração científica da natureza animal do homem, pela qual as diferenças entre ele e os outros animais são apenas de grau e não de categoria. Assim sendo, não ocuparíamos lugar privilegiado ou especial na alardeada “ordem da criação”. O terceiro confronto em relação ao antropocentrismo veio nos séculos XIX e XX com as obras de Marx (1818-1883) e Freud (1856-1939) que questionaram a crença iluminista no “poder absoluto da razão”. Marx, por meio da teoria do materialismo histórico, explicitou que as nossas crenças (morais, religiosas, filosóficas e políticas) e nosso comportamento são diretamente relacionados à posição social ocupada pelo indivíduo e às relações de trabalho e produção subjacentes. A razão, sob esta ótica, não é inteiramente fruto da liberdade individual, mas, sim, dos valores subliminarmente incorporados pelas pessoas no jogo do processo produtivo (poder da ideologia). Freud, por sua vez, representa a descoberta do inconsciente pela psicologia⁷, de tal sorte que a razão não seria senhora absoluta da conduta humana. Grande parte de nosso comportamento seria governado e determinado por forças inconscientes (poder do inconsciente)⁸. Paralelamente, os neurocientistas tendem a romper com o paradigma da mente como “tábula rasa” e apelam cada vez mais para estudos direcionados à importância e influência dos efeitos genéticos sobre a cognição e o intelecto⁹. A sucessiva derrubada da “arrogância humana” continua com os paleontologistas que, de acordo com a feliz expressão cunhada por John McPhee, descobriram a realidade do “tempo profundo”¹⁰. Nesse sentido, Stephen Jay Gould (1941-2002) alerta para o fato de que “a existência humana preenche apenas o último micromomento do tempo planetário — um centímetro ou dois do quilômetro cósmico, um minuto ou dois do ano cósmico”¹¹.

Ao lado desses mencionados “descentramentos”, a constatação de que a relação homem-natureza não é apenas uma relação biológica, natural, mas

⁵ Segundo afirma o Professor Fernando Araújo, “as concepções teleológica e hierárquica da natureza e das relações sociais já levaram, ao longo da história — e desgrazadamente levam ainda —, a diversas afirmações que não se confinam ao estatuto dos não-humanos, e que hoje se revelam patentemente absurdas: a ‘ilusão finalista’ de que as marés existem para propiciar a entrada e saída dos navios dos portos, de que os papagaios e os touros só existem para nosso entretenimento, de que as árvores só existem para nos proporcionar sombra e frutos, de que os suínos só existem para nossa alimentação e os cavalos para nosso transporte, de que algumas raças humanas são inferiores e estão predispostas ao serviço das outras, de que as mulheres existem para servir os homens ou para agradar-lhes. Proposições teleologistas que não se distinguem das classificações propostas por Aristóteles, as quais, ao admitirem uma escala de participação na ‘alma racional’ a partir de uma base de teleologismo antropocêntrico e androcêntrico, subalternizavam a condição das mulheres e tornavam concebível a condição de ‘escravo natural’, de alguém naturalmente predisposto à servidão, dentro da própria espécie humana (ARAÚJO, Fernando. *A Hora dos Direitos dos Animais*. Lisboa: Almedina, 2003. p. 53).

⁶ Há quem repete a Aristarco de Samos (séc. 3 a.C.) a origem da noção de que a Terra gira em torno do Sol (a afirmação heliocêntrica de Aristarco é conhecida por meio de uma referência feita por Arquimedes no *Arenarius*). Ainda assim, a teoria heliocêntrica só ganharia o devido reconhecimento mais de mil anos depois, com Copérnico. Suas ideias foram apresentadas oficialmente com a publicação de sua obra *As Revoluções dos Orbes Celestes* em 1543, por meio da qual se combateu a tradicional concepção geocêntrica de Ptolomeu. Posteriormente, a concepção de Copérnico foi complementada pela noção de “universo infinito” de Giordano Bruno (1548-1600) que, entre outras inovações, postulava pela “pluralidade de mundos habitados” (teoria originalmente sustentada por Nicolau de Cusa em 1440).

⁷ Alguns sustentam que antes mesmo do surgimento das teorias freudianas, Schopenhauer (1788-1860) teria descoberto o “poder do inconsciente” ao afirmar que seríamos dominados por grandes forças biológicas, nos iludindo achando que escolhemos conscientemente o que fazemos.

⁸ “Mas a megalomania humana terá sofrido o seu terceiro e mais contundente golpe da parte da pesquisa psicológica atual, que procura provar ao ego que nem mesmo em sua própria casa é ele

também moral, ética, faz parte de um movimento de contínua expansão de nossos horizontes morais que possui como marco inicial o alargamento da consideração moral para além do próprio indivíduo (“eu”). Em uma progressão contínua, essa expansão das esferas da moralidade envolveu a superação dos limites da preocupação ética com os membros de uma mesma família, de uma determinada tribo ou comunidade, das pessoas que convivem numa determinada região e até da própria nação. Mais recentemente, principalmente a partir do século XIX, as barreiras relacionadas à “raça” (etnia) ou gênero (sexo) foram também questionadas e, felizmente, rompidas.

Nesta linha, apenas dois anos após a ratificação da 13ª Emenda à Constituição norte-americana, que aboliu a escravidão naquele país, John Muir, em 1867, já propunha o respeito aos “direitos de todo o restante da criação”¹². Pouco depois, em 1915, Albert Schweitzer lançava as bases do que denominou de teoria da “reverência pela vida”¹³ e, no mesmo ano, o botânico Liberty Hyde Bailey conclamava pelo respeito à integridade de toda a terra¹⁴. Em 1940 Aldo Leopold sustentava abertamente uma visão holística com sua “Ética da Terra” (**land ethic**)¹⁵ posicionando-se contra o que afirmava ser a “escravização do mundo”¹⁶.

Este nascente movimento ecológico é marcado, portanto, por um rompimento paradigmático com as fronteiras tradicionais que limitavam, até então, a consideração moral à vida humana. É flagrante seu compromisso para com a erradicação do que o Michael Cohen denomina de “preconceito contra a natureza”¹⁷, atitude que remete a uma consciente e artificial separação do homem do restante dos entes naturais. Psicologicamente significa um afastamento combinado com uma lógica de dominação que pode ser identificado em outros fenômenos sociais como é o caso do racismo, do sexismo e do elitismo¹⁸.

Veja-se no entanto, que esse movimento de ampliação das esferas da moralidade para além da espécie humana, abrangendo entes não humanos e a própria natureza como um todo, ainda encontra grande resistência. O prestigiado Professor Celso Antonio Pacheco Fiorillo, exemplificativamente, adota, expressamente, posicionamento diverso, ao afirmar em sua obra “Curso de Direito Ambiental Brasileiro” que:

“A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer em seus princípios fundamentais a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) como fundamento destinado a interpretar todo o sistema constitucional, **adotou visão** (necessariamente com reflexos em toda a legislação infraconstitucional — nela incluída toda a legislação ambiental) **explicitamente antropocêntrica**, atribuindo aos brasileiros residentes no país (arts. 1º, I, e 5º (arts. 1º, I, e 5º da Carta Magna) uma **posição de centralidade em relação ao nosso sistema de direito positivo**.

quem dá as ordens, mas que deve contentar-se com as escassas informações do que se passa inconscientemente em sua mente” (FREUD, Sigmund. *Pensamento Vivo*. São Paulo: Martin Claret, 2005. p. 59).

⁹ PINKER, Steven. *Tábula Rasa*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

¹⁰ A geologia impõe a aceitação da inafastável vastidão do tempo. Assim sendo, a ideia de “tempo profundo” (*deep time*) está diretamente relacionada ao fato de que a vida humana representa um mero *flash* na sequência cronológica dos eventos naturais. Essa limitação temporal reduz significativamente a ingênua supervalorização da vida humana.

¹¹ GOULD, Stephen Jay. *Lance de Dardos*. Tradução de Sergio Moraes Rego. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 34.

¹² MUIR, John. *A Thousand-Mile Walk of the Gulf*. Boston: William F. Bade, 1917. p. 324.

¹³ SCHWEITZER, Albert. *Out of My Life and Thought: An Autobiography*. New York: John Hopkins University Press, 1998.

¹⁴ BAILEY, Liberty Hyde. *The Holy Earth*. New York: Dover Publications, 2009.

¹⁵ LEOPOLD, Aldo. *The Sand County Almanac*. New York: Ballantine Books, 1966 (primeira edição em 1949).

¹⁶ LEOPOLD, Aldo. “The Conservation Ethic”, *Journal of Forestry*, n. 31, 1933, p. 635.

¹⁷ COHEN, Michael J. *Prejudice Against Nature: a Guidebook for the Liberation of Self and Planet*. Freeport, Maine: Cobblesmith, 1983.

¹⁸ A mesma lógica proposta por Cohen existe em relação a o fenômeno designado por “especismo”. O termo “*speciesism*” (equivalente em português a “especismo” ou “especiesismo”) foi originariamente cunhado por Richard D. Ryder, psicólogo e professor da *Universidade de Oxford*, no artigo intitulado “*Experiments on Animals*”, datado de 1970, e posteriormente publicado como parte do livro *Animals Men and Morals* (Godlovitch, Godlovitch and Harris, 1971). A consolidação do termo veio com a publicação do livro *Victims of Science: the Use of Animals in Research* (1975). O referido autor utilizou o neologismo para designar uma forma de injustiça que significa tratamento diferenciado para aqueles que não integram a mesma espécie. Ryder procurava, então, traçar um paralelo de nossas atitudes perante as demais espécies e as atitudes racistas e sexistas. Segundo o autor, todas essas formas de discriminação são fundamentalmente baseadas em características arbitrárias

De acordo com esta visão, temos que o **direito ao meio ambiente é voltado para a satisfação das necessidades humanas.**

[...] Dessa forma, **a vida que não seja humana só poderá ser tutelada pelo direito ambiental na medida em que sua existência implique garantia da sadia qualidade de vida do homem, uma vez que numa sociedade organizada este é o destinatário de toda e qualquer norma.** Vale ressaltar nesse sentido, o Princípio n.º 1 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992: **‘Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza’.**

Na verdade, o **direito ambiental possui uma necessária visão antropocêntrica, porquanto o único animal racional é o homem,** cabendo a este a preservação das espécies, incluindo a sua própria.”¹⁹

PERGUNTAS:

- (a) E você, concorda com essa visão? A quem o direito ambiental serve, ou quem é ou quais são os destinatários das normas ambientais?
- (b) O mundo natural possui valor inerente ou meramente instrumental?
- (c) Em que medida a posse da razão é uma característica que poderia justificar a diferenciação de tratamento entre humanos e não humanos?
- (d) Há a possibilidade de se falar em dignidade existencial para além da vida humana?
- (e) Há a possibilidade de construção de uma teoria dos direitos dos animais ou dos direitos da natureza? Em caso positivo, teriam elas o mesmo fundamento?

CASO PRÁTICO:

Analise a seguir as seguintes passagens extraídas de casos do Supremo Tribunal Federal (“STF”):

Ementa:

COSTUME — MANIFESTAÇÃO CULTURAL — ESTÍMULO — RAZOABILIDADE — PRESERVAÇÃO DA FAUNA E DA FLORA — ANIMAIS — CRUELDADE. A obrigação de o Estado garantir a todos o

sendo, por tal motivo, insustentáveis: o “especismo se presta [...] para descrever a discriminação generalizada praticada pelo homem contra outras espécies, e para estabelecer um paralelo com o racismo. Especismo e racismo são formas de preconceito que se baseiam em aparências. Se o outro indivíduo tem um aspecto diferente deixa de ser aceito do ponto de vista moral. O racismo é hoje condenado pela maioria das pessoas inteligentes e compassivas e parece simplesmente lógico que tais pessoas estendam também para outras espécies a inquietação que sentem por outras raças. Especismo, racismo (e até mesmo sexismo) não levam em conta ou subestimam as semelhanças entre o discriminador e aqueles contra quem este discrimina. Ambas as formas de preconceito expressam um desprezo egoísta pelos interesses de outros e por seu sofrimento” (RYDER apud FELIPE, Sônia T. *Crítica ao Especismo na Ética Contemporânea: a Proposta do Princípio da Igual Consideração de Interesses*. Disponível em: <<http://www.vegetarianismo.com.br>>. Acesso em: 08 nov. 2005). Posteriormente, Ryder publicou outras obras tais como *Animal Revolution: Changing Attitudes Towards Speciesism*, (Oxford: Basil Blackwell, 1989) e *The Political Animal: The Conquest of Speciesism* (Jefferson-USA: McFarland & Company Inc., 1998). Outros brilhantes autores começaram, a partir daí, a fazer uso desta nomenclatura para designar o fenômeno de colocação do ser humano como “o ápice da cadeia evolutiva” em detrimento dos outros seres vivos. O próprio Peter Singer, em sua obra *Animal Liberation* (1975), ressalta que deve a utilização do termo “especismo” a Ryder, muito embora lamentando o fato de o termo *speciesism* e não *speciem* já ter sido incorporado oficialmente pela Enciclopédia Britânica. Nesse mesmo ano de 1975, o renomado psicólogo inglês Stuart Sutherland (1927-1998), também professor da Universidade de Oxford, optou por designar como “*espécie-centrismo*” a atitude de arrogância e egoísmo inatos que faz com que se atribua consciência e autopercepção unicamente à nossa espécie (cf. *The Times Literary Supplement* — TLS de 26 de dezembro de 1975). O vocábulo encontra-se dicionarizado em THE OXFORD ENGLISH DICTIONARY (2ª edição, Oxford: Clarendon Press, 1989), assim como no WEBSTER ENCYCLOPEDIA UNABRIDGED DICTIONARY (New York: Random House Value Publishing Inc., 1996). Entre nós, temos a sua presença no DICIONÁRIO HOUAISS DA LÍNGUA PORTUGUESA (Rio de Janeiro: Objetiva, 2001). Em tal obra, optou-se por “*especisismo*”, que tem por significado: “*s.m.* (1973) 1. preconceito ou discriminação com base na espécie <e. *contra os lobos*>; 2. pressuposto da superioridade humana no qual se baseia

pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância da norma do inciso VII do artigo 225 da Constituição Federal, no que veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade. Procedimento discrepante da norma constitucional denominado “farra do boi”.

(RE 153531, Relator(a): Min. FRANCISCO REZEK, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 03/06/1997, DJ 13-03-1998 PP-00013 EMENT VOL-01902-02 PP-00388)

Relatório

“O **SR. MINISTRO FRANCISCO REZEK**: — Nestes termos o Subprocurador-Geral Paulo de Tarso Braz Lucas narra a espécie e sobre ela opina:

‘Trata-se de recurso extraordinário, admitido na origem, que a ASSOCIAÇÃO AMIGOS DE PETRÓPOLIS — PATRIMÔNIO, PROTEÇÃO AOS ANIMAIS, DEFESA DA ECOLOGIA, a LDZ — LIGA DE DEFESA DOS ANIMAIS, a SOZED — SOCIEDADE ZOOLOGICA EDUCATIVA e a APA — ASSOCIAÇÃO PROTETORA DOS ANIMAIS, com fundamento na alínea a do permissivo constitucional, formalizam contra o v. acórdão de fls. 167/178, alegando vulneração ao disposto no art. 225, § 1º, inciso VII, da Carta Magna em vigor.

A demanda teve início com a propositura pelas recorrentes de ação civil pública, na forma da Lei n. 7.347, de 24.7.85, tendo como escopo obter a condenação do ESTADO DE SANTA CATARINA a proceder à proibição da ‘**DENOMINADA FESTA DA farra do boi e ou manifestações assemelhadas por ATOS E MEDIDAS FORMAIS E PRÁTICAS, como OBRIGAÇÃO DE FAZER**’.

Embora referindo-se à notoriedade dos fatos, as recorrentes acostaram à inicial diversos documentos supostamente comprobatórios não só da crueldade da referida prática, mas também da sua repercussão negativa no exterior.

O recorrido contestou a ação (fls. 58/68), arguindo preliminares de inépcia da inicial e de carência da ação, além de negar, quanto ao mérito, não só que a ‘farra do boi’, manifestação cultural bastante entranhada em significativas parcelas da sociedade, seja uma prática intrinsecamente cruel ou violenta, como também que estivesse configurada a

o especíesismo (acp.1). ETM ing. *specíesism* (1973) ‘id., der. de *specíes*, ver *specíes*’ (HOUAISS, op. cit., p. 1.226).

¹⁹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 65-67.



omissão do Poder Público estadual, que adotou várias iniciativas para coibir os excessos. (...)

(...)... o Ministério Público opinou pela procedência da ação. (...) O MM. Juízo a quo (...) julgou 'AS AUTORAS CARECEDORAS DA AÇÃO ante a manifesta impossibilidade jurídico do pedido'...

Daí a sua apelação, que,...., resultou no acórdão impugnado, cuja ementa foi assim redigida:

'AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AJUIZAMENTO CONTRA O ESTADO DE SANTA CATARINA. PEDIDO CONSISTENTE NA PROIBIÇÃO DA PRÁTICA, NOS MUNICÍPIOS, DISTRITOS, SUBDISTRITOS E OUTRAS LOCALIDADES DA FAIXA LITORÂNEA CATARINENSE, DA DENOMINADA FARRA DO BOI. PRESENÇA MARCANTE DO ESTADO ATRAVÉS DA POLÍCIA CIVIL E MILITAR, COM A FINALIDADE DE DISCIPLINAR O FOLGUEDO POPULAR, SEM MAUS TRATOS AOS ANIMAIS. SOLICITAÇÃO, ADEMAIS, POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO DO CONCURSO DE CIENTISTAS SOCIAIS PARA ESTUDO E SOLUÇÃO DO PROBLEMA QUE SE LOCALIZA APENAS EM SEGMENTO DA POPULAÇÃO DE ORIGEM AÇORIANA. INCOFIGURAÇÃO DE OMISSÃO DO ESTADO NA ÁREA EM QUE CUMPRE ATUAR. INDISPENSÁVEL, POR OUTRO LADO, NÃO CONFUNDIR ESSA TRADIÇÃO, DE ORIGEM AÇORIANA, CONHECIDA SOB A DENOMINAÇÃO DE TOURADA À CORDA OU **BOI NA VARA**, COM A VIOLÊNCIA DESCRITERIOSA INFLIGIDA NOS PRÓPRIOS BOIS. O ERRO AQUI PRATICADO, CONFIGURATIVO DE CONTRAVENÇÃO, UMA VEZ EXPUNGIDO DESSE CONTEXTO, POR MEIOS PREVENTIVOS OU REPRESSIVOS, NÃO JUSTIFICA A PROIBIÇÃO DESSA MANIFESTAÇÃO POPULAR, DESDE QUE SE MANTENHA FIEL À FEIÇÃO TRADICIONAL DO BOI NA VARA, SEM A MENOR VIOLÊNCIA OU INFLIÇÃO DE MALEFÍCIOS À ALIMÁRIA. RECURSO DESPROVIDO PARA, ALTERADO O DISPOSITIVO DA SENTENÇA, JULGAR IMPROCEDENTE O PEDIDO.'

Note-se que, embora improvida a apelação, o dispositivo da sentença foi alterado, por ter o E. Tribunal a quo concluído que, 'em verdade, está mais do que evidenciado que, pelas referências sobre o mérito, era de ser julgado improcedente o pedido, mormente quando se reconhe-



ceu a inexistência de omissão por parte do Estado na função de prevenir e reprimir os atentados à Lei’.

Em que pese a atualidade e relevância do tema, inegavelmente merecedor das mais profundas reflexões, num mundo em que a humanidade cada vez mais se conscientiza da necessidade de inibir a sua ação predatória sobre os demais elementos da natureza, o presente recurso não se mostra apto ao conhecimento, já que encontra óbice insuperável no enunciado da Súmula 279 desse Pretório Excelso, firme manifestação do entendimento jurisprudencial que se cristalizou no sentido de que ‘para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário’.

(...)

Pelo exposto, somos pelo não conhecimento do recurso extraordinário.’

É o relatório.

Voto

O SENHOR MINISTRO FRANCISCO REZEK — (Relator): Diz a Constituição de 1988, em seu art. 225, que incumbe ao poder público:

“VII — proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que — indo ao que interessa — submetam os animais a crueldade.”

As instituições proponentes da ação civil pública, ora recorrente ao Supremo, invocaram essa norma ante a Justiça de Santa Catarina dizendo daí tirar clara a proibição de qualquer prática cujo efeito material seja a submissão de animais a crueldade. Outra norma não lhes parece necessária, e o que a ação civil pública pretende é a iniciativa do poder público no sentido de coibir aquela prática.

Atentei de início, na interpretação da regra constitucional, à qualificativa “na forma da lei”. Imaginei uma possível crítica à ação onde se dissesse que da própria Carta da República não se tira diretamente um comando que obrigue a autoridade catarinense a agir como pretendem as instituições recorrentes, porque isso deveria ser feito na forma da lei. Ora, a ação é dirigida ao Estado e, portanto, ao legislador também. Ao Estado como expressão do poder público. O que se quer é que o Estado, se necessário, produza justamente

para honrar esse “na forma da lei”, o regramento normativo capaz de coibir a prática considerada inconsistente com a norma fundamental.

(...) Pode-se, efetivamente, invocar o inciso VII do § 1º do art. 225 da Carta para, em ação civil pública, compelir o poder público a, legislando ou apenas agindo administrativamente, conforme lhe pareça apropriado, coibir toda prática que submeta animais a tratamento cruel.

(...)

As duas tentações que podem rondar o julgador e que devem ser repelidas para um correto exame da controvérsia são, primeiro, a consideração meta-jurídica das prioridades: por quê, num país de dramas sociais tão pungentes, há pessoas preocupando-se com a integridade física ou com a sensibilidade dos animais? Esse argumento é de uma inconsistência que rivaliza com sua impertinência. A ninguém é dado o direito de estatuir para outrem qual será sua linha de ação, qual será, dentro da Constituição da República, o dispositivo que, parecendo-lhe ultrajado, deva merecer seu interesse e sua busca de justiça. De resto, com a negligência no que se refere à sensibilidade de animais anda-se meio caminho até a indiferença a quanto se faça a seres humanos. Essas duas formas de desídia são irmãs e quase sempre se reúnem, escalonadamente. Não nos é dado o direito de tentar ridicularizar o pedido, de amesquinhá-lo com esse gênero de argumento, sobretudo porque os sofrimentos que ainda hoje, para nosso pesar, em nossa sociedade se infringem a seres humanos, não são assumidos como institucionais: constituem algo de que todos se envergonham e que em muitos casos a lei qualifica como crime. Aqui estamos falando de outra coisa, de algo que é assumido e até chamado de ‘manifestação cultural’. Por isso a ação não se dirige contra marginais, mas contra o poder público, no propósito de fazê-lo honrar a Constituição.

Há uma segunda tentação metajurídica, e não me absterei de mencioná-la. As entidades autoras são geograficamente situadas no Estado do Rio de Janeiro. A prática alvejada ocorre no Estado de Santa Catarina: dentro da Federação, um daqueles de mais aprimorado nível de convivência social, onde até problemas como o da distribuição da renda são um pouco menos perversos do que na média. (...)

A tentação a que me refiro é a de também desautorizar o pedido porque vindo de uma parte do país onde há prioridades sociais mais urgentes. A enfrentar o pedido com escassa boa vontade e tentar de algum modo empanar seu brilho, dir-se-ia que sua origem geográfica não o abona: na proximidade imediata das instituições ora recorrentes há problemas mais graves, e na proximidade imediata da “farra do boi” não faltam pessoas e instituições idôneas para reagir contra eventuais afrontas à Constituição. Também esse argumento não me convence em absoluto. Somos, embora Estado federal, uma civilização única, subordinada a uma ordem jurídica central. A qualquer brasileiro, em qualquer ponto do território nacional, assiste o direito



de querer ver honrada a Constituição em qualquer outro ponto do mesmo território. Sabemos ademais, identificar aquilo que responde pelo justificado prestígio de Santa Catarina. Não são, seguramente, os responsáveis pela prática da “farra do boi”.

(...)

Não tem razão o Ministério Público cujo exame, neste caso, me pareceu não compreensivo de todos os aspectos do processo e que virtualmente se limitou a entender que em nome da Súmula 279, que proíbe em recurso extraordinário o reexame de prova, este era de não ser conhecido. Sumariando a tese do Ministério Público, a instância de origem disse que não há nada de errado nessa prática, mas apenas abusos tópicos, a que o poder público está atento. O Supremo Tribunal Federal teria então que revolver fatos e provas para desautorizar essa narrativa e, havendo-a desautorizado, prover o recurso extraordinário. Não, não é assim. Os fatos, neste caso, são, como naquele modelo de Francisco Campos, inexoravelmente identificados ao direito que se discute. Além do mais, os fatos são de uma gritante notoriedade, que ultrapassa nossas fronteiras; poucas coisas são tão tristemente notórias quanto o ritual da chamada “farra do boi” e o que nela acontece no litoral catarinense.

O acórdão recorrido, embora corrigindo um erro — a qualificação do pedido como juridicamente impossível —, entendeu-o improcedente com dois argumentos. Primeiro, isso não seria uma prática cruel ou violenta, mas uma “manifestação cultural”. Há abusos sim, mas os abusos não seriam a regra, seriam a exceção. E a segunda matriz da decisão do Tribunal de Justiça reconhece que a “manifestação cultural” conduz à crueldade dos abusos, mas o poder público está a atento...

(...)

Não posso ver como juridicamente correta a idéia de que em prática dessa natureza a Constituição não é alvejada. Não há aqui uma manifestação cultural com abusos avulsos; há uma prática abertamente violenta e cruel para com animais, e a Constituição não deseja isso.

(...)

Abstraídas as considerações metajurídicas que poderiam levar à crítica irônica da ação e, agora, do recurso extraordinário, o que temos é um claro caso de ação civil pública idônea, como a prevê a lei, para um fim legítimo. Foi ela ajuizada, dentro da unidade da nossa cultura e da nossa ordem jurídica, por instituições de certo ponto do país que, por acaso, se sensibilizaram primeiro e primeiro entenderam que a Justiça poderia socorrer a causa da Constituição. Claros os fatos, como se passam a cada ano, essa prática se caracteriza como ofensiva ao inciso VII do art. 225 da Constituição, de tal modo que a ação civil pública deveria ter sido considerada procedente para que se determinasse às autoridades do Estado de Santa Catarina as providências cabíveis.

Meu voto é no sentido de prover o recurso extraordinário para, consequentemente, julgar procedente a ação civil pública, nos exatos termos em que proposta na origem.”

“O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: (...)

(...)

Indago: seria possível coibir o folclore regional denominado “Farra do Boi”, com fundamento no preceito constitucional supramencionado, quando a **Constituição Federal em seu art. 225, § 1º, assegura que “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” e “protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”?** É possível coibir a prática da “Farra do Boi”, quando a Carta Federal, em seu art. 216, pontifica que **“constituem 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”?** Penso que não.

Não há antinomia na Constituição Federal. Se por um lado é proibida a conduta que provoque a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade, por outro lado ela garante e protege as manifestações das culturas populares, que constituem patrimônio imaterial do povo brasileiro.

(...)

Como se depreende, a manifestação popular dissentida pelos autores é uma tradição cultural regionalizada, e, como manifestação cultural há de ser garantida e assegurada pelo Estado (art. 215 e § 1º, da CF), pois é patrimônio cultural de natureza imaterial do povo e expressa a memória de grupos — os açorianos — formadores da sociedade brasileira (art. 216, CF).

(...)

Ora, subverter um preceito constitucional que estabelece a vedação da prática de crueldade a animais — por ser regra geral —, para o fim de produzir efeitos cassatórios do direito do povo do litoral catarinense a um exercício cultural com mais de duzentos anos de existência, parece-me que é ir longe demais, tendo em visto o sentido da norma havida como fundamento para o provimento do recurso extraordinário. (...) Isso é uma questão de polícia e não de recurso extraordinário. Está dito na Lei das Contravenções Penais, em seu artigo 64, que tratar animais com crueldade ou submetê-los a trabalho excessivo, constitui contravenção penal passível de prisão simples.

(...)

Por estes fundamentos, seguro de que os autos cuidam de uma **quaestio facti** e não de uma **quaestio iuris**, principalmente de natureza constitucional, e de que a manifestação cultural é garantida e protegida pela Constitui-



ção Federal (art. 215 e § 1º, CF) — aí sim estar-se-ia violentando a Constituição Federal, caso se provesse o apelo —, não conheço do extraordinário.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO — (...)

Senhor Presidente, é justamente a crueldade o que constatamos ano a ano, ao acontecer o que aponta como folguedo sazonal. A manifestação cultural deve ser estimulada, mas não a prática cruel. Admitida a chamada “farra do boi”, em que uma turba ensandecida vai atrás do animal para procedimentos que estarrecem, como vimos, não há poder de polícia que consiga coibir esse procedimento. Não vejo como chegar-se à posição intermediária. A distorção alcançou tal ponto que somente uma medida que obstaculize terminantemente a prática pode evitar o que verificamos neste ano de 1997. (...)

(...)

Senhor Presidente, peço vênia ao Ministro Maurício Corrêa, para acompanhar o Ministro-Relator Francisco Rezek, conhecendo e provendo o recurso.

É o meu voto.

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (PRESIDENTE): — (...)

(...)

A cultura pressupõe desenvolvimento que contribua para a realização da dignidade da pessoa humana e da cidadania e para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Esses valores não podem estar dissociados da compreensão do exercício dos direitos culturais e do acesso às fontes da cultura nacional, assim como previsto no art. 215, suso transcrito. Essa é uma vertente de entendimento da matéria sob o ponto de vista constitucional.

(...)

Entendo, dessa maneira, que os princípios e valores da Constituição em vigor, que informam essas normas maiores, apontam no sentido de fazer com que se reconheça a necessidade de se impedirem as práticas, não só de dani-ficação ao meio ambiente, de prejuízo à fauna e à flora, mas, também, que provoquem a extinção de espécies ou outras que submetam os animais a crueldade. A Constituição, pela vez primeira, tornou isso preceito constitu-cional, e, assim, não parece que se possam conciliar determinados procedi-mentos, certas formas de comportamento social, tal como a denunciada nos autos, com esses princípios, visto que elas estão em evidente conflito, em inequívoco atentado a tais postulados maiores.

(...)

Com essas breves considerações, peço vênia para acompanhar o voto do Sr. Ministro-Relator.

Extrato de Ata

Decisão: Por maioria, a Turma conheceu do recurso e lhe deu provimento, nos termos do voto do Relator, vencido o Senhor Ministro Maurício Corrêa. Relatará o acórdão o Senhor Ministro Marco Aurélio (art 38,IV,b do RIS-TF). Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Nelson Jobim. 2ª. Turma, 03.06.97.

2.3. O DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Conforme veremos, toda a base do direito ambiental encontra-se cristalizada na Constituição Federal, seja em relação à disciplina das competências legislativas (arts. 22, IV, XII e XXVI; 24, VI, VII e VIII; e 30, I e II); competências administrativas ou materiais (art. 23, III, IV, VI, VII e XI); ordem econômica ambiental (art. 170, VI); meio ambiente artificial (art. 182); meio ambiente cultural (arts. 215 e 216); meio ambiente natural (art. 225) entre outros dispositivos esparsos não menos importantes, formadores do denominado Direito Constitucional Ambiental.

Essa realidade constitucional brasileira segue uma tendência diagnosticada principalmente a partir da década de 70, a exemplo das Constituições Portuguesa (1976) e Espanhola (1978).

O estabelecimento de um dever constitucional genérico de não degradar, aliado à ecologização da propriedade privada e da ampliação da participação pública na gestão das questões ambientais, alçou o meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto como direito no caput do art. 225 da CF/88, como autêntico direito fundamental, aliado que está à própria dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88).

O próprio Poder Judiciário, por meio do STF, já reconheceu essa fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, afirmando a sua dimensão difusa ou coletiva, bem como a sua transindividualidade, autonomia e aplicabilidade imediata. A esse respeito, veja-se a seguinte passagem constante da ADI-MC n.º 3540-1:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico **direito de terceira geração** (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presente e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável,

representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina²⁰.

2.4. NATUREZA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE

A complexidade e a evolução da sociedade moderna fizeram com que uma terceira geração de direitos se delineasse, quebrando a divisão clássica do direito de tradição civilística entre eminentemente público ou privado. Incluem-se dentro desta nova geração direitos como o do consumidor e o próprio ambiental. Caracterizam-se pela titularidade coletiva, complexidade do bem protegido e obrigatoriedade de intervenção estatal — por meio de regulação — em matérias antes estritamente restritas ao âmbito da autonomia privada. Com isso, novas formas de tutela e proteção dos interesses e direitos que já não conseguem mais ser individualizados passam a exigir uma reestruturação da teoria clássica do direito, abrindo espaço para novas disciplinas jurídicas, dentre elas, o direito ambiental.

A partir da constatação de um nova categoria de direitos de titularidade já não mais necessariamente individual, mas também coletiva, surge então, a noção de direitos e interesses metaindividuais e que acabam tipificados pelo ordenamento jurídico brasileiro no art. 81, § único, incs. I, II e III da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), **in verbis**:

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

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

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

Apesar da aparente complexidade teórica dos conceitos expostos pelo referido dispositivo legal, alguns elementos peculiares e distintivos podem ser extraídos para facilitar a compreensão dos conceitos. Dentro da categoria direitos coletivos em sentido amplo estão compreendidos os difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. Não seria de todo incongruen-

²⁰ STF, ADI n.º 3540-1- MC/DF/2005, rel. Min. Celso de Mello, j. em 01.09.2005.

te, então, caracterizar os direitos coletivos em sentido amplo como gênero dos quais as categorias individualizadas seriam espécies.

Os critérios distintivos dos direitos metaindividuais podem ser caracterizados em objetivo (análise da divisibilidade ou não do bem tutelado), e outro subjetivo (análise da possibilidade de determinação ou não dos titulares do direito e do elo entre eles: circunstâncias de fato, relação jurídica-base ou origem comum) (Yoshida, p. 3).

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

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

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

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

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

A relevância prática para o direito ambiental da precisa identificação e articulação dos conceitos e teoria dos direitos metaindividuais é significativa. Nas palavras de Fiorillo (p. 3), “[a] Lei 6.938/81 [Política Nacional do Meio Ambiente] representou um grande impulso na tutela dos direitos metaindividuais e, nesse caminho legislativo, em 1985, foi editada a Lei n. 7.347, que, apesar de ser tipicamente instrumental, veio a colocar à disposição um aparato processual toda vez que houvesse lesão ou ameaça de lesão ao **meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico**: a ação civil pública.” (itálico do original).

A consagração da metaindividualidade do bem ambiental se deu com o advento da Constituição Federal de 1988 que — ainda nas palavras de Fio-

rillo (p. 3), “...além de autorizar a tutela de direitos individuais, o que tradicionalmente já era feito, passou a admitir a tutela de direitos coletivos, porque compreendeu a existência de uma **terceira espécie de bem**: o bem ambiental. Tal fato pode ser verificado em razão do disposto no art. 225 da Constituição Federal, que consagrou a existência de um bem que não é público nem, tampouco, particular, mas sim de uso **comum** do povo.” (itálico do original).

Meio Ambiente: Direito Subjetivo Fundamental de todos e dever do Estado

Ao longo da história, o reconhecimento e a positivação dos direitos fundamentais se deram em ondas que, coincidentemente ou não, como observa Rodolfo De Camargo Mancuso “encontram certa correspondência no tríptico simbólico da Revolução Francesa — liberte, égalité, fraternité”, na seguinte medida:

“A **primeira perspectiva de direitos fundamentais** revelava uma certa postura de desconfiança ou de distanciamento do cidadão em face do Estado, traduzida numa **expectativa de não interferência do Estado na liberdade de atuação dos indivíduos**; cuidava-se das chamadas liberdades públicas negativas ou direitos negativos (...), como o **direito de propriedade sem qualquer limitação** (ainda não havia a concepção do cumprimento da função social da propriedade).

Numa segunda onda, afloraram os direitos fundamentais ditos de **segunda geração**, agora já reclamando uma **postura positiva por parte do Estado**, no que concerne à **eliminação ou ao menos à minoração das grandes carências [desigualdades] existentes na sociedade** (...) ‘direitos de crença’, pois trazem a esperança de uma **participação ativa do Estado**. Constituem os direitos fundamentais de segunda geração os **direitos sociais**, os econômicos e os culturais, quer em sua perspectiva individual, quer em sua perspectiva coletiva.

Hoje, fala-se em **direitos fundamentais já em sua terceira geração**, com enfoque prioritário no **homem em sua interação com os seus semelhantes**, que hoje adensam extraordinariamente o planeta, abstraindo-se, nessa perspectiva, as barreiras de ordem jurídica ou mesmo geográfica; trata-se (...) dos **direitos de solidariedade ou de fraternidade**: enfoca-se o ser humano relacional, em conjunção com o próximo, sem fronteiras físicas ou econômicas. O direito à paz no mundo, ao desenvolvimento econômico dos países, à **preservação do meio ambiente**, do patrimônio comum da humanidade e à comunicação integram o rol desses novos direitos.”²¹

²¹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular*. 7ª edição, São Paulo: RT, p. 20, grifou-se.

Ainda de acordo com RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO, agora com expressa referência a PEDRO LENZA:

“Na evolução dos direitos fundamentais também se fala em **gerações de direitos humanos**, ou, atualmente, em **dimensões de direitos fundamentais** (...). Os de **primeira dimensão** dizem respeito às **liberdades públicas e aos direitos políticos**, ou seja, direitos civis e políticos a traduzir o valor da liberdade; os de **segunda dimensão** tratam dos **direitos sociais, culturais e econômicos**, bem como dos **direitos coletivos ou de coletividade**, correspondendo aos direitos de igualdade (substancial, real, material e não meramente formal); já os de **terceira dimensão** alcançariam patamares ainda mais elevados, tais como a necessária noção de **preservacionismo ambiental** e as dificuldades para **proteção dos consumidores**, só para lembrar aqui dois candentes temas. O ser humano é inserido em uma coletividade e passa a ter direitos de solidariedade ou fraternidade.”²²

Importante ressaltar, assim, que o **meio ambiente**, na qualidade de direito fundamental de **terceira geração**, cumula as características dos direitos de primeira e de segunda geração, na medida em que: (i) encerra, por um lado, uma expectativa de **abstenção por parte do Estado e de terceiros**, quanto a condutas nocivas ao ambiente; ao mesmo tempo em que (ii) também conta com a legítima expectativa de **atuações positivas do Estado** na defesa e policiamento de tais condutas.

Nesse sentido, a lição de J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, a respeito da **dimensão negativa e positiva do direito** ao ambiente:

“O ambiente é, desde logo, um **direito negativo**, ou seja, um direito à **abstenção, por parte do Estado e de terceiros** (pois se trata de um direito imediatamente operativo nas relações entre particulares), de ações ambientalmente nocivas. Por outro lado, trata-se de um **direito positivo** a uma **ação do Estado**, no sentido de defender o ambiente e de controlar as ações de degradação ambiental, impondo-lhes as correspondentes obrigações políticas, legislativas, administrativas e penais. Nesta vertente, estamos diante de um genuíno **direito social**.”²³

Nos termos do art. 225 da Constituição Federal:

“Art. 225. **Todos têm direito ao meio ambiente** ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade

²² MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Obra citada, p. 21, grifou-se.

²³ In: BACAL, Eduardo Braga. Tutela Processual Ambiental e a Coisa Julgada nas Ações Coletivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 13, grifou-se.

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 contexto, conclui EDUARDO BRAGA BACAL:

“O reconhecimento do direito ao ambiente enquanto **direito fundamental** não obstrui o fato de que a proteção do meio ambiente também constitui uma **finalidade do Estado** e, de forma geral, dos poderes públicos, aos quais se impõe o **papel ativo na promoção e na defesa dos bens e valores ambientais**. Ou seja, o reconhecimento do direito ao ambiente enquanto categoria de **direito fundamental**, do qual emerge uma série de prerrogativas para os cidadãos, **não subtrai ao Estado o dever de legislar e fiscalizar a aplicação das normas relativas ao ambiente**. [...] o direito ao ambiente possui a natureza, para além de um dever fundamental do Estado, de um direito **subjutivo fundamental atribuído à generalidade dos cidadãos, aos quais são conferidos os meios idôneos para preservá-lo e defendê-lo contra quaisquer ameaças e danos que sobre ele recaiam** (v.g. as **ações coletivas**).”²⁴

Chega-se, assim, aos efeitos jurídicos que provêm do reconhecimento do meio ambiente como **direito fundamental de todos e dever do Estado** — efeitos que repercutem nas **relações entre indivíduos e o Estado** e, também, nas **relações entre os particulares**, tal como ocorre nos direitos de vizinhança.

Afinal, do reconhecimento do meio ambiente como **direito fundamental e dever do Estado**, surge para os cidadãos a **prerrogativa de atuar em face de lesões praticadas ao meio ambiente**, trate-se de lesões praticadas: (i) diretamente pela Administração ou (ii) indiretamente, “quando, por exemplo, o Estado concede uma licença a empresa responsável por altos índices de contaminação”²⁵, ou ainda (iii) quando se trate de lesão imputável exclusivamente a particular.

À aludida prerrogativa de atuar em face de lesões ambientais corresponde o **direito de qualquer cidadão à tutela jurisdicional efetiva (acesso à justiça em sua acepção integral)**, sem a qual o direito fundamental público ao ambiente não passaria de mera proclamação. Daí decorrem os instrumentos de **tutela judicial** do ambiente.

Por outro lado, do reconhecimento do meio ambiente como **dever do Estado** surge para o Poder Público, o poder-dever de **atuar positivamente** no policiamento de condutas potencial e efetivamente lesivas ao ambiente, independentemente da provocação por parte de qualquer cidadão e de ordem judicial, mediante processos de licenciamento ambiental, de investigação e

²⁴ BACAL, Eduardo Braga. Obra citada, p. 13, grifou-se.

²⁵ BACAL, Eduardo Braga. Obra citada, p. 17.

imposição de sanções aos responsáveis por infrações à legislação de proteção ambiental. Daí decorrem os instrumentos de **tutela administrativa** do ambiente.

Instrumentos de Tutela Judicial Civil do Ambiente

Conforme lição de MAURO CAPPELETTI:

“O **acesso à justiça** pode ser encarado como o requisito fundamental — **o mais básico dos direitos humanos** — de um sistema moderno e igualitário que pretenda **garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.**”²⁶

Lembre-se de que o **acesso à justiça** encontra substrato jurídico-constitucional nos princípios da **dignidade da pessoa humana** e do Estado de Direito. Assim:

“O direito não pode sequer pensar-se se não for pensado através da pessoa e para a pessoa. [...] **a dignidade da pessoa humana é fundamento para a própria Constituição.** Tendo isso em mente, revela-se inconcebível que os indivíduos não disponham dos **meios necessários para reivindicar a prestação jurisdicional** junto aos órgãos competentes por ela responsáveis. Somente poder-se-á falar em dignidade da pessoa humana em um regime por meio do qual **os cidadãos contem com os mecanismos de acesso ao Poder Judiciário para fazer valer os seus direitos, notadamente aqueles direitos que gozam de especial relevo constitucional, tal como o meio ambiente,** erigido — como restou salientado — à qualidade de **direito fundamental.**”²⁷

“A dignidade da pessoa humana só pode, em termos potenciais, ser alvo de veraz proteção e garantia, enquanto aos cidadãos for assegurada a **possibilidade de recorrer ao Poder Judiciário para a tutela dos seus direitos,** notadamente aqueles que gozam de dignidade constitucional. Ausente tal possibilidade e restando inviável a auto-tutela, ao cidadão violado em seus direitos fundamentais nenhuma possibilidade restaria, senão resignar-se com a afronta ao seu direito.”²⁸

“Há um **mínimo existencial presente no princípio da dignidade da pessoa humana** que deve ser preservado: esse mínimo existencial constitui-se de **valores que jamais podem ser ponderados com nenhum outro princípio.** Devem prevalecer sempre, pois são inerentes à condição de ser humano. Afinal, tão indigno quanto passar fome é não ter meios de reivindicar a tutela jurisdicional adequada para seu

²⁶ *In*: BACAL, Eduardo Braga. Obra citada, p. 21, grifou-se.

²⁷ BACAL, Eduardo Braga. Obra citada, p. 22, grifou-se.

²⁸ DUARTE, Ronnie Preuss. Apud: BACAL, Eduardo Braga. Obra citada, p. 22, grifou-se.

direito; tão indigno quanto não ter liberdade é viver numa sociedade em que poucos podem proteger seus direitos e muitos os desconhecem. Sem acesso à justiça, o ser humano não consegue viver em sociedade.”²⁹

É nesse contexto que vem se desenvolvendo o chamado **direito processual civil coletivo**, atualmente informado por várias leis que se complementam na regulamentação de instrumentos processuais de tutela destinados a garantir efetiva proteção e densidade aos **direitos coletivos em sentido amplo — inclusive ao meio ambiente** — instrumentos cuja eficiência pressupõe uma releitura dos postulados tradicionais do direito processual civil.

Direito Processual Civil Coletivo

Como observa RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO:

“Os direitos subjetivos públicos e as liberdades públicas **de natureza difusa ou coletiva** (como é o caso do meio ambiente), quando desrespeitados ou obstados, ensejam o **acesso à justiça** através dos **instrumentos processuais de índole coletiva**: ação popular, ação civil pública, mandado de segurança coletivo, arguição de inconstitucionalidade, ações coletivas do Código de Defesa do Consumidor, mandado de injunção em modo coletivo. [...].

Outros direito e liberdades igualmente públicos, por **sua natureza personalíssima [individual]**, somente ensejam ações de natureza individual: a liberdade de locomoção, garantida pelo habeas corpus, o direito à informação, garantido pelo habeas data, a ofensa a direito individual, líquido e certo, pelo mandado de segurança.

Em nossos dias, o **acesso a justiça dos direitos subjetivos públicos e liberdades públicas** através de **ações coletivas** está se constituindo na grande dificuldade a ser enfrentada pelo processo civil e pelo Poder Judiciário.”³⁰

Nesse contexto, importante esclarecer que, para ser considerada **coletiva**, a ação deve ter aptidão para **surtir efeitos perante uma coletividade** de pessoas determináveis ou não, as quais se admitem representadas na demanda: (i) **por um único cidadão (co-titular do direito coletivo em jogo**, que venha ajuizar Ação Popular); ou (ii) **por uma pessoa formal legalmente legitimada para substituir judicialmente os reais titulares do direito em jogo**, como ocorre nos casos da Ação Civil Pública, do Mandado de Segurança Coletivo, da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

²⁹ CREMER, Ronaldo. “Exclusão Jurídica — Acesso à Justiça no Contexto Brasileiro”. Direito, Estado e Sociedade n. 22-23, Janeiro — Dezembro, 2003, Pontifícia Universidade Católica — Departamento de Direito, Rio de Janeiro, p.200, grifou-se.

³⁰ Mancuso, Rodolfo de Camargo. Obra citada, p. 35, grifou-se.

“Uma ação recebe a qualificação de **coletiva** quando a **eficácia prática da decisão a ser nela proferida se preordena a projetar efeito numa dimensão metaindividual**, nada tendo a ver com as ações que apresentam cúmulo subjetivo no pólo ativo ou passivo; do contrário, teríamos de chamar ‘coletiva’ toda ação civil onde se registrasse um litisconsórcio integrado por um número importante de pessoas, como se dá no chamado ‘multitudinário’.

Na verdade, **uma ação é coletiva quando algum plano do universo coletivo será atingido no momento em que transitar em julgado a decisão que a acolhe**, espriado assim seus efeitos, seja na notável dimensão dos interesses **difusos**, ou ao interior de certos corpos intercalares onde se aglutinam interesses **coletivos em sentido estrito**, ou ainda no âmbito de certos grupos ocasionalmente agregados em função de uma origem comum, como se dá com os chamados **‘individuais homogêneos’**.³¹

Afinal, ressalvados os direitos individuais homogêneos, os **direitos difusos e coletivos em sentido estrito sequer em tese comportariam tutela individual** — ou seja: sequer em tese poderiam ser reconhecidos em favor de apenas um ou alguns de seus titulares sem que, **automaticamente**, assegurados, também, aos demais.

“É que aí não prevalece o critério da coincidência entre autor e titular exclusivo do direito material, ou réu e pessoa em situação de sujeição perante a norma material; ao contrário, o autor não acena com um direito exclusivo próprio, desatendido pela outra parte, mas, sim, afirma que sua **legitimação decorre de ser ele o adequado representante do direito ou interesse em causa**, como o fazem o **cidadão** eleitor, na **ação popular**; a **associação ambientalista**, na **ação civil pública**; o Ministério Público nas ações coletivas em defesa de consumidores.

Essa **dimensão coletiva do interesse metaindividual** é que explica a peculiar **natureza da tutela judicial nesse tipo de ação**, permitindo soluções singulares e engenhosas, como a possibilidade de prolação de uma **sentença condenatória genérica** nas ações envolvendo interesses individuais homogêneos (Lei n. 8.078/90, art. 95); explica também que, em se tratando de **interesses difusos, havendo condenação, o produto desta não reverte em prol do autor da ação, e sim em favor da entidade pública favorecida pela decisão ou de órgão fiscalizador/pesquisador do interesse objetivado**, como se dá, respectivamente, nos sistemas processuais da **ação popular** e da **ação civil pública**. É que, no capítulo dos limites subjetivos da coisa julgada, como preleciona ADA PELLEGRINI GRINOVES, ‘a própria configuração das ações ideológicas — em que **o bem a ser tutelado pertence a uma coletividade**

³¹ Mancuso, Rodolfo de Camargo. Obra citada, p. 41, grifou-se.

de pessoas — exige, pelo menos até certo ponto, a **extensão da coisa julgada ultra partes.**³²

Assim sendo, ALUÍSIO GONÇALVES DE CASTRO MENDES define ação coletiva como:

“o direito apto a ser legítima e autonomamente exercido por pessoas naturais, jurídicas ou formais, conforme previsão legal, de modo **extraordinário**, a fim de **exigir a prestação jurisdicional**, com o objetivo de **tutelar interesses coletivos**, assim entendidos os **difusos, coletivos em sentido estrito e os individuais homogêneos.**”³³

Conforme o p. único do art. 81 da Lei nº 8.078/90:

- **Difusos:** são os interesses ou direitos “transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” (inc. I).
- **Coletivos:** são os interesses ou direitos “transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base” (inc. II).
- **Individuais homogêneos:** passe o truísmo, são os direitos individuais que apresentam acentuado traço de homogeneidade e que, ademais, sejam “*decorrentes de origem comum*” (inc. III).

A transindividualidade e a indivisibilidade (características dos direitos difusos e coletivos) importam, como já mencionado, em que **nem mesmo em tese seja possível conceber a satisfação de um dos titulares, sem a necessária, imediata e automática satisfação dos demais**, o que decorre da própria natureza desses direitos.

Em outras palavras, quando se trata de direitos transindividuais e indivisíveis (sejam eles difusos ou coletivos), **não é materialmente possível atender a um dos titulares sem atender, obrigatoriamente, a todos, pela pura e simples inviabilidade, prática e teórica, de se deixar de atingir a esfera jurídica de cada um dos interessados.**

Quando, além de transindividuais e indivisíveis, os direitos pertencem a titulares **indetermináveis**, tais direitos são classificados como **difusos**. Ações civis públicas voltadas para a proteção do **meio ambiente** ou para a proibição da veiculação de propaganda enganosa são clássicos exemplos de ações voltadas para a tutela de direitos **difusos**, eis que pertencentes a toda uma coletividade de pessoas **indetermináveis**.

Caso, ao contrário, seja possível determinar quais seriam as pessoas conjuntamente beneficiadas pela tutela pretendida — embora, repita-se, seja im-

³² MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Obra citada, p. 30, grifou-se.

³³ *In*: MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Obra citada, p. 43, grifou-se.

possível satisfazer os interesses de apenas algumas delas sem atingir igualmente a esfera jurídica das demais — então, estar-se-á diante de direitos coletivos:

“Passemos ao exemplo de uma situação que caracterizaria tal interesse [qual seja: o **coletivo**]: o **meio ambiente do trabalho**. Visando uma demanda à melhoria das condições dos trabalhadores de uma indústria, **não haveria como defender um sem defender o outro (indivisibilidade)**. Mas ele não é difuso, pois está limitado apenas a um grupo determinado: aos funcionários daquela empresa. Existe também uma relação jurídica-base que os une à parte contrária: a relação de emprego.

[...] mais um exemplo de tutela coletiva [...]: a inadequada prestação de ensino escolar por uma entidade. **Há indivisibilidade do objeto (não há como melhorar a qualidade do ensino para um aluno sem melhorar a dos demais)**, um grupo bem definido (os alunos daquela escola) e uma relação jurídica-base que os une.”³⁴

Finalmente, quando o objeto ou a tutela pretendida na ação coletiva é **divisível** — ou seja, quando pode, em tese e na prática, ser concedida em benefício de **apenas alguns dos titulares** dos direitos que se visa a tutelar — e quando tais direitos guardam **acentuado traço de homogeneidade**, além de origem comum, então cuida-se de **direitos individuais homogêneos**:

“Os interesses individuais homogêneos são divisíveis, passíveis de ser atribuídos individual e proporcionalmente a cada um dos indivíduos interessados (que são identificáveis), sendo essa sua grande diferença com os interesses difusos ou coletivos (estes sim indivisíveis).

Eles são verdadeiros direitos individuais, mas circunstancialmente tratados de forma coletiva. Ou seja, não são coletivos em sua essência nem no modo como são exercidos. Na verdade, esses direitos, mais do que os outros dois já tratados, são consequência da moderna sociedade de massa, em que a concentração de pessoas em grandes centros e a produção em série abrem espaço para que muitas pessoas sejam prejudicadas por um único fato.”³⁵

E, mais adiante, PEDRO DA SILVA DINAMARCO, conclui:

“Resumindo, eis um bom critério didático para essa distinção. Se o objeto for divisível, o interesse será sempre individual homogêneo. Já se for indivisível, poderá ser difuso ou coletivo em sentido estrito. Nesse caso, deverá ser analisado o sujeito, pois, se ele for indeterminável, o interesse é difuso; sendo determinável, o interesse é coletivo.”³⁶

³⁴ PEDRO DA SILVA DINAMARCO. *Ação Civil Pública*. São Paulo: Saraiva, 2001, pp. 56-58, grifou-se.

³⁵ PEDRO DA SILVA DINAMARCO. Obra citada, p. 60, grifou-se.

³⁶ Obra citada, p. 60.

Conclusão: são características gerais e comuns às várias espécies de ações coletivas: (i) a **eficácia transindividual das sentenças de procedência**; e (ii) o objeto tutelado — algum **direito subjetivo de natureza coletiva** (seja um direito difuso, coletivo em sentido estrito ou individual homogêneo), determinante dos referidos efeitos do julgado para além das partes (autor e réu), numa verdadeira **extensão subjetiva do julgado**.

2.5 PANORAMA GERAL DO DIREITO AMBIENTAL

Conforme relatado em tópico anterior, a Revolução Industrial ocorrida no Século XVIII desencadeia e introduz uma nova forma de produção e consumo que altera significativamente práticas comerciais até então consolidadas. Como decorrência, o direito passa por uma necessária adaptação e evolução para regular e controlar os impactos nas relações sociais e, mais tarde — potencializado pela revolução tecnológica e da informação —, nas relações com consumidores e com o meio ambiente natural.

A sede insaciável pela busca dos recursos naturais, aliada ao crescimento demográfico em proporções quase que geométricas e sem paradigmas do último século, chamaram a atenção da comunidade internacional. Países em avançado estágio de desenvolvimento econômico passaram a testemunhar com frequência catastróficos desastres ambientais em seus próprios territórios. Aliado a este fator, o desenvolvimento científico, principalmente no último século, começou a confirmar hipóteses desoladoras como o buraco na camada de ozônio e o efeito estufa, por exemplo.

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

Ainda que sob a resistência brasileira que, à época defendia irrestrito direito ao desenvolvimento — na visão da delegação brasileira: a pobreza seria a maior causa de degradação ambiental — os conceitos e princípios da Declaração de Estocolmo vão sendo paulatinamente internalizados pelo ordenamento jurídico pátrio. Sensível às pressões internacionais, o Brasil cria a Secretaria Nacional do Meio Ambiente e aprova a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81).

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

Em obra sob a coordenação de José Joaquim Gomes Canotilho está expresso o seguinte posicionamento: “Por nossa parte defendemos a idéia segundo a qual se pode e deve falar em Direito do Ambiente não só como campo especial onde os instrumentos clássicos de outros ramos do Direito são aplicados, mas também como disciplina jurídica dotada de substantividade própria. Sem com isso pôr de lado as dificuldades que tal concepção oferece e os condicionamentos que sempre terão de introduzir-se a tal afirmação.” (Canotilho, coord. p. 35).

No tocante às fontes de direito ambiental, (Antunes, pp. 50-54) divide-as entre materiais e formais. Seriam fontes materiais, os movimentos populares, as descobertas científicas e a doutrina jurídica. Já quanto as fontes formais, ainda segundo (Antunes p. 53), elas “...não se distinguem ontologicamente daquelas que são aceitas e reconhecidas como válidas para os mais diversos ramos do Direito. Consideram-se fontes formais do DA: a Constituição, as leis, os atos internacionais firmados pelo Brasil, as normas administrativas originadas dos órgãos competentes e a jurisprudência.”

2.6 PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

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

A este novo projeto de desenvolvimento econômico, resolveu-se incluir a noção de sustentabilidade como única forma viável de evitar a degradação do meio ambiente em intensidade que permita a sadia qualidade de vida no

planeta e os direitos das futuras gerações. Para orientar esta atividade normativa, diversos princípios surgiram tanto no contexto internacional, como nos planos nacionais e que serviram também para auxiliar na interpretação de conceitos legais e sanar eventuais lacunas da legislação desta até então recém-nascida disciplina jurídica.

A seguir elencamos e apresentamos breves considerações teóricas sobre os principais princípios que orientam o ordenamento jurídico ambiental brasileiro (alerte-se sobre o fato de que não há uniformidade doutrinária na identificação dos princípios específicos):

Princípio do direito à sadia qualidade de vida

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

O princípio do direito à sadia qualidade de vida encontra-se contemplado em diversos documentos de importância mundial, como a **Declaração de Estocolmo**, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente de 1972, que requer em seu primeiro princípio “adequadas condições de vida, em um meio ambiente de qualidade”

O Arroz Dourado

A deficiência de vitamina A é um problema sério a ser enfrentado pelos países em desenvolvimento, levando à cegueira e ao aumento da incidência de infecções a mais de 400 milhões de pessoas ao redor do mundo. Com a expectativa de melhorar esse problema, pesquisadores do **Swiss Federal Institute of Technology** criaram uma subespécie geneticamente modificada de arroz, denominado de “arroz dourado”. Para criar esse tipo de arroz, foram introduzidas ao arroz componentes genéticos de outros vegetais, ao mesmo tempo em que se retiraram dele as sequências responsáveis pela dificuldade de absorção de ferro. O Instituto suíço levou a descoberta ao conhecimento do **International Rice Institute**, que empregaria técnicas tradicionais de reprodução a variedades de arroz já existentes e, posteriormente, distribuiria, a preços de custo, as sementes aos agricultores. O consumo do arroz, isoladamente, não eliminaria por completo a deficiência de vitamina A do organismo



humano, mas não há dúvidas de que proveria benefícios aos consumidores de um dos grãos mais utilizados na alimentação humana em todo mundo.

Perguntas:

- (a) poderia ser o arroz geneticamente modificado uma porta de entrada para outros gêneros alimentícios?
- (b) os grupos ambientalistas que se opõem aos OGM's estariam negando o acesso a uma melhor nutrição a milhões de pessoas necessitadas?
- (c) como você se posiciona a respeito da suposta necessidade de alteração genética de gêneros alimentícios?
- (d) compare as questões levantadas pelo caso do arroz com as relativas à reintrodução de espécies extintas por meio da manipulação genética. É mais fácil justificar o uso da modificação genética para trazer de volta espécies extintas que alterar espécies já existentes?

Princípio do acesso equitativo aos recursos naturais

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

Mosquitos, Doenças e DDT

A cada ano, estima-se que cerca de um milhão e meio de pessoas morrem de malária. Uma infinidade de indivíduos são afetados por doenças relacionadas a picadas por insetos. A maior parte dessas pessoas encontra-se em países tidos como subdesenvolvidos, primariamente no continente africano. No caso brasileiro, a dengue emerge como um exemplo de endemia da mesma espécie que, a todo ano, aflige um grande contingente populacional. O método mais efetivo de controlar essas moléstias consiste na eliminação do vetor, antes que possa transmitir as doenças. Por sua vez, o meio mais eficaz de eliminar mosquitos é o DDT. Após a segunda Guerra Mundial tornou-se o pesticida mais utilizado no planeta. Todavia, embora com baixa carga tóxica para o ser humano, o DDT era persistente. Uma vez aplicado, permanecia no ambiente por



meses ou anos e era acumulado no tecido adiposo de vários animais. Uma vez que sobe na cadeia alimentar, sua potencialidade tóxica torna-se aumentada biologicamente. As consequências desastrosas do uso indiscriminado do DDT a longo prazo foram denunciadas na famosa obra “Primavera Silenciosa”, de Rachel Carson, um dos motivadores da limitação e, posteriormente, proibição de uso do DDT na América do Norte. Para os especialistas, a vedação de uso do DDT foi um dos fatores responsáveis pela recuperação de várias espécies como é o caso da águia de cabeça branca. Nos Estados Unidos, onde o sistema de saúde e as medidas médico-sanitárias são razoáveis e acessíveis por boa parte da população, bem como o clima não ser favorável (com algumas exceções) à proliferação destes insetos, o não uso do DDT não representa maiores problemas em termos de controle de doenças transmitidas por mosquitos. Todavia, no restante do mundo, essa ainda é uma questão que levanta diversos dilemas.

Perguntas:

- (a) a perda da biodiversidade com extinção de espécies de animais topo de cadeia, em virtude dos efeitos acumulativos de longo prazo, poderia justificar a proibição da comercialização e utilização do DDT?
- (b) de acordo com a legislação norte-americana, muitos pesticidas que não podem ser utilizados em solo americano podem, no entanto, ser produzidos e exportados para uso em outros locais. Seria este um exemplo de racismo ambiental?
- (c) há uma correlação entre os fatores de tempo de permanência no ambiente e nível de toxicidade em relação aos pesticidas. Pode-se dizer que os produtos com menor permanência são também os mais tóxicos. O DDT, por sua vez, como verificado, tem baixo nível de toxicidade direta, mas grande permanência. Sua eliminação levou a que fosse privilegiada a utilização de produtos mais tóxicos, mas menos permanentes, o que condiz com o aumento significativo das mortes por intoxicação dos trabalhadores rurais. É justo que os trabalhadores rurais, menos privilegiados economicamente, suportem os altíssimos custos de saúde associados à eliminação do DDT?
- (d) o DDT foi utilizado durante muito tempo para matar piolhos, um problema que já chegou a ser sério em determinadas comunidades, especialmente em idade escolar. É uma substância com baixa probabilidade de desenvolver distúrbios neurológicos em crianças e jovens, e mais efetivo, que os produtos agora utilizados. Deveria uma exceção ser aberta para esta hipótese? Ou isso inevitavelmente levantaria o argumento de que “se é suficientemente seguro para nossas crianças, então é seguro para nosso milho”?

Princípio do Poluidor-Pagador (e do Usuário-Pagador)

O acesso aos recursos naturais pode se dar de diferentes formas. Pode ser através do uso (como o uso da água, por exemplo) ou de lançamento de substâncias poluidoras (emissão de gases poluentes na atmosfera, por exemplo). Diante destes dois importantes princípios, passa-se a aceitar a quantificação econômica dos recursos ambientais de forma a não incentivar abusos e impor limites para a garantia de outros princípios igualmente importantes.

Nas palavras de Antônio Herman Benjamin, o princípio do poluidor-pagador

“[...] impõe ao poluidor o dever de arcar com as despesas de prevenção, reparação e repressão da poluição. Ou seja, estabelece que o causador da poluição e da degradação dos recursos naturais deve ser o responsável principal pelas conseqüências de sua ação (ou omissão)”.³⁷

Cumprir esclarecer que não se trata do pagamento de licença para poluir, mas da imputação de um custo social pela poluição gerada. Possui, portanto, um conteúdo preventivo, internalizando, no processo produtivo, os custos das medidas de proteção do meio ambiente. Neste sentido, para que possa produzir os efeitos desejados, é fundamental que, financeiramente, não valha a pena para o empreendedor causar o dano.

Tratam-se das externalidades negativas que decorrem do processo produtivo, que são assim denominadas, pois, “embora resultantes da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é percebido pelo produtor privado. Daí a expressão ‘privatização dos lucros e socialização das perdas’, quando identificadas as externalidades negativas”.³⁸

Por isso, diz-se que o princípio do poluidor-pagador não é um princípio de compensação dos danos causados pela poluição, sendo seu alcance mais amplo já que inclui os custos de prevenção, reparação e repressão do dano ambiental, bem como com a utilização dos recursos naturais.³⁹

Decorre dessa ideia a noção de que também o usuário deve colaborar para internalizar os custos ambientais de suas práticas, como é o caso da destinação final de embalagens perigosas (e.g. agrotóxicos ou pilhas e baterias).

Quebra de contrato por inobservância da logística reversa⁴⁰

A Terceira Turma do STJ (Superior Tribunal de Justiça) manteve decisão do Tribunal de Justiça de Tocantins permitindo uma empresa rescindir um contrato de distribuição comercial por motivo de descumprimento de cláusula de responsabilidade ambiental. A empresa distribuidora do produto não

³⁷ BENJAMIN, Antônio Herman V. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In: *Dano Ambiental — Prevenção, Reparação e Repressão*. BENJAMIN, Antônio Herman V. (Coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 228.

³⁸ DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 256 apud MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. pp. 100-101.

³⁹ BENJAMIN, Antônio Herman V. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (Coord.). *Dano Ambiental — Prevenção, Reparação e Repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 231. Para Cristiane Derani, o “custo a ser imputado ao poluidor não está exclusivamente vinculado à imediata reparação do dano. O verdadeiro custo está numa atuação preventiva, consistente no preenchimento da norma de proteção ambiental. O causador pode ser obrigado pelo Estado a mudar seu comportamento ou a adotar medidas de diminuição da atividade danosa. Dentro do objetivo estatal de melhora do ambiente deve, então, participar ativamente o particular. De fato o que se estaria praticando seria a Não poluição”. DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 162.

⁴⁰ Disponível em: <<http://www.observatorio.com.br>>.

respeitou as regras de logística reversa da mercadoria, deixando de devolver o produto para a fabricante, o que motivou a rescisão contratual.

A autora da ação é fabricante de baterias para automóveis e submete-se ao cumprimento das determinações legais no tocante à correta destinação das “sucatas” das baterias produzidas, em especial, conforme previsto na Resolução do Conama 257, que regula o procedimento de reutilização de pilhas e baterias que contenham chumbo, cádmio, mercúrio em seus compostos, com vistas a prevenir a contaminação do meio ambiente.

Segundo a fabricante, a empresa distribuidora deixou de cumprir cláusula do contrato que previa a “obrigação de devolver as baterias esgotadas”, na qualidade de revendedora do produto. De acordo com o contrato, todos os distribuidores estão obrigados a devolverem as baterias utilizadas, no sentido de viabilizar a correta destinação ambiental.

A ação de rescisão contratual foi julgada procedente em primeiro grau e confirmada pelo TJ-TO (Tribunal de Justiça de Tocantins). Inconformada a revendedora das baterias entrou com recurso perante o STJ (Superior Tribunal de Justiça). Em sua defesa, ela alegou que foi surpreendida com a rescisão unilateral do contrato, o que lhe causou enorme prejuízo.

O ministro relator, da Terceira Turma do STJ, Massami Uyeda, ao analisar os autos constatou que segundo o Tribunal de origem, ficou demonstrado que a revendedora não apresentou provas sobre a “correta destinação ambiental das baterias usadas, conforme exigido pela legislação ambiental”. Além disso, de acordo com o processo foi demonstrado que a distribuidora “passou a vender as sucatas (baterias usadas) para outro fabricante”, inclusive concorrente da demandada. A votação foi unânime, participaram do julgamento os ministros, Sidnei Beneti, Paulo de Tarso Sanseverino, Ricardo Villas Bôas Cueva e Nancy Andrichi.

Uma questão de descarga

Os banheiros instalados nos EUA antes de 1994 consomem entre 16 e 32 litros de água por descarga. Com isto, mais de um terço de toda a água utilizada pelas casas norte-americanas vai literalmente por água abaixo. Os americanos utilizam cerca de 36.000 litros de água em um ano para esta finalidade. Como efeito dessa constatação, o **Comprehensive Energy Police Act** de 1992, obrigou que as novas instalações fossem mais eficazes. Todavia essa normativa aplica-se somente aos novos banheiros, e não determinada a substituição dos antigos.



Perguntas:

- (a) Deveria o governo, diretamente ou por meio das autoridades ambientais, oferecer incentivos fiscais pra encorajar os consumidores a substituir as antigas instalações por novas?
- (b) Deveria o governo obrigar os cidadãos a realizar a substituição dos banheiros ineficientes, com talvez uma janela de transição de 2 anos?
- (c) Quão agressivos ou até onde poderiam ir as autoridades no sentido de alcançar melhorias efetivas na proteção do meio ambiente?
- (d) Deveria haver uma linha distintiva que levasse em consideração fatores locais, como é o caso de áreas com abundância de água e áreas em que a escassez deste recurso é crônica?

Princípios da Precaução e Prevenção

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

Em relação ao princípio da prevenção, a sua contextualização segue na mesma linha, porém, com a certeza de que se “y” então “x”. Neste caso, impõem-se a proibição, mitigação ou compensação da ação ou omissão “y” como forma de evitar a ocorrência do dano ambiental.

Ceres e a Responsabilidade Corporativa

A degradação ambiental possui muitas causas, mas a maior parte das pessoas tem a tendência de eleger as grandes corporações como os principais vilões do meio ambiente. Em decorrência desse desgaste, muitas empresas decidiram tentar abraçar os valores ambientais. Algumas pelas boas razões, outras somente pela construção de uma imagem politicamente correta em relação ao público consumidor de seus produtos. O fato é que tem crescido o número de iniciativas que propõem a adoção de novos padrões de conduta corporativa no que se refere à proteção do meio ambiente. Duas das mais conhecidas são os programas de certificação “**Greening of Industry Network**”



e a ISO 14000. Há no entanto, uma terceira iniciativa chamada CERES — “**Coalition for Environmentally Responsible Economies**”⁴¹, que congrega empresas supostamente comprometidas com seus princípios. São eles:

Proteção da Biosfera

Reduzir e fazer progressos contínuos para eliminar a liberação de qualquer tipo de substância que possa causar danos ambientais para o ar, água, ou para a Terra e seus habitantes. Preservar todos os tipos de habitats afetados por nossas operações e proteger os espaços abertos e a vida selvagem, enquanto preservamos a biodiversidade.

Uso Sustentável dos Recursos Naturais

Fazer um uso sustentável dos recursos naturais renováveis, tais como água, solos e florestas. Conservar fontes naturais de recursos não renováveis através do uso eficiente e planejamento cuidadoso.

Redução da Liberação de Resíduos

Reduzir e onde possível eliminar resíduos através da sua redução na fonte e reciclagem. Todos os resíduos serão manipulados e liberados através de métodos seguros e responsáveis.

Conservação de Energia

Conservar energia e melhorar a sua eficiência nas nossas operações internas e nos bens e serviços que vendemos. Fazer todos os esforços para utilizar fontes de energia sustentáveis e ambientalmente seguras.

Redução do Risco

Minimizar os riscos ambientais, em segurança e saúde para nossos empregados e a comunidade com a qual convivemos através de tecnologias seguras, procedimentos operacionais e facilidades, estando preparados para emergências.

⁴¹ Disponível em: <www.ceres.org>



Produtos e Serviços Seguros

Reduzir e onde possível eliminar o uso, fabricação ou venda de produtos e serviços que causem dano ambiental ou para a saúde ou riscos para a segurança. Informar nossos clientes dos impactos ambientais de nossos produtos ou serviços e tentar corrigir qualquer uso inseguro.

Restauração do Ambiente

Corrigir as condições pelas quais colocamos em risco a saúde, a segurança ou o ambiente.

Informação ao Público

Informar periodicamente quem pode ser afetado por qualquer condição que nossa companhia possa colocar em risco a saúde, a segurança ou o ambiente. Buscar aconselhamento através do diálogo com pessoas de comunidades próximas. Não punir funcionários por reportar incidentes perigosos.

Compromisso com o Gerenciamento

Implementar estes Princípios e sustentar um processo que garanta que a alta administração esteja totalmente informada sobre as questões ambientais pertinentes e seja totalmente responsável pela política ambiental. Na seleção de nossos Diretores, considerar um efetivo compromisso ambiental como um fator.

Auditorias e Relatórios

Conduzir uma auto-avaliação anual de nosso progresso na implementação destes Princípios. Suportar a criação de procedimentos de auditoria ambiental periodicamente. Completar o relatório CERES anualmente e disponibilizá-lo para o público.

Perguntas:

- (a) Note que os princípios são “geograficamente cegos” [não levam em conta o fator local]. No entanto, em relação à legislação ambiental,



deveria uma empresa norte-americana ser obrigada a atender aos padrões da legislação norte-americana quando atue em um país em desenvolvimento?

- (b) Como acionista, você preferiria que sua empresa adotasse uma estratégia de longo prazo que leve em conta fatores de proteção ambiental ou linhas de ação de curto prazo que maximizassem a distribuição de dividendos? Será mesmo possível que uma empresa verdadeiramente comprometida com a proteção do meio ambiente consiga sobreviver no mercado?

Reparação ou Responsabilidade

Diante da complexidade do bem ambiental, toda vez que danificado, complexa será também a reparação dos estragos realizados. O Direito Ambiental enfatiza em sua essência sempre a precaução e a prevenção. Mas, diante da ocorrência de um dano e na medida do possível, prevalece e impõe-se a preferência pela reparação ao estado anterior.

Apenas na impossibilidade de recuperação do ambiente ao estado anterior é que, subsidiariamente, a obrigação se converte em indenização e/ou em medidas de compensação.

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

O Último Suspiro

Entre 1982 e 1999, cerca de 500 cidadãos japoneses, residentes em Kawasaki, enfrentaram uma demanda judicial com o governo japonês acerca de doenças relacionadas à poluição atmosférica. Todos sofreriam de sérios problemas de saúde resultantes da má qualidade do ar na cidade e muitos morreram antes que o caso fosse finalmente decidido. Kawasaki integra o distrito industrial de Keihin, coração da indústria japonesa, símbolo do desenvolvimento econômico. Após a II Guerra Mundial, o governo desenvolveu um grande parque industrial e várias estradas e rodovias foram também construídas para dar suporte ao rápido crescimento do local. O aumento das emissões em razão

das novas estradas é tido como o principal fator de crescimento de várias doenças respiratórias crônicas. Como exemplo, na década de 60 havia o registro de apenas 82 casos de asma em crianças. Na década de 90, esse número salta para quase 6.000 registros. Em maio de 1999 foi realizado um acordo por meio do qual o governo se comprometeu a gastar cerca de 400 bilhões de **yens** (U.S\$ 3.5 bilhões de dólares) para melhorar as rodovias e o trânsito na região, bem como se comprometer em atingir metas ambientais de qualidade do ar.

Perguntas:

- (a) Os moradores atingidos pela poluição deveriam merecer compensação pelos danos sofridos em razão da poluição causada pelo tráfego urbano? Em caso positivo, quem seriam os responsáveis?
- (b) Deveria o governo estimular a utilização de veículos não poluentes? Isso seria possível no caso concreto?
- (c) Existem políticas públicas de facilitação e estímulo do uso de bicicletas em sua cidade? Se possui um carro, qual foi a última vez que escolheu utilizar a bicicleta como meio de transporte em vez do automóvel?

Desenvolvimento Sustentável

Este princípio impõe a necessidade de consideração do meio ambiente no processo de desenvolvimento. Ou seja, a proteção ambiental é um valor que deve ser conjugado com outros para a tomada de decisões

Neste sentido, o artigo 170, VI da Constituição Federal, impõe que o desenvolvimento econômico observe o princípio da defesa do meio ambiente, como um valor essencial para a sociedade. Trata-se de tentativa de efetivação do conceito de desenvolvimento sustentável, i.e., a possibilidade de exploração econômica em consonância com a preservação ambiental, ambos consagrados pela Constituição.

Álvaro Luiz Valery Mirra explica que o presente princípio refere-se à “inclusão do meio ambiente, não como aspecto isolado, setorial, das políticas públicas, mas como parte integrante do processo global de desenvolvimento dos países”.⁴²

No mesmo sentido, mas utilizando-se da denominação “princípio da consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento, Edis Milaré ressalta que se trata da “obrigação de se levar em conta a variável ambiental em qualquer ação ou decisão — pública ou privada — que possa causar algum impacto negativo sobre o meio”.⁴³

⁴² MIRRA, Álvaro Luiz Valery. “Princípios Fundamentais do Direito Ambiental. In: *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, v. 2, p. 65.

⁴³ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p.161.

Sustentabilidade: substantivo ou adjetivo?

01/07/2011 — Leonardo Boff

É de bom tom hoje falar de sustentabilidade. Ela serve de etiqueta de garantia de que a empresa, ao produzir, está respeitando o meio ambiente. Atrás desta palavra se escondem algumas verdades mas também muitos engodos. De modo geral, ela é usada como adjetivo e não como substantivo. Explico-me: como adjetivo é agregada a qualquer coisa sem mudar a natureza da coisa. Exemplo: posso diminuir a poluição química de uma fábrica, colocando filtros melhores em suas chaminés que vomitam gases. Mas a maneira com que a empresa se relaciona com a natureza donde tira os materiais para a produção, não muda; ela continua devastando; a preocupação não é com o meio ambiente mas com o lucro e com a competição que tem que ser garantida. Portanto, a sustentabilidade é apenas de acomodação e não de mudança; é adjetiva, não substantiva.

Sustentabilidade como substantivo exige uma mudança de relação para com a natureza, a vida e a Terra. A primeira mudança começa com outra visão da realidade. A Terra está viva e nós somos sua porção consciente e inteligente. Não estamos fora e acima dela como quem domina, mas dentro como quem cuida, aproveitando de seus bens mas respeitando seus limites. Há interação entre ser humano e natureza. Se poluo o ar, acabo adoecendo e reforço o efeito estufa donde se deriva o aquecimento global. Se recupero a mata ciliar do rio, preservo as águas, aumento seu volume e melhoro minha qualidade de vida, dos pássaros e dos insetos que polinizam as árvores frutíferas e as flores do jardim.

Sustentabilidade como substantivo acontece quando nos fazemos responsáveis pela preservação da vitalidade e da integridade dos ecossistemas. Devido à abusiva exploração de seus bens e serviços, tocamos nos limites da Terra. Ela não consegue, na ordem de 30%, recompor o que lhe foi tirado e roubado. A Terra está ficando, cada vez mais pobre: de florestas, de águas, de solos férteis, de ar limpo e de biodiversidade. E o que é mais grave: mais empobrecida de gente com solidariedade, com compaixão, com respeito, com cuidado e com amor para com os diferentes. Quando isso vai parar?

A sustentabilidade como substantivo é alcançada no dia em que mudarmos nossa maneira de habitar a Terra, nossa Grande Mãe, de produzir, de distribuir, de consumir e de tratar os dejetos. Nosso sistema de vida está morrendo, sem capacidade de resolver os problemas que criou. Pior, ele nos está matando e ameaçando todo o sistema de vida.

Temos que reinventar um novo modo de estar no mundo com os outros, com a natureza, com a Terra e com a Última Realidade. Aprender a ser mais com menos e a satisfazer nossas necessidades com sentido de solidariedade para com os milhões que passam fome e com o futuro de nossos filhos e ne-

tos. Ou mudamos, ou vamos ao encontro de previsíveis tragédias ecológicas e humanitárias.

Quando aqueles que controlam as finanças e os destinos dos povos se reúnem, nunca é para discutir o futuro da vida humana e a preservação da Terra. Eles se encontram para tratar de dinheiros, de como salvar o sistema financeiro e especulativo, de como garantir as taxas de juros e os lucros dos bancos. Se falam de aquecimento global e de mudanças climáticas é quase sempre nesta ótica: quanto posso perder com estes fenômenos? Ou então, como posso ganhar comprando ou vendendo bônus de carbono (compro de outros países licença para continuar a poluir)? A sustentabilidade de que falam não é nem adjetiva, nem substantiva. É pura retórica. Esquecem que a Terra pode viver sem nós, como viveu por bilhões de anos. Nós não podemos viver sem ela.

Não nos iludamos: as empresas, em sua grande maioria, só assumem a responsabilidade socioambiental na medida em que os ganhos não sejam prejudicados e a competição não seja ameaçada. Portanto, nada de mudanças de rumo, de relação diferente para com a natureza, nada de valores éticos e espirituais. Como disse muito bem o ecólogo social uruguaio E. Gudynas: “a tarefa não é pensar em desenvolvimento alternativo mas em alternativas de desenvolvimento”. Chegamos a um ponto em que não temos outra saída senão fazer uma revolução paradigmática, senão seremos vítimas da lógica férrea do Capital que nos poderá levar a um fenomenal impasse civilizatório.

“O mosquito de Delhi Sands”

“Eu me considero uma ambientalista, mas isso chega a ser ofensivo [...] Não se trata de um leão, de um tigre ou um urso, mas de uma mosca.

Julie Biggs, Procuradora do Município de Colton, Califórnia.

Em setembro de 1993, a espécie *Rhaphiomidas terminatus abdominalis*, uma das maiores moscas da América do Norte, foi listada no registro federal como ameaçada de extinção, tendo sido o primeiro inseto a ser incluído neste rol. Todavia, a raridade e o tamanho do animal não impressionaram aqueles na Califórnia que viam na mosca um impedimento para o desenvolvimento e progresso. A agência ambiental norte-americana [*U.S. Fish and Wildlife Service — FWS*] concluiu em seus estudos que a espécie é endêmica à região denominada *Delhi Sands*. A maior parte dessa região foi destruída pelo avanço das fronteiras agrícolas no século XIX. Os poucos fragmentos remanescentes continuam a ser utilizados para a construção de casas, centros comerciais e outros equipamentos urbanos ligados à infraestrutura. Essa perda significa-

tiva de *habitat* reduziu o alcance da população de moscas a mais de 97% de seu território original. Somente cinco populações da espécie ainda existem na região. Todas situadas em áreas privadas e ameaçadas pelo desenvolvimento urbano. As mais recentes polêmicas envolvem a construção de um hospital na região e o desenvolvimento do projeto industrial denominado *Aqua Mansa Enterprise Zone* com expectativa de geração de mais de 20.000 novos postos de trabalho.”

Perguntas:

- (a) Qual é o conteúdo do conceito de desenvolvimento sustentável? Como este conceito se reflete no ordenamento jurídico brasileiro?
- (b) Qual papel devem desempenhar as considerações econômicas nas decisões ambientais? São as considerações de ordem econômica menos importantes quando protegem proprietários e trabalhadores humanos do que espécies não-humanas ameaçadas de extinção?
- (c) Em relação ao depoimento inicial de Julie Biggs, sua aparente preferência pela megafauna é moralmente justificável?
- (d) O novo constitucionalismo latino-americano vem propondo mudanças na concepção tradicional de sustentabilidade e do valor do mundo natural. Como o caso seria resolvido à luz do que dispõem, por exemplo, as Constituições da Bolívia, de 2009, e do Equador de 2008?

Educação, informação e participação

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

A educação ambiental vem instrumentalizada no direito ambiental brasileiro pela Lei 9.795/99, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental. A informação, por sua vez, é garantida por lei específica, Lei 10.650/03, que “[d]ispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.[Sistema Nacional de Meio Ambiente], e foi potencializada pela lei do acesso à informação,

Lei 12.527/11, que “[r]egula o acesso a informações previsto no inciso XXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.” Infelizmente, contudo, na prática, a requisição de informações aos órgãos ambientais e ao Ministério Público é resistida a despeito do moderno regime legal de acesso a informações.

Caso gerador

CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXPANSÃO DO SETOR SUDOESTE. QUADRA 500. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVALIDADE NÃO CONFIGURADA. AUDIÊNCIA PÚBLICA: OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. REALIZAÇÃO DE MÚLTIPLAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM RAZÃO DE DÚVIDAS DA SOCIEDADE: DESNECESSIDADE. VIABILIDADE AMBIENTAL. DRENAGEM PLUVIAL, ESGOTO SANITÁRIO E ABASTECIMENTO DE ÁGUA. IRREGULARIDADE NÃO DEMONSTRADA. SENTENÇA MANTIDA.

I — Vigora no Direito Ambiental o princípio da participação, pelo qual se deve assegurar a todos os cidadãos interessados a participação nas questões ambientais, sendo exemplo de sua observância a necessidade de que, nos processos de licenciamento ambiental que demandem a realização de estudos prévios de impacto ambiental, sejam realizadas audiências públicas em conformidade com regulamentação própria. Princípio contemplado no Princípio 10 da Declaração do Rio, de 1992; no art. 225 da Constituição Federal; no inciso II do art. 2º da Lei nº 10.257/2001; e no art. 3º da Resolução CONAMA nº 237/97.

II — Hipótese dos autos em que não se discute se as autoridades administrativas competentes observaram ou não os requisitos formais de ampla divulgação da realização de audiência pública relativa ao processo de licenciamento ambiental do empreendimento denominado “Expansão do Setor Sudoeste — Quadra 500”, previstos na Resolução CONAMA nº 9/1987, mas sim se a realização de apenas uma audiência pública seria suficiente para satisfazer o princípio da participação previsto nos diplomas que regem as questões relativas ao Direito do Meio Ambiente.

III — A existência de dúvidas dos cidadãos presentes em audiência pública acerca do empreendimento “Expansão do Setor Sudoeste”, em sua maioria referentes à área de compensação ambiental, à violação ou não das normas de tombamento e aos impactos que serão causados no trânsito, no fornecimento de água e no esgoto sanitário, é resultante da própria complexidade que

envolve o respectivo projeto e da multiplicidade de interesses da parcela da sociedade nela presente, não sendo suficiente, no caso concreto, para ensejar a nulidade do processo de licenciamento ambiental pela necessidade de realização de tantas audiências públicas quanto necessárias para o esclarecimento da população envolvida, tese defendida pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (autor originário da ação) e pelo Ministério Público Federal (que passou a atuar após a remessa dos autos à Justiça Federal).

IV — Em se adotando entendimento no sentido pretendido pelo Ministério Público, poder-se-ia chegar à situação de nunca se adiantar no processo de licenciamento ambiental de determinado empreendimento na medida em que dúvidas e opiniões contrárias sempre existirão, posto que inerente à participação popular, sobretudo porque envolvidos cidadãos que lá estão por diversas motivações e cada qual expõe opinião a respeito dos mais variados assuntos — área de compensação ambiental, tombamento, impacto no trânsito, suporte do Lago Paranoá para o esgoto sanitário, drenagem pluvial, abastecimento de água etc.

V — Antes de pretender sejam realizadas tantas audiências públicas quantas necessárias para o esclarecimento de dúvidas dos cidadãos envolvidos, até porque não é esse o objetivo principal de tal instrumento, mas sim o de assegurar a efetiva participação popular nas questões relativas ao meio ambiente, mais relevante é a preocupação de que tais esclarecimentos sejam levados em consideração pelo órgão licenciador, a fim de que seja efetivamente prestigiado o princípio da participação popular nos processos de licenciamento ambiental.

VI — Não obstante argumente o Ministério Público não ter restado comprovada a viabilidade ambiental do empreendimento “Expansão do Setor Sudoeste” quanto ao esgoto sanitário, à drenagem pluvial e ao abastecimento de água, os documentos acostados aos autos revelam, quanto ao esgoto sanitário, que a própria CAESB afirmou a capacidade de suporte da Estação de Tratamento de Esgoto Sul (ETE Sul), sendo que os estudos desenvolvidos para a elaboração do Plano Diretor de Água e Esgotos do Distrito Federal já haviam considerado a expansão questionada pelo “Parquet”; e, quanto à drenagem pluvial, que a própria área técnica do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, responsável pela elaboração de pareceres técnicos que embasam a pretensão inicial, se mostrou suficientemente esclarecida acerca dos cálculos de vazão para a área com e sem o empreendimento questionado, restando prejudicada a alegação neste ponto. No que se refere à falta de viabilidade ambiental quanto ao abastecimento de água, o cotejo entre a inicial da ação civil pública e o recurso de apelação revela que a questão relativa ao abastecimento de água não foi, na primeira peça, objeto de questionamento pelo Ministério Público, não podendo esta Corte sobre o assunto se pronunciar.

VII — Apesar do pronunciamento favorável das autoridades competentes acerca da viabilidade do empreendimento quanto às questões relativas ao “esgoto sanitário” e à “drenagem pluvial”, a licença prévia emitida pelo Instituto Brasília Ambiental — IBRAM trouxe em seu teor diversas condicionantes, dentre elas a “necessidade de implantação, além das redes locais de esgoto, de um emissário paralelo aos interceptores existentes, para levar os esgotos coletados até o ponto de interligação possível” e a “apresentação de projeto executivo de drenagem pluvial, para a aprovação do IBRAM, com adoção de inovações tecnológicas que permitam a instalação de estruturas de infiltração, dispositivos de armazenamento temporário de água, entre outros, de modo a aumentar a recarga e reduzir o escoamento superficial das águas pluviais”, que, por sua vez, deverão ser executadas às custas do empreendedor.

VIII — A só imposição de condicionantes na fase de licença prévia não significa, como pretende o autor da ação civil pública, que o empreendimento não possui viabilidade ambiental.

IX — A questão relativa à observância ou não das normas de tombamento pelo empreendimento denominado Expansão do Setor Sudoeste é objeto de discussão nos autos da Ação Civil Pública nº 30296-39.2011.4.01.3400, também pautada para julgamento na data de hoje, sendo irrelevante tecer qualquer consideração acerca do tema no presente feito. X — Recurso de apelação interposto pelo Ministério Público Federal e remessa oficial aos quais se nega provimento.

(AC 0030295-54.2011.4.01.3400 / DF, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN, SEXTA TURMA, e-DJF1 p.2441 de 29/05/2015)

Princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público

Este princípio remonta à noção da tragédia dos **commons**. Em apertada síntese, quer se dizer que em um ambiente sem regulação (ou intervenção estatal) a natureza humana tenderia ao esgotamento dos recursos naturais. Ademais, sendo um bem que pertence à coletividade, há a necessidade de um gestor, no caso do direito ambiental, o poder público. Como gestor, decorre uma obrigação constitucional — no caso do direito pátrio, art. 225/CF-88 — de defesa e proteção do meio ambiente.

2.7. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

A Constituição Federal brasileira de 1988 é um marco na defesa dos direitos e interesses ambientais ao dispor em diferentes títulos e capítulos sobre a necessidade de preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Além disso, é a primeira vez em que a expressão “meio ambiente” aparece em uma Constituição brasileira. Em capítulo específico, o de número

“VI”, diversos são os conceitos e princípios inovadores trazidos pela Carta Magna que norteiam o direito ambiental brasileiro. O texto constitucional inova também quando divide a responsabilidade pela defesa do meio ambiente entre o poder público e a coletividade, ampliando sobremaneira a importância da sociedade civil organizada e, portanto, também reforçando o seu título de “constituição cidadã”.

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

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

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

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

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

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

AÇÃO POPULAR E AÇÃO CIVIL PÚBLICA

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

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

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

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

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

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

fesa da Ecologia *v.* Estado de Santa Catarina, STF — Rec. Extraordinário n. 153.531-8, DJ 13/mar./1998).

A Ação Popular antecedeu a Ação Civil Pública em vários anos, eis que prevista pela primeira vez na Constituição Federal de 1934:

“Art. 113. Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos **atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios.**”

RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO observa, no entanto, que:

“nessa época a ação popular, constitucionalmente estabelecida, não só foi recebida com reservas, como também nem chegou a se firmar, muito embora tenha existido um projeto para sua regulamentação. [...] também nos Tribunais não houve boa acolhida [...]: (i) em mandado de segurança impetrado por cidadãos que se insurgiam **contra a divisão em lotes de uma praça na cidade de Theophilo Ottoni, e posterior venda em hasta pública**, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais entendeu que tal ‘pedido assume assim o caráter de ação popular, não merecendo, portanto, qualquer acolhida [...]. **A resolução da municipalidade entra na ordem dos atos totalmente discricionários, que são imunes à ação fiscalizadora do Poder Judiciário.** Os requerentes, que visam apenas à reintegração do direito do povo, são carecedores, para isso, do mandado de segurança’. (rel. Des. Villas Boas, j. 14.04.1937, RF 71/324); (ii) em ação movida por cidadão contra a Mitra Arquidiocesana, objetivando a **demolição de obras executadas em praça pública**, a Corte de Apelação de São Paulo entendeu que: ‘nesse caso, a interessada direta é a municipalidade da Capital, a qual teria direito de defender sua posse ou propriedade, por meio de ação competente, e jamais o autor, visto **não ser admissível no estado atual do nosso direito o uso das denominadas ações populares, destinadas à defesa da coisa pública.**’ (rel. Des. Meireles Santos, j. 17.02.1937, RF 70/296).”⁴⁴

Com o advento do Estado Novo e a Constituição de 1937, a ação popular foi suprimida do ordenamento jurídico nacional, passados apenas três anos de sua instituição. Como sintetiza NÉLSON CARNEIRO, “sob a longa noite da ditadura, não havia clima para o ressurgimento das ações populares.”⁴⁵

Mediante a Constituição Federal de 1946 a Ação Popular foi reintroduzida no cenário jurídico-constitucional com sensível **ampliação de seu objeto**, o qual passou a albergar a **administração pública indireta**: autarquias e sociedades de economia mista.

⁴⁴ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Obra citada, p. 66, grifou-se.

⁴⁵ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Obra citada, p. 67, grifou-se.

“Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.”

Na Constituição Federal de 1967, a utilização da expressão “entidade pública” em lugar de “entidades autárquicas e sociedades de economia mista” voltou a empobrecer o espectro da ação, pois sob a rubrica “entidade pública” não se enquadram as entidades autárquicas e sociedades de economia mista, as quais têm personalidade jurídica de direito privado.

A alteração, todavia, não chegou a prejudicar o alcance da Ação Popular, a essa altura já regulamentada os termos da Lei n. 4.717/1965, cujo art. 1º, caput e § 1º dispunham:

“Art. 1º. **Qualquer cidadão** será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 1º — Consideram-se **patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.**”⁴⁶

No que concerne à **legitimação passiva da ação popular**, sua previsão encontra-se no art. 6º da Lei n. 4.717/1965, o qual estabelece que a ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores **que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão**, e contra os **beneficiários diretos do mesmo**.

Assim, a Ação Popular reclama cúmulo subjetivo no pólo passivo, cujo escopo é o de alcançar e convocar para o âmbito da ação, não apenas os responsáveis diretos pela lesão, mas todos aqueles que, de forma direta ou indireta, tenham concorrido para sua ocorrência, bem assim os que dela se beneficiaram⁴⁷.

⁴⁶ Bens e direitos de valor turístico foram inseridos no contexto de patrimônio público tutelável via ação popular em 1977, por força da Lei n. 6.513.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. REsp 879.999/MA, Rel. Ministro LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 02/09/2008, DJe 22/09/2008.

A **tutela coletiva do ambiente**, no entanto, somente veio a ter sua primeira e expressa previsão legal em **1981, no art. 14, § 1º, da Lei n. 6938/1981**, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o qual atribuiu legitimidade ativa ao Ministério Público para a **ação de responsabilidade civil em caso de danos causados ao meio ambiente**:

“§ 1º — Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. **O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.**”

Em 1985, sobreveio a **Lei n. 7.347, para disciplinar a Ação Civil Pública por danos ao meio ambiente**, entre outros direitos coletivos — ação que, atualmente, também serve à tutela do consumidor, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, da ordem econômica, da ordem urbanística e de **qualquer outro interesse difuso ou coletivo**.

Importante inovação trazida pela Lei da Ação Civil Pública para a tutela do meio ambiente e de outros direitos difusos e coletivos, foi a chamada **legitimação ativa concorrente-disjuntiva**, caracterizada pela atribuição de **legitimidade ativa extraordinária** para a propositura da ação, na qualidade de **substitutos processuais** da coletividade titular dos direitos em jogo, aos entes listados no seu art. 5º:

“Art. 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I — o Ministério Público;

II — a Defensoria Pública; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

III — a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV — a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V — a associação que, concomitantemente:

<texto3b>a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

<texto3b>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.”

Diferentemente da Ação Popular, **o cidadão individualmente considerado não tem legitimidade para propor Ação Civil Pública**.

O Ministério Público, por sua vez, se não intervir no processo como parte, atuará, obrigatoriamente, como fiscal da lei — o que também ocorre na Ação Popular.

Merece destaque a possibilidade de litisconsórcio facultativo entre o Ministério Público da União, dos Estados e do Distrito Federal, ainda em sede de Ação Civil Pública⁴⁸.

De acordo com CARVALHO FILHO:

“Haverá, portanto, ao lado de interesses federais, outros interesses de caráter estadual. Se ocorrer a necessidade de ambos serem tutelados, em virtude da violação perpetrada por uma só conduta, **nada poderá impedir, e, ao contrário, tudo aconselhará, que litiguem conjuntamente, em litisconsórcio ativo, os Ministérios Públicos Federal e do Estado**, sem que se possa dizer que haja qualquer indício de superfetação nessa união de esforços”.⁴⁹

Ressalte-se, por oportuno, que o STJ, em acertada decisão, admitiu o litisconsórcio de ambos os Ministérios Públicos em Ação Civil Pública, valendo colacionar o v. Acórdão do Ministro Humberto Gomes de Barros:

“PROCESSUAL CIVIL — AÇÃO CIVIL PÚBLICA — LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO ENTRE MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL — POSSIBILIDADE — § 5º, DO ART. 5º DA LEI 7.347/85 — INOCORRÊNCIA DE VETO — PLENO VIGOR.

1. O veto presidencial aos arts. 82, § 3º, e 92, § único, do CDC, não atingiu o § 5º, do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública. Não há veto implícito.

2. Ainda que o dispositivo não estivesse em vigor, o litisconsórcio facultativo seria possível sempre que as circunstâncias do caso o recomendassem (CPC, art. 46). O litisconsórcio é instrumento de Economia Processual.

3. O Ministério Público é órgão uno e indivisível, antes de ser evitada, a atuação conjunta deve ser estimulada. As divisões existentes na Instituição não obstam trabalhos coligados.

4. É possível o litisconsórcio facultativo entre órgãos do Ministério Público federal e estadual/distrital.

5. Recurso provido.”⁵⁰

A Lei nº 7.347/85 limitou o rol de pessoas com legitimidade ativa para propor a ação civil pública, mas, por óbvio, nenhuma referência fez quanto aos legitimados **passivos** para a ação.

⁴⁸ Art. 5º, §5º da Lei nº 7.347-85.

⁴⁹ Carvalho Filho, José dos Santos. *Ação Civil Pública. Comentários por Artigo (Lei nº 7.347, de 24.7.85)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, 5ª ed., p. 202.

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. REsp 382.659-RS, 1ª Turma, Rel. Min. HUMBERTO GOMES DE BARROS, julg. 2/12/2003.

Isso porque a legitimação passiva há que ter toda a amplitude possível, de modo a permitir a perfeita proteção dos interesses sob tutela contra os atos de quem quer que os vulnere.

Assim, **poderá figurar no pólo passivo das ações coletivas ambientais qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que se enquadre no conceito de poluidor previsto na Lei nº 6.938/81**, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em consonância com o que aponta o art. 225 da CF/88, que determina ser dever do Poder Público e da coletividade preservar e proteger o meio ambiente.

Quanto à possibilidade de haver **litisconsórcio passivo**, importante ressaltar que a **responsabilidade por danos ambientais é de natureza solidária**. Assim, a ação civil pública poderá ser intentada contra **um ou mais** causadores diretos ou indiretos do dano ambiental, a fim de se obter a **integral reparação**.

Vale citar o acórdão da lavra da Ministra Deise Arruda, do e. STJ:

“PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTES DO STJ. PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

1. No caso dos autos, o Ministério Público Estadual ajuizou ação civil pública por dano ambiental contra o Estado de Roraima, em face da irregular atividade de exploração de argila, barro e areia em área degradada, a qual foi cedida à Associação dos Oleiros Autônomos de Boa Vista sem a realização de qualquer procedimento de proteção ao meio ambiente. Por ocasião da sentença, os pedidos foram julgados procedentes, a fim de condenar o Estado de Roraima à suspensão das referidas atividades, à realização de estudo de impacto ambiental e ao pagamento de indenização pelo dano ambiental causado. O Tribunal de origem, ao analisar a controvérsia, reconheceu a existência de litisconsórcio passivo necessário em relação aos particulares (oleiros) que exerciam atividades na área em litígio e anulou o processo a partir da citação.

2. Na hipótese examinada, **não há que falar em litisconsórcio passivo necessário, e, conseqüentemente, em nulidade do processo, mas tão-somente em litisconsórcio facultativo, pois os oleiros que exercem atividades na área degradada, embora, em princípio, também possam ser considerados poluidores, não devem figurar, obrigatoriamente, no polo passivo na referida ação**. Tal consideração decorre da análise do inciso IV do art. 3º da Lei 6.938/81, que considera ‘poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causado-



ra de degradação ambiental'. Assim, a ação civil pública por dano causado ao meio ambiente pode ser proposta contra o responsável direto ou indireto, ou contra ambos, em face da responsabilidade solidária pelo dano ambiental.

3. Sobre o tema, a lição de Hugo Nigro Mazzilli ("A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo", 19ª ed., São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 148), ao afirmar que, "**quando presente a responsabilidade solidária, podem os litisconsortes ser acionados em litisconsórcio facultativo (CPC, art. 46, I); não se trata, pois, de litisconsórcio necessário (CPC, art. 47), de forma que não se exige que o autor da ação civil pública acione a todos os responsáveis, ainda que o pudesse fazer**".

4. Nesse sentido, os precedentes desta Corte Superior: REsp 1.060.653/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 20.10.2008; REsp 884.150/MT, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 7.8.2008; REsp 604.725/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 22.8.2005.

5. Recurso especial provido, a fim de afastar a nulidade reconhecida e determinar ao Tribunal de origem o prosseguimento no julgamento do recurso de apelação. ⁵¹

Retomando-se a evolução histórica das ações coletivas no Brasil, tem-se que, em 1988, a **tutela ambiental passou a encontrar guarida também no âmbito da Ação Popular**, cujo objeto foi ampliado pela **Constituição Federal vigente, art. 5º, inc. LXXIII**:

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

Nesse contexto, como observa RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO:

"Embora o objeto da ação civil pública, Lei n. 7.347/85, tangencie ou em certa extensão recubra o perímetro da ação popular, **não há negar que, dentre os co-legitimados ativos àquele remédio processual não figura o cidadão brasileiro em sua individualidade**, assim ensejando que essa carência venha amplamente suprida pela ação popular, propiciando a qualquer do povo, no gozo dos direitos políticos, o direito de se fazer ouvir na instância judicial, em nome do interesse público e social.

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. REsp 771.619/RR, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/12/2008, DJe 11/02/2009, grifou-se.

Afinal, não se pode descurar que todo poder emana do povo (cf. p. único do art. 1º da CF), o qual tanto pode se fazer representar por um mandatário, nas instâncias políticas, como pode atuar diretamente (v.g., projeto de lei de iniciativa popular; audiências públicas, plebiscitos), no plano de uma república federativa onde se desenvolve uma democracia não apenas representativa, mas também participativa e pluralista.

O próprio legislador, atentando a que os interesses metaindividuais, por concernirem a sujeitos indeterminados, não encontram um titular exclusivo (donde a legitimação ativa concorrente-disjuntiva) previu que **a tutela de interesses metaindividuais através da ação civil pública se faz sem prejuízo da ação popular (art. 1º, caput, da Lei 7.347/1985), justamente porque o cidadão-eleitor deve dispor de um meio próprio para ofertar o seu aporte pessoal no esforço comum por uma proba eficiente gestão da coisa pública.**

Não por acaso, a melhor doutrina reconhece que, antes que qualquer laivo de concorrência entre essas duas ações, o que existe é um ambiente de interação e complementariedade, possibilitando falar num **microssistema processual coletivo**, complementado pela parte processual do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990 arts. 81-104, c/c art. 117), sob a perspectiva de um novo ramo do direito positivo brasileiro: o **direito processual coletivo**.⁵²

Com efeito, a edição do **Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/90**, trouxe importantes inovações para o sistema processual das ações coletivas, advindas da experiência estrangeira.

“E, para evitar um descompasso com outros textos reguladores de ações coletivas, ali se cuidou de estabelecer uma **interação com os sistemas da ação popular, da ação civil pública e do Código de Defesa do Consumidor**. Assim é que o art. 1º da Ação Civil Pública faz remissão expressa à Ação Popular; e o Código de Defesa do Consumidor (art. 117), acrescentando um artigo (n.21) à Lei n. 7.347/1985, possibilitou que na tutela aos direitos e interesses objetivados naquela ação civil pública fosse aplicado o regime processual do Código de Defesa do Consumidor.”⁵³

A Constituição Federal de 1988, ainda em matéria de proteção a direitos coletivos, criou o instituto do **mandado de segurança coletivo** (art. 5º, inc. LXX):

“LXIX — conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por “habeas-corpus” ou “habeas-

⁵² MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Obra citada, pp. 9-10, grifou-se.

⁵³ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Obra citada, p. 31, grifou-se.



-data”, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX — o **mandado de segurança coletivo** pode ser impetrado por:

a) partido político com representação no Congresso Nacional;

b) organização sindical, entidade de classe, ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;”

Não obstante, a Lei n. 12.016/2009 afastou do alcance do *writ* coletivo a tutela de **direitos difusos**, como é o caso do **direito ambiental** — norma que vem sendo criticada pela doutrina:

“Parágrafo único. Os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser:

I — **coletivos**, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica;

II — **individuais homogêneos**, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.”

De resto, pela **Lei n. 8.625/1993**, ao Ministério Público vem deferida ação ali denominada “*civil pública*”, mas cujo objeto se enquadra na moldura da **ação popular**: art. 25, IV, (b), tanto que ADA PELLEGRINI GRINOVER ali identifica uma sorte de **ação popular manejável pelo Parquet**:

“Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

.....
IV — promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:

.....
(b) **para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa** do Estado

ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem;”

Note-se que a **moralidade** administrativa passou a ser objeto de proteção via Ação Popular, nos termos do **art. 5º, LXXIII**; e, também, no âmbito da antes mencionada **ação popular de titularidade do *Parquet***.

Tem-se discutido, então, se a causa de pedir na Ação Popular ainda reclamaria o tradicional binômio “*ilegalidade-lesividade*” ou se, à vista do texto constitucional, a **lesividade teria sido erguida, por si, em causa de invalidade do ato impugnado**.

A respeito do tema, destaca-se ponderação de JOSÉ AFONSO DA SILVA:

“A questão fica ainda presa quanto ao saber se a ação popular continuará a depender dos dois requisitos que sempre a nortearam: **lesividade e ilegalidade** do ato impugnado. Na medida em que a Constituição amplia o âmbito da ação popular, a tendência é a de erigir a **lesão, em si, à condição de motivo autônomo de nulidade do ato**. Reconhece-se muita dificuldade para tanto. Se exigir também o vício de legalidade, então não haverá dificuldade alguma para a apreciação do ato imoral, porque, em verdade, somente se considerará ocorrida a imoralidade administrativa no caso de ilegalidade. **Mas isso nos parece liquidar com a intenção do legislador constituinte (intencionalidade da norma) de contemplar a moralidade administrativa com objeto de proteção desse remédio**. Por outro lado, pode-se pensar na dificuldade que será desfazer um ato, produzido conforme a lei, sob o fundamento de vício de imoralidade. **Mas isso é possível porque a moralidade administrativa não é meramente subjetiva, porque não é puramente formal, porque tem conteúdo jurídico a partir de regras e princípios da Administração (art. 37, caput e § 4º, da CF). A lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente.**”⁵⁴

De acordo com RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO:

“Casos haverá (não será a regra) em que **tal seja a enormidade da lesão, que a ilegalidade virá por assim dizer ‘embutida’, presumida, ínsita na lesão mesma**. [...] Todavia, nos casos mais ocorrentes continuará sendo necessário que a causa de pedir na ação popular invoque o **binômio ilegalidade-lesividade**.”⁵⁵

Quanto ao requisito da **lesividade** do ato ilegal, especificamente, pode-se referir tanto a dano **patrimonial** quanto **extrapatrimonial** e, neste particular, deve-se admitir como existente a **lesividade do próprio ordenamento**.

⁵⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 9ª edição, 3ª tiragem, São Paulo: Malheiros, 1993, p. 405, grifou-se.

⁵⁵ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Obra citada, p. 07, grifou-se.

O Superior Tribunal de Justiça, à época do julgamento do Recurso Especial nº 474475/SP, de relatoria do agora Ministro do STF Luiz Fux, entendeu que **não se faz necessário um dano material ao patrimônio público para que a ação popular seja cabível:**

“1. A ação popular é instrumento hábil à defesa da moralidade administrativa, ainda que inexista dano material ao patrimônio público. Precedentes do STJ: AgRg no REsp 774.932/GO, DJ 22.03.2007 e REsp 552691/MG, DJ 30.05.2005).

2. O influxo do princípio da moralidade administrativa, consagrado no art. 37 da Constituição Federal, traduz-se como fundamento autônomo para o exercício da Ação Popular, não obstante estar implícito no art. 5º, LXXIII, da Lex Magna. Aliás, o atual microsistema constitucional de tutela dos interesses difusos, hoje compostos pela Lei da Ação Civil Pública, a Lei da Ação Popular, o Mandado de Segurança Coletivo, o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Criança e do Adolescente, revela normas que se interpenetram, nada justificando que a moralidade administrativa não possa ser veiculada por meio de Ação Popular.

3. Sob esse enfoque manifestou-se o STF: ‘o entendimento no sentido de que, para o cabimento da ação popular, basta a ilegalidade do ato administrativo a invalidar, por contrariar normas específicas que regem a sua prática ou por se desviar de princípios que norteiam a Administração Pública, sendo **dispensável a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos**, não é ofensivo ao inciso LXXIII do art. 5º da Constituição Federal, norma esta que abarca **não só o patrimônio material** do Poder Público, como também o **patrimônio moral, o cultural e o histórico.**” (RE nº 170.768/SP, ReI. Min. Ilmar Galvão, DJ de 13.08.1999

Assim, a Ação Popular é instituto processual civil, outorgado a qualquer cidadão para a defesa de interesses difusos e coletivos, mediante a provocação do **controle jurisdicional corretivo de atos lesivos do patrimônio público**, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural e à ordem econômica.

Da comparação entre a Ação Civil Pública e a Ação Popular, especialmente em sede de tutela **ambiental**, conclui-se que **se identificam em enorme medida**, ressalvados: (i) os entes **legitimados à propositura de cada qual**; e (ii) a causa de pedir na ação popular, via de regra ainda atrelada, salvo em casos de lesividade excepcional, à **arguição de nulidade de algum ato administrativo do qual decorra a lesão ambiental a ser reparada.**

Hipóteses, portanto, de responsabilidade civil do agente poluidor com fundamento na teoria do **risco integral**, quando **não houver qualquer ilicitude** na sua conduta, eis que regularmente licenciada pelo Poder Público e exercida pelo particular, não serão objeto de Ação Popular, ante a **falta de um ato administrativo a ser anulado**, a menos que admitida a antes mencionada hipótese de **excepcional lesão** que trouxesse “*embutida, presumida, insita*”, a **ilegalidade do ato**.

Conclui, então, TEORI ALBINO ZAVASCKI:

“Guardadas as suas limitações, o objeto da ação popular se identifica, em muitos aspectos, com o da ação civil pública, nomeadamente no que se refere à proteção do patrimônio público e dos direitos e **interesses difusos de natureza ecológica**, histórica e cultural.”⁵⁶

A Ação Popular, contudo, tal como atualmente regulamentada, acaba sendo um instrumento menos usado no Brasil em matéria ambiental, ante: **(i)** à hipossuficiência, em regra, do legitimado (cidadão), em face dos poluidores; e **(ii)** ao objeto, que pressupõe lesão decorrente de ato administrativo a ser anulado⁵⁷.

Conforme lição de MARCELO ABELHA RODRIGUES:

“Ainda que a Ação Popular permita colocar no pólo passivo os beneficiários do ato a ser reconhecido como inválido, é certo que a **limitação do polo passivo causada pela própria restrição do objeto dessa demanda faz com que se reconheça que este não é o melhor remédio de proteção ao meio ambiente**.”⁵⁸

De qualquer forma, os vários instrumentos de tutela de direitos coletivos, ainda que uns mais e outros menos utilizados, impõem releitura dos requisitos clássicos do processo civil para que identificação, por exemplo: de eventual existência de **litispendência, conexão ou mesmo coisa julgada** entre ações.

Afinal, a **eficácia transindividual** do julgamento de procedência de uma demanda coletiva pode inviabilizar, por exemplo, a propositura de novas ações envolvendo as mesmas partes, **embora representadas por diferentes legitimados**.

“Portanto, na configuração de uma ação como coletiva há de ponderar o critério **substancial** e não o meramente formal ou terminológico, critério aquele mais adequado ao importante capítulo da **identificação das ações coletivas, para efeitos diversos, como na litispendência, conexão ou mesmo coisa julgada**. No ponto, RICAR-

⁵⁶ Zavaski, Teori Albino. *Processo Coletivo — Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. São Paulo: Ed. RT, 2006, p. 281.

⁵⁷ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 13-14.

⁵⁸ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Processo Civil Ambiental*. 2.ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2010. p.97, grifou-se.

DO DE BARROS LEONEL exemplifica com a concomitância de uma ação popular e de uma ação civil pública, ambas as propostas com as mesmas circunstâncias de fato e de direito e com os mesmos pedidos: **não obstante a primeira tenha sido aforada pelo cidadão e a segunda pelo Ministério Público ou outro legitimado, haverá identidade de condição jurídica dos autores, e as ações serão idênticas (especialmente para fins de identificação de situação de litispendência ou coisa julgada).**⁵⁹

A esse respeito, já se pronunciou a Terceira Seção do STJ, por ocasião do julgamento do Agravo Regimental em Medida Cautelar n. 14.216-RS, relatado pelo Min. Napoleão Nunes Maia Filho:

“1. Para a configuração do instituto da litispendência em ações coletivas, deve-se levar em conta os beneficiários da tutela pleiteada e não o substituto processual que figura no pólo ativo, para fins de verificação da identidade de partes no processo.

2. A indivisibilidade do objeto dos interesses coletivos, muitas das vezes, importará na **extensão dos efeitos favoráveis da decisão a quem não manteve vínculo associativo com a entidade impetrante, que, na verdade, não é a titular do direito, mas tão-somente a adequada substituta processual na tutela dos interesses da categoria**, a quem a lei conferiu legitimidade autônoma para a condução do processo; nessas hipóteses, portanto, diz-se que o bem da vida assegurado pela decisão é fruível por todo o universo de integrantes da categoria, grupo ou classe e não somente pelos filiados à entidade que propôs a ação.

3. **O fato de as ações possuírem ritos processuais diversos, não impede o reconhecimento da ocorrência de litispendência**, uma vez que a identidade jurídica dos pedidos implica na inocuidade de uma demanda, caso a outra seja deferida; a *ratio essendi* do instituto da litispendência é impedir que a parte promova duas demandas com a mesma pretensão, além da ocorrência de resultados opostos para a mesma situação fática.

Nesse contexto, e em linha com todo o exposto, destaca-se a lição de MARCELO ABELHA:

“No sistema processual coletivo, diversos institutos fundamentais do processo civil clássico foram revisitados, e por isso é imprescindível a utilização deste sistema das lides coletivas sob pena de se negar o devido processo legal coletivo. Assim, **institutos como a legitimidade, a coisa julgada, litispendência, o ônus da prova etc. são absolutamente**

⁵⁹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Obra citada, p. 43, grifou-se.

diversos do sistema tradicional. O próprio princípio dispositivo, tão presente no processo civil clássico, cede lugar ao princípio inquisitivo, no sistema processual coletivo. Portanto, a jurisdição civil coletiva constitui um conjunto de técnicas processuais, com alto valor axiológico, destinado à **justa e efetiva tutela dos conflitos de interesse envolvendo direitos coletivos lato sensu.**⁶⁰

Projetos de Código de Processos Coletivos

Com o objetivo de melhor sistematizar o que já se convencionou chamar “microsistema *de direito processual civil coletivo*” e, assim, **padronizar as normas e o próprio processamento das ações coletivas**, hoje disciplinadas, como visto, por leis que se complementam, mas que ainda deixam várias lacunas e questões por serem respondidas independentemente de um regramento expresso, juristas de renome têm repensado a legislação brasileira em torno do assunto, no afã de instituir o que se pudesse chamar de um **Código ou Sistema Único de Ações Coletivas**.

Nesse contexto, foram elaborados dois Anteprojetos de Código Brasileiro de Processos Coletivos, um na esfera da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; e outro no Rio de Janeiro, nos programas de Pós-Graduação *stricto sensu* da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e da Universidade Estácio de Sá, coordenados, respectivamente, por ADA PELLEGRINI GRINOVER e ALUISIO GONÇALVES DE CASTRO MENDES — sendo certo que o segundo foi desenvolvido a partir do primeiro.

Em 2008, o Ministério da Justiça constituiu uma Comissão que veio a elaborar, a partir dos dois Anteprojetos de Código Brasileiro de Processos Coletivos antes mencionados, o **Projeto de Lei n. 5.139/2009**, até hoje ainda em trâmite no Congresso Nacional.

Noções de Patrimônio Nacional

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

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

⁶⁰ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Processo Civil Ambiental*. (...), p.97, grifou-se.

Esta designação não implicou na desapropriação das propriedades privadas e a consequente incorporação das áreas como sendo integrantes do patrimônio público. A especial proteção constitucional destas áreas se deve apenas aos seus atributos e funções ecológicas que justificam algo semelhante à noção do princípio de direito internacional ambiental denominado *common concern of humankind*. Em outras palavras, diante das características de determinados biomas, ainda que se admita a propriedade privada, o seu usufruto deve levar em conta as funções e relevância ambiental para toda coletividade, inclusive o próprio proprietário. Também não significou que outras áreas, ainda que não mencionadas pela Constituição, não mereçam as medidas de defesa e proteção do meio ambiente. Antunes⁶¹ explora o tema:

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

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

Outros dispositivos constitucionais

Também merecem menção alguns outros temas reservados ao capítulo ambiental na Constituição Federal de 1988. Primeiro, o cuidado do legis-

⁶¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, pp. 551.

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

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

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

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

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

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

ministrativa e penal, a Lei de Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/1998) passa a ser o referencial regulatório do referido dispositivo constitucional.

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

Nem farra do boi, nem rinha de galo

Já há algum tempo o Supremo, ao julgar o RE n.º 153531, considerou contrária à Constituição a chamada farra do boi, proibindo-a com fulcro na norma que interdita prática que acabe por submeter os animais a crueldade (CF, art. 225, § 1º, VII). Leia-se a ementa desse precedente histórico:

COSTUME — MANIFESTAÇÃO CULTURAL — ESTÍMULO — RAZOABILIDADE — PRESERVAÇÃO DA FAUNA E DA FLORA — ANIMAIS — CRUELDADE. A obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância da norma do inciso VII do artigo 225 da Constituição Federal, no que veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade. Procedimento discrepante da norma constitucional denominado “farra do boi”. (STF, REExt 153531, Segunda Turma, Rel. p/ ac. Min. Marco Aurélio, DJ de 13/03/1998)

Na ponderação entre dois direitos fundamentais — o da livre manifestação cultural e o da preservação ao meio ambiente —, houve inclinação para este último. Outra não é a postura daquela Excelsa Corte quando em jogo a alcunhada rinha de galos. Com efeito, é firme o magistério jurisprudencial do STF no sentido da inconstitucionalidade de lei que autorize ou discipline a prática de briga de galos (rinha), pois, em si mesma, tal atividade importa evidente transgressão à norma constitucional que veda o tratamento cruel de animais. Há precedente bastante recente a reafirmar esse entendimento, de acordo com o que se extrai da leitura do Informativo 628 do STF:

“Por entender caracterizada ofensa ao art. 225, § 1º, VII, da CF, que veda práticas que submetam os animais a crueldade, o Plenário julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Procurador-Geral da República para declarar a inconstitucionalidade da Lei fluminense 2.895/98. A norma impugnada autoriza a criação e a realização de exposições e competições entre aves das raças combatentes (fauna não silvestre). Rejeitaram-se as preliminares de inépcia da petição inicial e de necessidade de se refutar, artigo por artigo, o diploma legislativo invocado. Aduziu-se que o requerente questionara a validade constitucional da integridade da norma adversada, citara o parâmetro por ela alegadamente transgredido, estabelecera a situação

de antagonismo entre a lei e a Constituição, bem como expusera as razões que fundamentariam sua pretensão. Ademais, destacou-se que a impugnação dirigir-se-ia a todo o complexo normativo com que disciplinadas as “rinhas de galo” naquela unidade federativa, qualificando-as como competições. Assim, despicienda a indicação de cada um dos seus vários artigos. No mérito, enfatizou-se que o constituinte objetivara assegurar a efetividade do direito fundamental à preservação da integridade do meio ambiente, que traduziria conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, cultural, artificial (espaço urbano) e laboral. Salientou-se, de um lado, a íntima conexão entre o dever ético-jurídico de preservação da fauna e o de não-incidência em práticas de crueldade e, de outro, a subsistência do gênero humano em um meio ambiente ecologicamente equilibrado (direito de terceira geração). Assinalou-se que a proteção conferida aos animais pela parte final do art. 225, § 1º, VII, da CF teria, na Lei 9.605/98 (art. 32), o seu preceito incriminador, o qual pune, a título de crime ambiental, a infligência de maus-tratos contra animais. Frisou-se que tanto os animais silvestres, quanto os domésticos ou domesticados — aqui incluídos os galos utilizados em rinhas — estariam ao abrigo constitucional. Por fim, rejeitou-se o argumento de que a “briga de galos” qualificar-se-ia como atividade desportiva, prática cultural ou expressão folclórica, em tentativa de fraude à aplicação da regra constitucional de proteção à fauna. Os Ministros Marco Aurélio e Dias Toffoli assentaram apenas a inconstitucionalidade formal da norma. Precedentes citados: RE 153531/SC (DJU de 13.3.98); ADI 2514/SC (DJU de 3.8.2005); ADI 3776/RN (DJe de 29.6.2007). ADI 1856/RJ, rel. Min. Celso de Mello, 26.5.2011. (ADI-1856)”

Portanto, nem farra do boi, nem rinha de galo: ponto para o meio ambiente.

Perguntas:

- (a) Você concorda com as decisões acima referidas? O dispositivo constitucional que protege os animais contra práticas cruéis consiste num princípio? Agiu bem o STF ao ponderá-lo com a proteção da liberdade de expressão e manifestação cultural?
- (b) Para o Prof. Celso Fiorillo “o conceito de crueldade está afeto à saúde psíquica do próprio homem, de modo que este determina o que é ou não cruel [...] um dos aspectos a ser verificado é se o animal submetido a supostas práticas cruéis encontra-se em via de extinção. Havendo o risco de extinção da espécie, será vedada a prática cultural [...]. Diante disso, a prática da farra do boi, nas localidades em que constitui exercício tradicional da cultura da região, não im-

porta violação ao preceito constitucional que veda práticas cruéis contra os animais, ainda que a saúde psíquica dos demais brasileiros que não fazem parte daquela região seja agredida com tal atividade cultural.” [FIORILLO, op.cit., p. 265]. O conceito de crueldade está atrelado à dignidade humana? Os animais em extinção merecem, por si, proteção especial?

2.8. COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA AMBIENTAL

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

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

Especificamente em relação à competência legislativa em matéria de meio ambiente, o artigo 24 da Constituição Federal prevê ser tal prerrogativa concorrente entre União Federal, Estados e Distrito Federal. Esta é a constatação que se extrai da leitura do *caput* e do inciso VI do referido dispositivo. De acordo com o mesmo artigo 24, em seus §§ 1º a 4º, a competência concorrente deve observar alguns critérios. O primeiro deles limita o papel da União Federal à edição de normas gerais. Seriam “normas gerais”, apesar da falta de previsão conceitual constitucional a respeito, aquelas de abrangência nacional e/ou regional.⁶²

Por sua vez, o § 2º do art. 24 da CF/88 estabelece que os Estados e o Distrito Federal — em razão do disposto no § 1º, estão restritos a complementar as normas gerais editadas pela União. Para efeito do juízo de aplicação da complementariedade, segundo entendimento do STF em alguns casos sobre a matéria, tem-se sustentado ser possível que dispositivos legais dos Estados e do Distrito Federal se mostrem mais restritivos do que o comando normativo geral emanado da União. Nesse sentido, “suplementar” seria “tornar mais restrito”, embora a complexidade da questão exija soluções caso a caso.⁶³

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

⁶² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Di-
reito Ambiental Brasileiro*. São Paulo,
SP: Editora Malheiros, 2008, p.86.

⁶³ Ver, nesse sentido, a decisão proferida pelo STF na ADI 3.338-7 de 31/08/2005, em que o Tribunal sustentou ser constitucional a Lei 3.460/2004 do Distrito Federal, que criou o Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso no Distrito Federal, entendendo serem os Estados da federação competentes para disciplinar o tema. A questão, no entanto, mostra-se controversa. Por outro lado, na ADI 2.396-9 de 26/09/2001, por exemplo, o STF declarou inconstitucional lei do Estado do Mato Grosso do Sul que vedava a fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, pois já existia lei federal sobre a matéria, que regulava as condições gerais para a produção e comercialização de amianto (9.055/1995).

concorrente plena ficam suspensos enquanto estiver vigente a norma federal emanada no âmbito da competência do § 1º, do artigo 24, da CF/88.

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

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

Se na esfera da competência legislativa concorrente há critérios mínimos para disciplinar a atuação dos entes dos diferentes níveis da federação, ainda que insuficientes para gerar segurança jurídica na prática, em relação à competência de gestão, ou administrativa, reinava uma completa ausência de regras de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Isso gerava um ambiente de extrema insegurança jurídica que ameaçava e desafiava os sistemas de governança ambiental. Há pouco tempo, a insegurança foi mitigada com a regulamentação do artigo 23 da CF/88, por meio de uma lei complementar (LC n. 140/11).

Ao contrário do disposto no artigo 24, da CF/88, o artigo 23 alude a uma competência *comum* e não *concorrente*, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para, entre outras finalidades, “*proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas*”.⁶⁴ Tendo em vista a inexistência de relação hierárquica entre os entes federativos, a teor do que dispõe o artigo 18 da CF/88, todos são competentes para a gestão dos bens, recursos e serviços ambientais dentro dos seus respectivos limites territoriais.

O problema maior, contudo, reside em que os bens objetos da tutela ambiental apresentam interconectividade bastante peculiar e, portanto, raramente obedecem aos limites impostos pelas fronteiras geopolíticas. Atento a esta realidade jurídica e fática, o legislador constituinte fez constar do parágrafo único do artigo 23, da CF/88, que lei complementar poderá dispor sobre regras de cooperação para a competência comum de gestão. Essa lei complementar só foi editada no final de 2011, ou seja, mais de vinte anos após a promulgação da Constituição. A LC n. 140/2011 veio para fixar normas “*nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência*

⁶⁴ Artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal de 1988.

comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.”

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

De fato, há quem sustente que a Lei 6.938/81 teria sido recepcionada como lei complementar pela Constituição Federal, a exemplo do que ocorreu com o Código Tributário Nacional.⁶⁵ Contudo, por carecer de pacificação jurisprudencial, esse argumento também não é suficiente para sanar os problemas de insegurança do sistema de comando e controle ambiental no Brasil. Com a edição da LC n. 140/2011, pelo menos em tese, a insegurança jurídica causada pela falta de regulamentação específica teria sido solucionada. Resta saber como será a aplicação prática do referido diploma legal. Apenas o tempo poderá responder.

Quando conjugadas, a falta de clareza quanto aos critérios da competência legislativa concorrente e a ausência de uniformização para solucionar os conflitos práticos da competência administrativa comum, causam também problemas e refletem nas questões de competência jurisdicional. Não raras são as vezes em que há conflito entre o Ministério Público Federal e o Estadual sobre a legitimação para condução de inquéritos e propositura das medidas judiciais cabíveis. Por sua vez, frequentes são os casos também de conflitos de competência entre a Justiça Estadual e a Justiça Federal.⁶⁶

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

De todo modo, independente dos conflitos práticos que este complexo e falho quadro regulatório em matéria de competência suscita, parte-se do referencial teórico idealizado pela Constituição Federal de 1988, ou seja: à União Federal fica reservada a competência para editar normas de aplicação geral

⁶⁵ “Como a Lei nº 6.938/81 é anterior à Constituição vigente é necessário que se defina como ela foi recebida pela Nova Carta. Se for construída uma teoria que entenda que a sua recepção ocorreu como lei geral, muitas questões começam a encontrar uma solução jurídica. Além da recepção como lei geral, seria conveniente que, à semelhança do Código Tributário Nacional, a PNMA fosse reconhecida pelos tribunais brasileiros como a Lei Complementar tratada no parágrafo único do artigo 23 da C.F. Com isto, a inércia do Congresso Nacional seria suprida judicialmente e muitas questões práticas poderiam ser resolvidas, em benefício da nação. Seria de todo conveniente que o Supremo Tribunal Federal firmasse uma orientação para a questão; o que, certamente, asseguraria um nível maior de estabilidade e certeza na aplicação das normas de direito ambiental.” ANTUNES, Paulo de Bessa. *Política Nacional do Meio Ambiente — Comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005. p. 08.

⁶⁶ Este tema já foi objeto de várias decisões do Supremo Tribunal Federal no que tange, por exemplo, à discussão sobre qual a Justiça competente (federal ou estadual) para conhecer e julgar determinados crimes ambientais. Ver, dentre outros, RE 349.184, j. em 03.12.2002.



e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a competência suplementar (legislativa). A gestão é compartilhada por todos os entes de forma comum. As regras de cooperação para a competência comum ficam a cargo da LC n. 140/11.

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

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

LEI COMPLEMENTAR Nº 140, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2011

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

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

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II DOS INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO

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

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

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

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

IV — fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;

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

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

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

§ 2º A Comissão Tripartite Nacional será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito

Federal e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos.

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

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

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

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

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

CAPÍTULO III DAS AÇÕES DE COOPERAÇÃO

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

Art. 7º São ações administrativas da União:

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

XIV — promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

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

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

c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

XIX — aprovar o funcionamento de criadouros da fauna silvestre;

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

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

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

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

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

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

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

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

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

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

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

IX — elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

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

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

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

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

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

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

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

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local



de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

§ 2º (Revogado).

§ 3º (Revogado).

§ 4º (Revogado).” (NR)

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

Art. 22. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação. Brasília, 8 de dezembro de 2011; 190º da Independência e 123º da República.

DILMA ROUSSEFF

Francisco Gaetani

Um ponto que restou pendente na LC 140/11 foi a regulamentação do art. 7º, *caput*, inc. XIV, ‘h’. O Decreto n. 8.437, de 22 de abril de 2015 pôs fim a espera, ao “estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União.” Com isso, o sistema de competências administrativas em matéria ambiental está completo. Abaixo, a íntegra do referido decreto regulamentador:

DECRETO Nº 8.437, DE 22 DE ABRIL DE 2015

Regulamenta o disposto no art. 7º, **caput**, inciso XIV, alínea “h”, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 7º, **caput**, inciso XIV, alínea “h” e parágrafo único, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011,

DECRETA:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Este Decreto estabelece, em cumprimento ao disposto no art. 7º, **caput**, inciso XIV, “h”, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, a tipologia de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, adotam-se as seguintes definições:

I — implantação de rodovia — construção de rodovia em acordo com as normas rodoviárias de projetos geométricos, com ou sem pavi-

mentação, observada a classe estabelecida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes — DNIT;

II — pavimentação de rodovia — obras para execução do revestimento superior da rodovia, com pavimento asfáltico, de concreto, cimento ou alvenaria poliédrica;

III — ampliação da capacidade de rodovias — conjunto de operações que resultam no aumento da capacidade do fluxo de tráfego de rodovia pavimentada existente e no aumento da segurança de tráfego de veículos e pedestres, compreendendo a duplicação rodoviária integral ou parcial, a construção de multifaixas e a implantação ou substituição de obras de arte especiais para duplicação;

IV — acesso rodoviário — segmento rodoviário de entrada e saída para área urbana, porto, terminal ou instalação à margem da rodovia;

V — travessia urbana — via ou sucessão de vias que proporciona a passagem preferencial de veículos dentro do perímetro urbano;

VI — contorno rodoviário — trecho de rodovia destinado à circulação de veículos na periferia das áreas urbanas, de modo a evitar ou minimizar o tráfego no seu interior, sem circundar completamente a localidade;

VII — manutenção de rodovias pavimentadas — processo sistemático e contínuo de correção, devido a condicionamentos cronológicos ou decorrentes de eventos supervenientes, a que devem ser submetidas as rodovias pavimentadas, para oferecer permanentemente, ao usuário, tráfego econômico, confortável e seguro, por meio das ações de conservação, recuperação e restauração realizadas nos limites das suas faixas de domínio;

VIII — conservação de rodovias pavimentadas — conjunto de operações rotineiras, periódicas e de emergência, com o objetivo de preservar as características técnicas e operacionais do sistema rodoviário e suas instalações físicas, para proporcionar conforto e segurança aos usuários;

IX — restauração de rodovia pavimentada — conjunto de operações aplicadas à rodovia com pavimento desgastado ou danificado, com o objetivo de restabelecer suas características técnicas originais ou de adaptá-la às condições de tráfego atual e prolongar seu período de vida útil, por meio de intervenções de reforço, reciclagem, reconstrução do pavimento, recuperação, complementação ou substituição dos componentes da rodovia;

X — melhoramento de rodovia pavimentada — conjunto de operações que modificam as características técnicas existentes ou acrescentam características novas à rodovia já pavimentada, nos limites da sua faixa de domínio, para adequar sua capacidade a atuais demandas ope-



racionais, visando a assegurar nível superior de segurança do tráfego por meio de intervenção na sua geometria, sistema de sinalização e de segurança e adequação ou incorporação de elementos nos demais componentes da rodovia;

XI — regularização ambiental — conjunto de procedimentos visando a obter o licenciamento ambiental de ferrovias e rodovias federais pavimentadas, por meio da obtenção da licença de operação;

XII — implantação de ferrovia — conjunto de ações necessárias para construir uma ferrovia em faixa de terreno onde não exista ferrovia previamente implantada;

XIII — ampliação de capacidade de linhas férreas — obras ou intervenções que visam a melhorar a segurança e o nível de serviço da ferrovia, tais como, a sua duplicação e a implantação e ampliação de pátio ferroviário;

XIV — pátio ferroviário — segmentos de linhas férreas que têm os objetivos de permitir o cruzamento, o estacionamento e a formação de trens e de efetuar operações de carga e descarga;

XV — contorno ferroviário — trecho de ferrovia que tem por objetivo eliminar parcial ou totalmente as operações ferroviárias dentro de área urbana;

XVI — ramal ferroviário — linha férrea secundária que deriva de uma ferrovia, com o objetivo de atender a um ponto de carregamento ou de fazer a conexão com outra ferrovia;

XVII — melhoramentos de ferrovia:

a) obras relacionadas à reforma da linha férrea e das estruturas que a compõe; e

b) obras de transposição de linha férrea em locais onde há cruzamento entre ferrovia e vias públicas, tais como, viadutos ferroviários ou rodoviários, passarelas, tubulações de água, esgoto ou drenagem;

XVIII — implantação e ampliação de estrutura de apoio de ferrovias — implantação e ampliação de oficinas e postos de manutenção ou de abastecimento, estações de controle de tráfego, subestações elétricas e de comunicação, terminais de cargas e passageiros;

XIX — porto organizado — bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária;

XX — instalação portuária — instalação localizada dentro ou fora da área do porto organizado e utilizada em movimentação de passageiros ou em movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário;

XXI — área do porto organizado — área delimitada por ato do Poder Executivo que compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto organizado;

XXII — terminal de uso privado — instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado;

XXIII — intervenções hidroviárias, assim compreendidas:

a) implantação de hidrovias — obras e serviços de engenharia para implantação de canal de navegação em rios com potencial hidroviário com o objetivo de integração intermodal; e

b) ampliação de capacidade de transporte — conjunto de ações que visam a elevar o padrão navegável da hidrovia, com a expansão do seu gabarito de navegação por meio do melhoramento das condições operacionais, da segurança e da disponibilidade de navegação, tais como, dragagem de aprofundamento e alargamento de canal, derrocamento, alargamento e proteção de vão de pontes, retificação de meandros e dispositivos de transposição de nível;

XXIV — dragagem — obra ou serviço de engenharia que consiste na limpeza, desobstrução, remoção, derrocamento ou escavação de material do fundo de rios, lagos, mares, baías e canais;

XXV — **TEU** — **Twenty-foot Equivalent Units** (Unidades Equivalentes a Vinte Pés) — unidade utilizada para conversão da capacidade de contêineres de diversos tamanhos ao tipo padrão **International Organization for Standardization** — **ISO** de vinte pés;

XXVI — **offshore** — ambiente marinho e zona de transição terra-mar ou área localizada no mar;

XXVII — **onshore** — ambiente terrestre ou área localizada em terra;

XXVIII — jazida convencional de petróleo e gás natural — reservatório ou depósito de petróleo ou gás natural possível de ser posto em produção sem o uso de tecnologias e processos especiais de recuperação;

XXIX — recurso não convencional de petróleo e gás natural — recurso cuja produção não atinge taxas de fluxo econômico viável ou que não produzem volumes econômicos de petróleo e gás sem a ajuda de tratamentos de estimulação maciça ou de tecnologias e processos especiais de recuperação, como as areias betuminosas — **oilsands**, o gás e o óleo de folhelho — **shale-gas** e **shale-oil**, o metano em camadas de carvão — **coalbed methane**, os hidratos de metano e os arenitos de baixa permeabilidade — **tightsandstones**;

XXX — sistema de geração de energia elétrica — sistema de transformação em energia elétrica de qualquer outra forma de energia, seja qual for a sua origem, e suas instalações de uso exclusivo, até a subes-



tação de transmissão e de distribuição de energia elétrica, compreendendo:

a) usina hidrelétrica — instalações e equipamentos destinados à transformação do potencial hidráulico em energia elétrica;

b) pequena central hidrelétrica — usina hidrelétrica com capacidade instalada de pequeno porte, destinada à transformação do potencial hidráulico em energia elétrica;

c) usina termelétrica — instalações e equipamentos destinados à transformação da energia calorífica de combustíveis em energia elétrica; e

d) usina eólica — instalações e equipamentos destinados à transformação do potencial cinético dos ventos em energia elétrica;

XXXI — sistema de transmissão de energia elétrica — sistema de transporte de energia elétrica, por meio de linhas de transmissão, subestações e equipamentos associados com o objetivo de integrar eletricamente:

a) sistema de geração de energia elétrica a outro sistema de transmissão até as subestações distribuidoras;

b) dois ou mais sistemas de transmissão ou distribuição;

c) conexão de consumidores livres ou autoprodutores;

d) interligações internacionais; e

e) instalações de transmissão ou distribuição para suprimento temporário; e

XXXII — sistema de distribuição de energia elétrica — sistema responsável pelo fornecimento de energia elétrica aos consumidores.

CAPÍTULO II DAS TIPOLOGIAS

Art. 3º Sem prejuízo das disposições contidas no art. 7º, caput, inciso XIV, alíneas “a” a “g”, da Lei Complementar nº 140, de 2011, serão licenciados pelo órgão ambiental federal competente os seguintes empreendimentos ou atividades:

I — rodovias federais:

a) implantação;

b) pavimentação e ampliação de capacidade com extensão igual ou superior a duzentos quilômetros;

c) regularização ambiental de rodovias pavimentadas, podendo ser contemplada a autorização para as atividades de manutenção, conservação, recuperação, restauração, ampliação de capacidade e melhoria; e



d) atividades de manutenção, conservação, recuperação, restauração e melhoramento em rodovias federais regularizadas;

II — ferrovias federais:

- a) implantação;
- b) ampliação de capacidade; e
- c) regularização ambiental de ferrovias federais;

III — hidrovias federais:

- a) implantação; e
- b) ampliação de capacidade cujo somatório dos trechos de intervenções seja igual ou superior a duzentos quilômetros de extensão;

IV — portos organizados, exceto as instalações portuárias que movimentem carga em volume inferior a 450.000 TEU/ano ou a 15.000.000 ton/ano;

V — terminais de uso privado e instalações portuárias que movimentem carga em volume superior a 450.000 TEU/ano ou a 15.000.000 ton/ano;

VI — exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos nas seguintes hipóteses:

a) exploração e avaliação de jazidas, compreendendo as atividades de aquisição sísmica, coleta de dados de fundo (**piston core**), perfuração de poços e teste de longa duração quando realizadas no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (**offshore**);

b) produção, compreendendo as atividades de perfuração de poços, implantação de sistemas de produção e escoamento, quando realizada no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (**offshore**); e

c) produção, quando realizada a partir de recurso não convencional de petróleo e gás natural, em ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (**offshore**) ou terrestre (**onshore**), compreendendo as atividades de perfuração de poços, fraturamento hidráulico e implantação de sistemas de produção e escoamento; e

VII — sistemas de geração e transmissão de energia elétrica, quais sejam:

a) usinas hidrelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatt;

b) usinas termelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatt; e

c) usinas eólicas, no caso de empreendimentos e atividades **offshore** e zona de transição terra-mar.

§ 1º O disposto nas alíneas “a” e “b” do inciso I do **caput**, em qualquer extensão, não se aplica nos casos de contornos e acessos rodoviários, anéis viários e travessias urbanas.



§ 2º O disposto no inciso II do **caput** não se aplica nos casos de implantação e ampliação de pátios ferroviários, melhoramentos de ferrovias, implantação e ampliação de estruturas de apoio de ferrovias, ramais e contornos ferroviários.

§ 3º A competência para o licenciamento será da União quando caracterizadas situações que comprometam a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético, reconhecidas pelo Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico — CMSE, ou a necessidade de sistemas de transmissão de energia elétrica associados a empreendimentos estratégicos, indicada pelo Conselho Nacional de Política Energética — CNPE.

CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 4º Os processos de licenciamento e autorização ambiental das atividades e empreendimentos de que trata o art. 3º iniciados em data anterior à publicação deste Decreto terão sua tramitação mantida perante os órgãos originários até o término da vigência da licença de operação, cuja renovação caberá ao ente federativo competente, nos termos deste Decreto.

§ 1º Caso o pedido de renovação da licença de operação tenha sido protocolado no órgão ambiental originário em data anterior à publicação deste Decreto, a renovação caberá ao referido órgão.

§ 2º Os pedidos de renovação posteriores aos referidos no § 1º serão realizados pelos entes federativos competentes, nos termos deste Decreto.

Art. 5º O processo de licenciamento ambiental de trechos de rodovias e ferrovias federais que se iniciar em órgão ambiental estadual ou municipal de acordo com as disposições deste Decreto será assumido pelo órgão ambiental federal na licença de operação pertinente, mediante comprovação do atendimento das condicionantes da licença ambiental concedida pelo ente federativo.

Parágrafo único. A comprovação do atendimento das condicionantes ocorrerá por meio de documento emitido pelo órgão licenciador estadual ou municipal.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor em sua data de publicação.

Brasília, 22 de abril de 2015; 194º da Independência e 127º da República.

DILMA ROUSSEFF

Izabella Mônica Vieira Teixeira

Este texto não substitui o publicado no DOU de 23.4.2015

2.9. SISTEMA, OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

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

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

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

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

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

I — órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional



e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

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

III — órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Para instrumentalizar os princípios e diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), o ordenamento jurídico brasileiro criou uma complexa rede institucional e que integra e compõe o SISNAMA, conforme detalhado no art. 6º, da Lei 6.938/1981, transcrito anteriormente. Da mesma forma, estados e municípios desenvolveram redes institucionais próprias visando à consecução dos objetivos do desenvolvimento sustentável, tal qual assegurados pela Constituição Federal e refletidos nas constituições estaduais.

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

Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente

O artigo 9º, da Lei 6.938/1981 apresenta um rol de treze incisos elencando os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. São eles os meios

para a efetiva defesa e proteção do meio ambiente. Em última análise, são os instrumentos da PNMA que visam garantir eficácia e aplicação das normas e objetivos ambientais. Alguns se encontram exaustivamente regulados, outros ainda carecem de maior elucidação e regulamentação específica. Embora os instrumentos venham listados de um a treze pelo art. 9º, da Lei 6.938/1981, não há necessariamente uma relação hierárquica entre eles. Cada um cumpre com uma função específica e importante dentro da PNMA e não excluem outras iniciativas, ainda que não tipificadas, que instrumentalizem a proteção e a defesa do meio ambiente. Dispõe, portanto, o art. 9º, da Lei 6.938/1981:

“São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

- I — o estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente;
- II — o zoneamento ambiental;
- III — a avaliação de impactos ambientais;
- IV — o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- V — os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
- VI — a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;
- VII — o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
- VIII — o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;
- IX — as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental;
- X — a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis — IBAMA;
- XI — a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;
- XII — o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais;
- XIII — instrumentos econômicos, como concessão florestal, serviço ambiental, seguro ambiental e outros.

Os instrumentos de política ambiental materializam as ações necessárias para a promoção do genérico direito ao meio ambiente “ecologicamente equilibrado”. São ferramentas à disposição dos órgãos do SISNAMA para

instrumentalizar o desenvolvimento sustentável. Por uma série de falhas institucionais e regulatórias, esses instrumentos não vêm sendo utilizados de forma eficiente. Pela lógica, a avaliação de impacto ambiental, seguida da estipulação de padrões de qualidade ambiental, com a realização de avaliação de impacto ao meio ambiente e o consequente licenciamento formam uma cadeia concatenada e sequencial de instrumentos de política pública. A falha em qualquer um deles contamina todos os demais. O que temos experimentado em matéria de política pública ambiental no Brasil é o completo menosprezo ao rigor na aplicação e utilização desses instrumentos.

2.10. DANO AMBIENTAL E AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL

Conforme já exposto anteriormente, o bem ambiental é complexo, pois composto de diversos elementos naturais e, conforme o ordenamento jurídico, de elementos criados artificialmente pelo homem. Pelo fato desses elementos apresentarem intrincada relação com a vida humana, estão constantemente sujeitos a alterações e/ou modificações. Nesta esteira, importante anotar que a noção clássica de dano pressupõe uma ação negativa, ou seja, prejudicial ao estado em que se encontrava o bem antes do evento danoso. Em se tratando do bem ambiental e dos elementos que o compõem, a caracterização de um dano é ameaçada pelo alto grau de subjetividade no juízo de valor que, por sua vez, varia conforme o interesse em jogo. Por exemplo: qual o critério que define o que é meio ambiente ecologicamente equilibrado? A ciência? Mas por vezes a própria ciência é contraditória. Consequentemente, a própria caracterização de um determinado dano ambiental não é pacífica. Na mesma esteira, muitos danos ao meio ambiente são de longa maturação, não sendo sentidos, senão depois de transcorridos longos períodos de tempo. Não raras são as ocasiões, portanto, em que há extrema dificuldade em se estabelecer o nexo de causalidade, típico da relação entre o dano e a responsabilidade civil clássica.

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

Não obstante os mecanismos de responsabilização pós-danos, que serão objeto de um capítulo próprio neste material, diante das peculiaridades do dano ambiental face à complexidade do bem tutelado, as raízes do direito ambiental fazem com que esta disciplina seja orientada pelo enfoque preventivo mais do que reparatório. Como a reparação parcial ou total do bem ambiental ao estado anterior é difícil, quando não impossível, a concepção e desenvolvimento de instrumentos de prevenção assumem especial relevância. Um deles, tipificado como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938/1981 — art. 9º, inc. III, é a avaliação de impactos ambientais, de tamanha importância que aparece como princípio na Declaração do Rio de 1992 e na própria Constituição Federal de 1988, no artigo 225, § 1º, inc. IV, sob a forma de estudo prévio de impacto ambiental. Dispõem os referidos dispositivos legais:

- Art. 9º, inc. III, da Lei 6.938/81: “São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: III — a avaliação de impacto ambiental;”
- Art. 225, § 1º, inc. IV, da CF/88: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º — Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: IV — exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;”

Nas palavras de Milaré (p. 354), “[a] implantação de qualquer atividade ou obra efetiva ou potencialmente degradadora deve submeter-se a uma análise e controle prévios. Tal análise se faz necessária para se anteverem os riscos e eventuais impactos ambientais a serem prevenidos, corrigidos, mitigados e/ou compensados quando da sua instalação, da sua operação e, em casos específicos, do encerramento das atividades.”

É importante frisar que o histórico menosprezo às externalidades ambientais ensejou inúmeros projetos ao redor do mundo sem qualquer observância aos eventuais impactos negativos ao meio ambiente, por vezes irreversíveis. Este modelo de desenvolvimento que não internalizava os cuidados básicos com a gestão de recursos naturais e os respectivos impactos ambientais acarretou inevitavelmente em prejuízos catastróficos ao meio natural. Desde rios pegando fogo, vazamentos de óleo de grandes proporções, até sérias contaminações radioativas, para citar apenas alguns. Estes eventos fizeram cres-

cer mundialmente a pressão pela necessidade da realização de uma avaliação prévia a qualquer projeto dos eventuais impactos ambientais para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental.

Desde então, percebe-se de forma crescente a inserção da avaliação de impactos ambientais na forma de princípio de direito ambiental em tratados internacionais, o que acaba, inexoravelmente, refletindo nos ordenamentos jurídicos nacionais. Como princípio, a avaliação de impacto ambiental exerce funções relevantes dentro do contexto do direito ambiental. Dentre elas, relevante ressaltar a de instrumento de política do meio ambiente, instrumentalizando o próprio princípio da precaução, o incremento dos níveis de informação e transparência na execução de projetos com potencial poluidor, atraindo, por conseguinte, a sociedade civil organizada e, com ela, o aumento da participação popular e dos mecanismos de controle de ação do estado. Por sua singular importância, a avaliação de impacto ambiental encontra-se atualmente consolidada no direito ambiental, instruindo a ação de organismos internacionais e como parte integrante de diversos ordenamentos jurídicos ao redor do mundo.

No ordenamento jurídico pátrio, além das previsões constitucionais e da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a Resolução CONAMA n. 237/97 reitera a exigência do estudo prévio de impacto ambiental para atividades consideradas efetivas ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. Caso o órgão ambiental competente entenda que atividade não apresenta significativo potencial lesivo de agressão ambiental, poderá dispor sobre outros tipos de estudos ambientais, que não o detalhado e complexo EIA/RIMA.

A Resolução CONAMA n. 1/86, dispõe sobre os critérios básicos e diretrizes gerais para o uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental. O seu artigo 2º, em rol não exaustivo, estabelece quais as atividades que deverão elaborar o EIA/RIMA, **in verbis**:

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

- I — estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;
- II — ferrovias;
- III — portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
- IV — aeroportos, conforme definidos pelo inciso I, art. 48, do Dec.-lei 32, de 18.11.1966;

V — oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI — linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230 kV;

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

VIII — extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);

IX — extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;

IX — aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;

XI — usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 mW;

XII — complexos e unidades industriais e agroindustriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);

XIII — distritos industriais e zonas estritamente industriais — ZEI;

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

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

XVI — qualquer atividade que utiliza carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a (10) dez toneladas por dia;

XVII — projetos agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental.

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

A imparcialidade dos estudos fica por conta das responsabilizações administrativas, civis e penais pelas informações contidas nos estudos de impacto ambiental, conforme dispõe o art. 11, § único da Res. 237/97.

Res. 237/97, art. 11: Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor. § único — O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no caput deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.

De acordo com o art. 1º, inc. III, da Res. 237/97, “Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.”

Dentre as atividades técnicas mínimas exigidas para o EIA, incluem-se: 1) diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, aí considerados os meios físico, biológico e sócio-econômico; (b) análise dos impactos ambientais do projeto e suas alternativas; (c) definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, (d) programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos negativos.

Importante frisar que o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA/RIMA), enquanto modalidade de Avaliação de Impacto Ambiental, está intimamente ligado e é condição de validade do próprio procedimento de licenciamento ambiental. Feito este breve panorama da AIA, passa-se, assim, a algumas breves considerações sobre o sistema nacional de licenciamento ambiental.

2.11. SISTEMA NACIONAL DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A partir do momento em que as externalidades ambientais passam a ser reguladas pelos ordenamentos jurídicos nacionais, surge a necessidade de desenvolvimento e imposição de um sistema de controle administrativo e de gestão pública. A avaliação de impacto ambiental é um dos elementos deste sistema. Após o levantamento e averiguação das externalidades negativas ambientais e como meio de controle do bem ambiental, o Poder Público institui licenças ou autorizações concedidas e obrigatórias a determinadas atividades econômicas, sempre por tempo determinado.

Esta mudança de paradigma é emblemática. Significa reconhecer que a atividade econômica já não mais se encontra livre para explorar os recursos naturais e o reconhecimento de que o desenvolvimento somente será admitido se for sustentável. Para tanto, a legislação brasileira impõe um sistema de licenciamento ambiental trifásico que se traduz em autorizações de planejamento prévio, instalação e operação, com base nas melhores práticas ambien-

tais disponíveis. Como as melhores práticas ambientais estão intrinsecamente ligadas ao desenvolvimento científico e tecnológico, a circunstâncias de fato, tempo e modo, as licenças ambientais são provisórias, devendo passar por procedimento de renovação periodicamente. Milaré (p. 404) resume o licenciamento ambiental nas seguintes palavras:

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

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

O dispositivo legal prevendo o licenciamento ambiental para atividades consideradas efetiva e potencialmente degradadoras do meio ambiente é o art. 10, da Lei 6.938/1981, in verbis:

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

Em relação à competência para o licenciamento ambiental, a partir da entrada em vigor da LC n. 140/11 transcrita anteriormente, passa a valer a abrangência do impacto e o critério da dominialidade exercida sobre determinado território. Assim, o art. 7º, XIV, da LC n. 140/11, prevê que é de competência da União promover o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades: a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999; g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Além disso, o art. 9º, XIV, da LC n. 140/11, dispõe que é de competência municipal o licenciamento dos empreendimentos e atividades: 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 último, no que diz respeito à competência do Estado, o art. 8º, XIV, da referida lei, definiu uma competência residual para este ente. Tal dispositivo determina que o Estado será responsável por “promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º.”

De acordo com a natureza do empreendimento, portanto, o licenciamento pode passar pela análise de diferentes órgãos do mesmo ente da Federação (florestal, água, saúde, infraestrutura, trânsito) e também de órgãos de outros entes da Federação. Outro requisito imposto pelo art. 10, § 1º, da Res. 237/97, é a de que “[n]o procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.”

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

“I — Licença Prévia (LP) — concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e



concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

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

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

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

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

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

“O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

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

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

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

IV — a solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez,

em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V — audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

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

VII — emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII — deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.”

Para os empreendedores que tenham implantado planos e programas voluntários de gestão ambiental como, por exemplo, o ISO 1400, o art. 12 § 3º, da Res. 237/97 prevê critérios de agilização e simplificação dos procedimentos de licenciamento ambiental. Esses critérios incluem: 1) dispensa ou simplificação das auditorias ambientais, nos Estados em que a mesma é obrigatória, 2) redução dos custos relacionados ao licenciamento; 3) aumento dos prazos relativos às licenças ambiental e 4) simplificação dos estudos ambientais inerentes ao processo de licenciamento.

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

Para análise do pedido de licença, instituiu a Resolução prazo máximo de seis meses, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública. Nestes casos, o prazo será de 12 meses.

Os esclarecimentos necessários pelo empreendedor devem ser prestados em prazo máximo de 4 meses. Os prazos podem ser flexibilizados, desde que haja concordância do órgão ambiental e do empreendedor.

A não observância dos prazos acarreta em:

Art. 16 — “O não cumprimento dos prazos estipulados nos arts. 14 e 15, respectivamente, sujeitará o licenciamento à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente e o empreendedor ao arquivamento de seu pedido de licença.”



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

Os prazos das licenças ambientais são estipulados pelo art. 18, da Res. 237/1997:

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

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

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

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

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

De acordo com o art. 19 da Res. 237/97, o órgão ambiental competente tem poderes para suspender ou cancelar as licenças ambientais. Este ato é vinculado a hipóteses de 1) violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; 2) omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença e 3) superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Com o advento da Lei 9.605/98 (Lei dos Crimes Ambientais) passou-se a criminalizar as atividades sem a respectiva licença ambiental.

2.12. RESPONSABILIDADES AMBIENTAIS

A responsabilização civil ambiental pode se dar de cinco formas autônomas: 1) direito de vizinhança (arts. 1.277 e 1.280 do Código Civil); b) responsabilidade civil extracontratual. Neste caso a culpa é fator determinante (art. 186 do Código Civil); c) responsabilidade civil objetiva (Lei 6.938/81); d) responsabilidade civil objetiva do Código do Consumidor (arts. 12, 14,

18 e 20); e c) responsabilidade civil especial (mineração, Código Florestal, nuclear, agrotóxicos, derramamento de óleo).

Para a ocorrência do dano ensejador da responsabilidade civil, há a necessidade da existência dos seguintes elementos: 1) dano; 2) a verificação de quem o tenha provocado; e 3) nexo de causalidade.

As hipóteses de ocorrência do dano são detalhadas pelo art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81. O conceito de poluição e poluidor, igualmente, agora pelo art. 3º, da Lei 6.938/81.

Segundo o disposto no art. 225, § 3º, da CF/88 a responsabilidade civil não exclui outras de cunho penais e administrativas.

O ordenamento jurídico pátrio privilegia a restauração do bem lesado e não apenas a imposição de punição ao causador do dano. Havendo mais de um causador do dano, aplica-se a solidariedade prevista pelo art. 942, caput, segunda parte, do Código Civil. O dever de reparar estende-se aos sócios da pessoa jurídica causadora do dano e ao Estado em casos de omissão no dever de fiscalizar. Neste caso, a responsabilidade se dará de forma subsidiária. Aos causadores do dano que efetivamente pagarem pela reparação, fica resguardado o direito de regresso aos corresponsáveis.

Pela repercussão coletiva do dano ambiental e em certos casos individual, pode causar efeitos patrimoniais e extrapatrimoniais.

Os principais meios processuais para a reparação dos danos ambientais, incluem: ação civil pública e ação popular.

Conforme referência feita anteriormente ao art. 225, § 3º, da CF/88, a responsabilidade pode assumir cunho administrativo e penal. A regulamentação deste artigo fica por conta da Lei 9.605/98.

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

As sanções administrativas são diversas e variam de mera advertência à determinação de suspensão total das atividades do empreendimento. Caso haja cumulação de infrações, é possível somar as sanções administrativas.

No que diz respeito à competência para definir infrações administrativas e suas penalidades, o art. 17, caput, da LC n. 140/11, determina que esta é uma atribuição do órgão responsável pelo licenciamento ambiental. Além disso, o § 3º deste mesmo dispositivo estabelece que “o disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental

lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.”

No tocante à reincidência, esta pode ser genérica (infração de outra natureza) ou específica (mesma natureza). O prazo legal estipulado pela reincidência é o de 3 (três) anos, ou seja, a infração genérica ou específica deve ser consumada dentro do referido prazo.

Caso Gerador

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESMATEAMENTO DE VEGETAÇÃO NATIVA (CERRADO) SEM AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE AMBIENTAL. DANOS CAUSADOS À BIOTA. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 4º, VII, E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981, E DO ART. 3º DA LEI 7.347/85. PRINCÍPIOS DA REPARAÇÃO INTEGRAL, DO POLUIDOR-PAGADOR E DO USUÁRIO-PAGADOR. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER (REPARAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA) E DE PAGAR QUANTIA CERTA (INDENIZAÇÃO). REDUCTION AD PRISTINUM STATUM. DANO AMBIENTAL INTERMEDIÁRIO, RESIDUAL E MORAL COLETIVO. ART. 5º DA LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL. INTERPRETAÇÃO IN DUBIO PRO NATURA DA NORMA AMBIENTAL.

1. Cuidam os autos de ação civil pública proposta com o fito de obter responsabilização por danos ambientais causados pelo desmatamento de vegetação nativa (Cerrado). O juiz de primeiro grau e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais consideraram provado o dano ambiental e condenaram o réu a repará-lo; porém, julgaram improcedente o pedido indenizatório pelo dano ecológico pretérito e residual.

2. A legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos deve ser interpretada da maneira que lhes seja mais favorável e melhor possa viabilizar, no plano da eficácia, a prestação jurisdicional e a ratio essendi da norma. A hermenêutica jurídico-ambiental rege-se pelo princípio in dubio pro natura.

3. Ao responsabilizar-se civilmente o infrator ambiental, não se deve confundir prioridade da recuperação in natura do bem degradado com impossibilidade de cumulação simultânea dos deveres de ripristinação natural (obrigação de fazer), compensação ambiental e indenização em dinheiro (obrigação de dar), e abstenção de uso e de nova lesão (obrigação de não fazer).

4. De acordo com a tradição do Direito brasileiro, imputar responsabilidade civil ao agente causador de degradação ambiental difere de fazê-lo administrativa ou penalmente. Logo, eventual absolvição no processo criminal

ou perante a Administração Pública não influi, como regra, na responsabilização civil, tirantes as exceções em *numerus clausus* do sistema legal, como a inequívoca negativa do fato ilícito (não ocorrência de degradação ambiental, p.ex.) ou da autoria (direta ou indireta), nos termos do art. 935 do Código Civil.

5. Nas demandas ambientais, por força dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*, admite-se a condenação do réu, simultânea e agregadamente, em obrigação de fazer, não fazer e indenizar. Aí se encontra típica obrigação cumulativa ou conjuntiva. Assim, na interpretação dos arts. 4º, VII, e 14, § 1º, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), e do art. 3º da Lei 7.347/85, a conjunção “ou” opera com valor aditivo, não introduz alternativa excludente. Essa posição jurisprudencial leva em conta que o dano ambiental é multifacetário (ética, temporal, ecológica e patrimonialmente falando, sensível ainda à diversidade do vasto universo de vítimas, que vão do indivíduo isolado à coletividade, às gerações futuras e aos próprios processos ecológicos em si mesmos considerados).

6. Se o bem ambiental lesado for imediata e completamente restaurado ao status quo ante (*reductio ad pristinum statum*, isto é, restabelecimento à condição original), não há falar, ordinariamente, em indenização. Contudo, a possibilidade técnica, no futuro (= prestação jurisdicional prospectiva), de restauração *in natura* nem sempre se mostra suficiente para reverter ou recompor integralmente, no terreno da responsabilidade civil, as várias dimensões do dano ambiental causado; por isso não exaure os deveres associados aos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*.

7. A recusa de aplicação ou aplicação parcial dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum* arrisca projetar, moral e socialmente, a nociva impressão de que o ilícito ambiental compensa. Daí a resposta administrativa e judicial não passar de aceitável e gerenciável “risco ou custo do negócio”, acarretando o enfraquecimento do caráter dissuasório da proteção legal, verdadeiro estímulo para que outros, inspirados no exemplo de impunidade de fato, mesmo que não de direito, do infrator premiado, imitem ou repitam seu comportamento deletério.

8. A responsabilidade civil ambiental deve ser compreendida o mais amplamente possível, de modo que a condenação a recuperar a área prejudicada não exclua o dever de indenizar — juízos retrospectivo e prospectivo.

9. A cumulação de obrigação de fazer, não fazer e pagar não configura *bis in idem*, porquanto a indenização, em vez de considerar lesão específica já ecologicamente restaurada ou a ser restaurada, põe o foco em parcela do dano que, embora causada pelo mesmo comportamento pretérito do agente, apresenta efeitos deletérios de cunho futuro, irreparável ou intangível.

10. Essa degradação transitória, remanescente ou reflexa do meio ambiente inclui: a) o prejuízo ecológico que medeia, temporalmente, o instante da

ação ou omissão danosa e o pleno restabelecimento ou recomposição da biota, vale dizer, o hiato passadiço de deterioração, total ou parcial, na fruição do bem de uso comum do povo (= dano interino ou intermediário), algo frequente na hipótese, p. ex., em que o comando judicial, restritivamente, se satisfaz com a exclusiva regeneração natural e a perder de vista da flora ilegalmente suprimida, b) a ruína ambiental que subsista ou perdure, não obstante todos os esforços de restauração (= dano residual ou permanente), e c) o dano moral coletivo. Também deve ser reembolsado ao patrimônio público e à coletividade o proveito econômico do agente com a atividade ou empreendimento degradador, a mais-valia ecológica ilícita que auferiu (p. ex., madeira ou minério retirados irregularmente da área degradada ou benefício com seu uso espúrio para fim agrossilvopastoril, turístico, comercial).

11. No âmbito específico da responsabilidade civil do agente por desmatamento ilegal, irrelevante se a vegetação nativa lesada integra, ou não, Área de Preservação Permanente, Reserva Legal ou Unidade de Conservação, porquanto, com o dever de reparar o dano causado, o que se salvaguarda não é a localização ou topografia do bem ambiental, mas a flora brasileira em si mesma, decorrência dos excepcionais e insubstituíveis serviços ecológicos que presta à vida planetária, em todos os seus matizes.

12. De acordo com o Código Florestal brasileiro (tanto o de 1965, como o atual, a Lei 12.651, de 25.5.2012) e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), a flora nativa, no caso de supressão, encontra-se uniformemente protegida pela exigência de prévia e válida autorização do órgão ambiental competente, qualquer que seja o seu bioma, localização, tipologia ou estado de conservação (primária ou secundária).

13. A jurisprudência do STJ está firmada no sentido da viabilidade, no âmbito da Lei 7.347/85 e da Lei 6.938/81, de cumulação de obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar (REsp 1.145.083/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 4.9.2012; REsp 1.178.294/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10.9.2010; AgRg nos EDcl no Ag 1.156.486/PR, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 27.4.2011; REsp 1.120.117/AC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 19.11.2009; REsp 1.090.968/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 3.8.2010; REsp 605.323/MG, Rel. Ministro José Delgado, Rel. p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ 17.10.2005; REsp 625.249/PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 31.8.2006, entre outros).

14. Recurso especial parcialmente provido para reconhecer a possibilidade, em tese, de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer e não fazer voltadas à recomposição in natura do bem lesado, devolvendo-se os autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e fixe eventual quantum debeat.

(REsp 1198727/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/08/2012, DJe 09/05/2013)

A responsabilidade ambiental — cuja compreensão é fundamental para se saber **em que medida** e **a quem** se pode imputar, judicial ou administrativamente, a obrigação de **reparar danos** ao ambiente ou de **arcar com penalidades** por infrações à legislação de proteção ambiental — subdivide-se em responsabilidades **civil**, **administrativa** e **penal**, independentes entre si e cumulativamente aplicáveis, tanto a pessoas físicas quanto jurídicas.

Conforme o **art. 225, § 3º, da Constituição Federal**:

“As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas e jurídicas, a sanções penais (responsabilidade **penal**) e administrativas (responsabilidade **administrativa**), independentemente da obrigação de reparar os danos causados (responsabilidade **civil**).”

Eficiente meio de se compreender os objetivos e requisitos para a configuração da responsabilidade ambiental é comparar os objetivos e requisitos das responsabilidades **civil** e **administrativa** ambiental.

RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL — Pressupõe uma atividade de risco e dano(s) ambiental(is) relacionado(s), ainda que remotamente, àquela atividade. É a obrigação de reparar a degradação ambiental ou, em casos nos quais não seja possível a reparação, é a obrigação de prestar indenização em valor proporcional ao dano, destinada ao custeio de medidas voltadas para a preservação e melhoria da qualidade do meio ambiente, em compensação ao referido dano.

Agentes que podem ser civilmente responsabilizados: Quem quer que, direta ou indiretamente e independentemente de culpa (negligência, imprudência ou imperícia), concorra para a degradação ambiental⁶⁷. De acordo com a teoria do risco integral, adotada pela maioria da doutrina e pela jurisprudência como fundamento da responsabilidade civil em matéria ambiental, aquele que desenvolve atividade de risco responde pela reparação de qualquer dano relacionado à sua atividade, ainda que a causa direta do dano decorra de fato de terceiro, ou seja, acidental, imprevisível e inevitável pelo agente, como nas hipóteses de caso fortuito e de força maior. Simplesmente por desenvolver atividade de risco, o agente responde por todos os danos que não se verificariam se a sua atividade não existisse.

“A responsabilidade de pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato”⁶⁸; e admite-se a desconsideração da personalidade jurídica para responsabilização dos sócios da empresa

⁶⁷ De acordo com o art. 3º, inc. IV, c/c o art. 14, § 1º, ambos da Lei Federal nº 6.938, de 31.08.1981, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente:

“Art. 3º — Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

(...)

IV — Poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividades causadoras de degradação ambiental.

“Art. 14 — (...).

(...)

§ 1º — Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. (...).”

⁶⁸ Lei Federal nº 9.605, de 12.02.1998, a Lei de Crimes e Infrações Administrativas Ambientais, art. 3º.

“sempre que a sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente.”⁶⁹

Excludentes da responsabilidade civil: São circunstâncias capazes de afastar a obrigação de reparar ou de prestar indenização pelo dano ambiental. Em regra, são excludentes de responsabilidade o caso fortuito, a força maior e o fato de terceiro, dentre outros. Em matéria ambiental, no entanto, por se adotar a teoria do risco integral como fundamento da responsabilidade, não se tem admitido tais excludentes. Assim, apenas se afasta a obrigação de reparar ou de prestar indenização mediante a comprovação de que o dano não tem qualquer relação com a atividade de risco desenvolvida pelo agente.

Jurisprudência: Merece referência o seguinte precedente do Tribunal de Justiça do Paraná, que consagrou a responsabilidade pós-consumo de fabricantes de embalagens tipo ‘pet’ (polietileno tereftalato) pela sua destinação final:

“Ação civil pública — Dano ambiental — Lixo resultante de embalagens plásticas tipo ‘pet’ — empresa engarrafadora de refrigerantes — responsabilidade objetiva (ou seja: independente de culpa) pela poluição do meio ambiente — acolhimento do pedido — obrigação de fazer — condenação da requerida sob pena de multa — inteligência do art. 225 da Constituição Federal, Lei nº 7.347/85, arts. 1º e 4º, da Lei Estadual nº 12.943/99 e arts. 3º e 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81.

1. Se os avanços tecnológicos induzem o crescente emprego de vasilhames de matéria plástica tipo ‘pet’, propiciando que os fabricantes que delas se utilizam aumentem lucros e reduzam custos, não é justo que a responsabilidade pelo crescimento exponencial do volume do lixo resultante seja transferida apenas para o governo ou a população. 2. *A responsabilidade pós-consumo no caso de produtos de alto poder poluente, como embalagens plásticas, envolve o fabricante de refrigerantes que delas se utiliza, em ação civil pública, pelos danos ambientais decorrentes.* Essa responsabilidade é objetiva, nos termos da Lei nº 7.347/85, arts. 1º e 4º, da Lei Estadual nº 12.943/99 e arts. 3º e 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81, e implica na sua condenação nas obrigações de fazer, a saber: *adoção de providências em relação à destinação final e ambientalmente adequada das embalagens plásticas de seus produtos, e destinação de parte dos seus gastos com publicidade em educação ambiental, sob pena de multa.*⁷⁰ (*grifou-se*).

⁶⁹ Lei Federal nº 9.605/1998, art. 4º.

⁷⁰ Tribunal de Justiça do Paraná, Apelação Cível nº 18652100, 8ª Câmara Cível, Rel. Des. Ivan Bortoletto, j. 05.08.02.

Como observa ANNELESE MONTEIRO STEIGLEDER, Promotora de Justiça no Rio Grande do Sul, em comentário ao julgado mencionado acima:

“Aquele precedente certamente rompeu com os preceitos tradicionais, pois não foi o fabricante quem depositou as embalagens de agrotóxico ou as embalagens do tipo ‘pet’ em local inapropriado (circunstância que motivou a ação judicial), mas torna-se responsável pelo seu recolhimento e destinação final, à medida em que expôs a sociedade ao risco de que terceiros venham a fazê-lo, a partir do fato de que o produto existe. Ou seja, a existência do produto tornou-se fator de risco e condição (ou causa) do dano ambiental.”⁷¹ (grifou-se).

Segue precedente sobre “poluidor indireto”:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. NATUREZA JURÍDICA DOS MANGUEZAIS E MARISMAS. TERRENOS DE MARI-NHA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.

ATERRO ILEGAL DE LIXO. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. NEXO DE CAUSALIDADE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. PAPEL DO JUIZ NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. ATIVISMO JUDICIAL. MUDANÇAS CLIMÁTICAS. DESAFETAÇÃO OU DESCLASSIFICAÇÃO JURÍDICA TÁCITA. SÚMULA 282/STF. VIOLAÇÃO DO ART.

397 DO CPC NÃO CONFIGURADA. ART. 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981.

1. Como regra, não viola o art. 397 do CPC a decisão que indefere a juntada de documentos que não se referem a fatos novos ou não foram apresentados no momento processual oportuno, ou seja, logo após a intimação da parte para se manifestar sobre o laudo pericial por ela impugnado.

2. Por séculos prevaleceu entre nós a concepção cultural distorcida que enxergava nos manguezais lato sensu (= manguezais stricto sensu e marismas) o modelo consumado do feio, do fétido e do insalubre, uma modalidade de patinho-feio dos ecossistemas ou antítese do Jardim do Éden.

3. Ecossistema-transição entre o ambiente marinho, fluvial e terrestre, os manguezais foram menosprezados, popular e juridicamente, e por isso mesmo considerados terra improdutivo e de ninguém, associados à procriação de mosquitos transmissores de doenças graves, como a malária e a febre amarela. Um ambiente desprezível, tanto que ocupado

⁷¹ In: “Considerações sobre o nexo de causalidade na responsabilidade civil por dano ao meio ambiente”, texto apresentado no 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental havido em São Paulo, entre os dias 2 e 6 de junho de 2003, publicado em *Congresso Internacional de Direito Ambiental: Direito, Água e Vida*, organizado por ANTÔNIO HERMAN BENJAMIN, São Paulo: Imprensa Oficial, 2003, p. 43.

pela população mais humilde, na forma de palafitas, e sinônimo de pobreza, sujeira e párias sociais (como zonas de prostituição e outras atividades ilícitas).

4. Dar cabo dos manguezais, sobretudo os urbanos em época de epidemias, era favor prestado pelos particulares e dever do Estado, percepção incorporada tanto no sentimento do povo como em leis sanitárias promulgadas nos vários níveis de governo.

5. Benfeitor-modernizador, o adversário do manguezal era incentivado pela Administração e contava com a leniência do Judiciário, pois ninguém haveria de obstaculizar a ação de quem era socialmente abraçado como exemplo do empreendedor a serviço da urbanização civilizadora e do saneamento purificador do corpo e do espírito.

6. Destruir manguezal impunha-se como recuperação e cura de uma anomalia da Natureza, convertendo a aberração natural — pela humanização, saneamento e expurgo de suas características ecológicas — no Jardim do Éden de que nunca fizera parte.

7. No Brasil, ao contrário de outros países, o juiz não cria obrigações de proteção do meio ambiente. Elas jorram da lei, após terem passado pelo crivo do Poder Legislativo. Daí não precisarmos de juízes ativistas, pois o ativismo é da lei e do texto constitucional. Felizmente nosso Judiciário não é assombrado por um oceano de lacunas ou um festival de meias-palavras legislativas. Se lacuna existe, não é por falta de lei, nem mesmo por defeito na lei;

é por ausência ou deficiência de implementação administrativa e judicial dos inequívocos deveres ambientais estabelecidos pelo legislador.

8. A legislação brasileira atual reflete a transformação científica, ética, política e jurídica que reposicionou os manguezais, levando-os da condição de risco à saúde pública ao patamar de ecossistema criticamente ameaçado. Objetivando resguardar suas funções ecológicas, econômicas e sociais, o legislador atribuiu-lhes o regime jurídico de Área de Preservação Permanente.

9. É dever de todos, proprietários ou não, zelar pela preservação dos manguezais, necessidade cada vez maior, sobretudo em época de mudanças climáticas e aumento do nível do mar. Destruí-los para uso econômico direto, sob o permanente incentivo do lucro fácil e de benefícios de curto prazo, drená-los ou aterrjá-los para a especulação imobiliária ou exploração do solo, ou transformá-los em depósito de lixo caracterizam ofensa grave ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao bem-estar da coletividade, comportamento que deve ser pronta e energicamente coibido e apenado pela Administração e pelo Judiciário.

10. Na forma do art. 225, caput, da Constituição de 1988, o manguezal é bem de uso comum do povo, marcado pela imprescritibilidade

e inalienabilidade. Logo, o resultado de aterramento, drenagem e degradação ilegais de manguezal não se equipara ao instituto do acrescido a terreno de marinha, previsto no art. 20, inciso VII, do texto constitucional.

11. É incompatível com o Direito brasileiro a chamada desafetação ou desclassificação jurídica tácita em razão do fato consumado.

12. As obrigações ambientais derivadas do depósito ilegal de lixo ou resíduos no solo são de natureza propter rem, o que significa dizer que aderem ao título e se transferem ao futuro proprietário, prescindindo-se de debate sobre a boa ou má-fé do adquirente, pois não se está no âmbito da responsabilidade subjetiva, baseada em culpa.

13. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem.

14. Constatado o nexo causal entre a ação e a omissão das recorrentes com o dano ambiental em questão, surge, objetivamente, o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes, na forma do art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81.

15. Descabe ao STJ rever o entendimento do Tribunal de origem, lastreado na prova dos autos, de que a responsabilidade dos recorrentes ficou configurada, tanto na forma comissiva (aterro), quanto na omissiva (deixar de impedir depósito de lixo na área).

Óbice da Súmula 7/STJ.

16. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

(REsp 650.728/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/10/2007, DJe 02/12/2009)

RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL — É a obrigação de arcar com o pagamento de multa ou com o cumprimento de outra(s) penalidade(s) prevista(s) na Legislação Ambiental para as hipóteses de infração às normas de proteção ao meio ambiente. No âmbito federal, as multas por infrações administrativas ambientais variam entre o mínimo de 50 e o máximo de 50 milhões de reais⁷². Diferentemente da responsabilidade civil, a responsabilidade administrativa pode se configurar independentemente da efetiva ocorrência de qualquer dano ao meio ambiente. No âmbito da responsabilidade administrativa, a eventual degradação ambiental e sua gravidade são circunstâncias agravantes da infração e, por conseguinte, da penalidade a ser imposta, mas nem sempre pressuposto para sua configuração⁷³. Exemplo de infração administrativa que prescinde de qualquer dano é a construção, ins-

⁷² Conforme o art. 5º do Decreto Federal nº 3.179, de 21.09.1999, que regulamenta a Lei Federal nº 9.605/98 e específica, no âmbito federal, as sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente:

⁷³ De acordo com o art. 6º, do Decreto Federal nº 3.179/1999:

“O agente atuante, ao lavar o auto de infração, indicará a multa prevista para a conduta, bem como, se for o caso, as demais sanções estabelecidas neste Decreto, observando:

1 — A gravidade dos fatos, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente;”

talação, ampliação ou operação de atividade potencialmente poluidora sem prévio licenciamento ambiental⁷⁴.

Agentes que podem ser responsabilizados administrativamente: Quem quer que pratique conduta descrita em lei como infração administrativa ambiental, ou seja responsável por atividade da qual venha a decorrer o descumprimento de normas de proteção ao meio ambiente.

A natureza subjetiva ou objetiva da responsabilidade administrativa ambiental — ou seja: a necessidade da apuração de culpa do agente para que se lhe possa responsabilizar — é questão controvertida. Em princípio e em função de sua natureza punitiva, a responsabilidade administrativa ambiental apenas se configuraria se demonstrada culpa do agente no descumprimento da norma ambiental. A Lei nº 3.467, de 04.09.2000, que dispõe sobre as sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, consagra, expressamente, a natureza subjetiva (e, portanto, dependente da apuração de culpa do agente) da responsabilidade administrativa ambiental⁷⁵. Não obstante, grande parte da doutrina, e agora também a jurisprudência, vêm invocando a teoria do risco integral como fundamento não apenas da responsabilidade civil, mas também da responsabilidade administrativa ambiental. Nesse contexto, tal como já ocorre no âmbito civil, os responsáveis por atividades de risco estariam sujeitos a penalidades administrativas por qualquer infração às normas de proteção ambiental relacionadas às suas atividades, ainda que decorrentes de fato de terceiro ou de causa acidental, imprevisível e inevitável, como nas hipóteses de caso fortuito e de força maior. Simplesmente por desenvolver atividade de risco, o agente responderia por todos os danos e também infrações que não se verificariam se a sua atividade não existisse. Ademais, também no âmbito administrativo: “A responsabilidade de pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato”⁷⁶.

Excludentes da responsabilidade administrativa: São circunstâncias capazes de afastar a obrigação do agente de responder pelo pagamento de multa ou cumprimento de outras penalidades por infrações administrativas ambientais. Como já referido, são excludentes de responsabilidade, em regra, o caso fortuito, a força maior e o fato de terceiro, dentre outros. Em matéria ambiental, no entanto, a adoção da teoria do risco integral como fundamento da responsabilidade administrativa tem afastado o cabimento de tais excludentes, como já ocorre no âmbito da responsabilidade civil. Consequentemente, em que pesem os argumentos cabíveis contra a aplicabilidade da teoria do risco integral em sede de responsabilidade administrativa, apenas se afastariam as sanções administrativas por infrações ambientais mediante a comprovação de que a infração não tem qualquer relação com a atividade de risco desenvolvida pelo agente.

⁷⁴ Trata-se da infração prevista, em âmbito federal, no art. 44 do antes mencionado Decreto nº 3.174/1999:

“Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes:

Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).”

⁷⁵ “Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão dolosa ou culposa que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.” (art. 1º da citada Lei carioca).

⁷⁶ Lei Federal nº 9.605/1998, art. 3º.

Jurisprudência: Merece referência o seguinte precedente do Superior Tribunal de Justiça, que consagrou a teoria do risco integral como fundamento da responsabilidade administrativa ambiental:

“Administrativo. Dano Ambiental. Sanção Administrativa. Imposição de Multa. Execução Fiscal.

[...]

A Rede Bandeirantes de Postos de Serviços ajuizou ação anulatória de auto de infração, decorrente de multa pelo derramamento de óleo diesel em galeria de águas pluviais, decorrente de *colisão de veículo de terceiros com bomba de combustível localizada em suas dependências*.

[...]

A controvérsia cinge-se à legalidade da imposição de *multa*, por danos causados ao meio ambiente, com respaldo na *responsabilidade objetiva*, tanto mais que é interditado ao STJ a análise de questões fáticas.

[...] a *multa administrativa*, no caso de dano ambiental, ao contrário do que sustenta a recorrente (a Rede Bandeirantes de Postos de Serviços), tem previsão na Lei nº 6.938/81, além de ter *natureza objetiva*, o que a torna devida, independentemente da ocorrência de culpa ou dolo do infrator.

[...]

Deveras e por fim, a eventual exoneração do recorrente por *culpa de terceiro*, pode ser aferida em *ação regressiva*, inter partes (vide item 8 a seguir); o dono da bomba de óleo diesel e o titular do automóvel, em demanda infensa à Administração, exorbitante por força da *responsabilidade pelo risco integral*, como vem sendo aplicada v.g., nos derramamentos de óleo noticiados recentemente.

Ante o exposto, cumprindo a função uniformizadora desta Corte, nego provimento ao recuso especial interposto.”⁷⁷ (*grifou-se*).

Assim, com base na **teoria do risco integral**, a 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça condenou o posto de serviços ao pagamento da multa **administrativa** imposta em virtude de derramamento de óleo causado pela colisão de um veículo **de terceiro** com uma bomba do posto, afastando a excludente de responsabilidade suscitada pelo posto, consistente no fato de o evento haver decorrido de “**conduta exclusiva de terceiro**” (o motorista do caminhão que colidiu com a bomba).

⁷⁷ Recurso Especial nº 442.586 — SP, Rel. Min. Luiz Fux, j. 26.09.02.

Tutela Administrativa do Ambiente e Inafastabilidade da Tutela Judicial

O Princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário

No Brasil, o artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal, é peremptório ao assegurar que qualquer litígio possa ser analisado pelo Poder Judiciário. Trata-se do **princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário**, também conhecido como **sistema de jurisdição una**.

Conforme lição de HELY LOPES MEIRELLES:

”O sistema judiciário ou de jurisdição única, também conhecido como sistema inglês e, modernamente, denominado sistema de controle judicial, é aquele em que **todos os litígios — de natureza administrativa ou de interesses exclusivamente privados — são resolvidos judicialmente pela Justiça Comum, ou seja, pelos juízes e tribunais do Poder Judiciário.**”⁷⁸

O Brasil adotou, desde 1891, o sistema da jurisdição única. A experiência nacional, portanto, é a de que todos os litígios, independentemente de quem figure como parte, será resolvido perante o **Poder Judiciário**. Assim é que as causas envolvendo diretamente atos da Administração não escapam da possibilidade de sindicância pelo Poder Judiciário.

Por outro lado, não obstante a tradição constitucional calcada no sistema da jurisdição una, o ordenamento jurídico nacional prevê uma série de **instrumentos e meios processuais que podem ser aplicados diretamente pelas autoridades administrativas, independentemente de prévia autorização ou ordem judicial**, embora de tais processos não decorra a formação de coisa julgada material (salvo na esfera administrativa), na medida em que, repita-se: toda decisão e ato administrativo será, ao menos em tese, passível de revisão pelo Poder Judiciário.

Ainda assim, todavia, ao processo administrativo foi assegurada posição de destaque no ordenamento jurídico nacional, haja vista a **Lei Federal nº 9.784/99**, conhecida como a **Lei do Processo Administrativo**, a qual institui normas procedimentais para toda a Administração Pública Federal e, via de consequência, acaba por exercer influência sobre as legislações estaduais, distrital e municipais.

Em suma, portanto, trata-se, a instância administrativa, de instância prévia à judicial que, pelo princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, não poderá deixar de julgar qualquer litígio, por mais que já tenha sido debatido e julgado administrativamente.

A consequência, em sede de **tutela administrativa do ambiente**, é que qualquer decisão/ato administrativo voltado para a tutela ambiental, profe-

⁷⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 30ª ed. São Paulo: Malheiros. 2005.

rido no âmbito de processo de licenciamento de atividade potencialmente poluidora, processo de investigação ou de punição administrativa em face de conduta infracional, será passível de **questionamento perante o Poder Judiciário** e, ao menos em princípio, será passível de **reforma em sede judicial**, ressalvadas as decisões afetas à discricionariedade da Administração Pública.

Responsabilidade Criminal Ambiental

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi consagrado e elevado à condição de direito fundamental pela Constituição Federal (artigo 5º, § 2º combinado com o artigo 225). José Afonso Silva ensina que:

A qualidade do meio ambiente é um valor fundamental, é um bem jurídico de alta relevância na medida mesma em que a Constituição considera bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, que o Poder Público e a coletividade devem defender e preservar.⁷⁹

Relacionando-se a essa garantia, o Direito Penal tem sido cada vez mais utilizado no auxílio à luta pela defesa do meio ambiente. Tal utilização tem sido glorificada por alguns, que entendem que o meio ambiente possui relevância suficiente para justificar a previsão de crimes ambientais; e criticada por outros, que se manifestam pela utilização do Direito Penal apenas nos casos mais graves e nocivos à sociedade (princípio da intervenção mínima).

Com o objetivo de efetivar o disposto no artigo 225, § 3º da CRFB, foi editada a Lei Federal nº 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Àqueles que criticam a utilização Direito Penal na defesa do meio ambiente, Herman Benjamin acentua: “ se o Direito Penal é, de fato, ultima ratio na proteção de bens individuais (vida e patrimônio, p. ex.), com mais razão impõe-se sua presença quando se está diante de valores que dizem respeito a toda a coletividade, já que estreitamente conectados à complexa equação biológica que garante a vida humana no planeta.” Ref pé de pág: Crimes contra o meio ambiente: uma visão geral. 12º Congresso Nacional do Ministério Público, Fortaleza, Livro de Teses, t.2, p.391,1998.

As normas penais ambientais e suas peculiaridades

Nos crimes ambientais, o bem jurídico protegido é o meio ambiente em sua dimensão global, tendo em vista que o ambiente — elevado à categoria de

⁷⁹ SILVA, José Afonso. Direito Ambiental Constitucional. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 309.

bem jurídico essencial à vida, à saúde e à felicidade do homem — integra-se, em verdade, de um conjunto de elementos naturais, culturais e artificiais.⁸⁰

Ressalte-se que a complexidade técnica que envolve a questão ambiental impossibilita que as condutas consideradas lesivas possam ser descritas com detalhes na legislação. Faz-se necessário que a lei remeta a disposições externas, tais como normas e conceitos técnicos. Trata-se de normas penais em branco que têm sido frequentemente utilizadas pelo legislador em matéria de proteção ambiental.⁸¹ Nesse sentido, destaca-se o entendimento do STJ:

Meio ambiente (crimes). Pesca em lugar interdito/obstáculo à ação fiscalizadora. Denúncia (inépcia formal).

1. Conquanto se admita denúncia sintética, não se admite, porém, denúncia vaga, imprecisa e omissa. Em casos de ordem tal, a denúncia deixa de conter a exposição do fato criminoso de acordo com o que está escrito no art. 41 do Cód. de Pr. Penal.

2. A norma que incrimina e apena a pesca em lugar interdito é norma penal em branco, havendo o denunciante, quando do oferecimento da denúncia, de apresentar a norma complementadora.

3. Habeas corpus deferido.⁸²

O legislador utilizou-se, ainda, da figura do tipo penal aberto, que pode ser definido como o tipo penal que, dada a impossibilidade técnica, não foi descrito de modo direto e objetivo.⁸³

Por fim, acrescente-se que a Lei nº 9.605/1998 devotou grande apreço pela figura do crime de perigo, “que se consuma com a possibilidade de dano”⁸⁴, visto ser do entendimento do legislador que o meio ambiente deve merecer uma proteção antecipada, uma vez que não se espera a ocorrência de um dano, restando puníveis as condutas pelo simples fato de criarem uma potencialidade de dano. Tal postura encontra sua justificativa na aplicação do princípio da prevenção, que, de fato, merece acolhida em outros ramos do direito afetos à matéria ambiental, mas que no âmbito do Direito Penal, não deve ser erguido a um patamar absoluto, já que outros princípios, de natureza garantista, é que ocupam (ou pelo menos devem ocupar) essa posição.

Por óbvio, o perigo, ou seja, a possibilidade de dano, deve ser concreto e evidente e, principalmente, comprovado, uma vez que é elemento essencial ao tipo penal.

CRIMINAL. RHC. CRIME AMBIENTAL. POLUIÇÃO HÍDRICA. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. FALTA DE JUSTA CAUSA. ATIPICIDADE DA CONDOTA. AUSÊNCIA DE PERIGO OU DANO À SAÚDE HUMANA, À FAUNA OU À FLORA.

⁸⁰ MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 350.

⁸¹ Podem ser citados os arts. 29, § 4º, I e VI, 35, I e II, 36, 37, 38, 45, 50, 52, 56, 62, da Lei nº 9.605/1998.

⁸² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 42486-MG. Sexta Turma. Relator: Ministro Nilson Naves. Julgado em 16 de agosto de 2005. In: DJ, 22 de maio de 2006.

⁸³ Vladimir e Gilberto Passos de Freitas explicam a dificuldade de descrição dos tipos penais ambientais com o seguinte exemplo: “[...] o homicídio tem a descrição mais clara possível: matar alguém. Mas isto jamais será possível em um crime de poluição, cujas formas são múltiplas e se modificam permanentemente”. FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. *Crimes contra a natureza*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 37.

⁸⁴ FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. *Crimes contra a natureza*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 39.

ELEMENTO ESSENCIAL AO TIPO. CONSTRANGIMENTO ILEGAL EVIDENCIADO. RECURSO PROVIDO.

Hipótese na qual os recorrentes, processados pela suposta prática de crime contra o meio ambiente, alegam falta de justa causa para a ação penal, sustentando a atipicidade da conduta praticada pelos pacientes, pela não caracterização do perigo ou dano à saúde humana, à fauna ou à flora. [...]

Não resta configurada a poluição hídrica, pois mesmo que o rompimento do talude da lagoa de decantação tenha gerado a poluição dos córregos referidos na denúncia, não se pode ter como ilícita a conduta praticada, pois o ato não foi capaz de gerar efetivo perigo ou dano para a saúde humana, ou provocar a matança de animais ou a destruição significativa da flora, elementos essenciais ao tipo penal.⁸⁵

Elemento subjetivo

Os crimes ambientais podem ser punidos a título de dolo ou, quando previsto expressamente em lei, de culpa. O crime doloso configura-se quando o agente quer o resultado ou assume o risco de produzi-lo (artigo 18, I do Código Penal). O crime culposo ocorre nos casos em que o agente deu causa ao resultado, por ter faltado com o dever objetivo de cuidado (o que ocorre quando age de maneira negligente, imperita ou imprudente), quando lhe era possível prever que, agindo de tal modo, iria dar causa ao resultado que, efetivamente, ocasionou (artigo 18, II do Código Penal).

Antes da edição da Lei nº 9.605/1998 basicamente só eram punidos os crimes ambientais dolosos.⁸⁶ Atualmente, diversos crimes ambientais foram previstos a título de culpa, valendo citar os tipos penais previstos nos artigos 38, 40, 41, 49, 54, 56, 62, 67 e 68 da Lei.

Sujeito ativo

Nos termos dos artigos 2º⁸⁷ e 3º⁸⁸ da Lei nº 9.605/1998, pessoas físicas ou jurídicas podem ser sujeito ativo nos crimes ambientais.

⁸⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC n. 17.429-GO. Quinta Turma. Relator: Desembargador Ministro Gilson Dipp. Julgado em 28 de junho de 2005. In: DJ, 01 agosto de 2005, p. 476.

⁸⁶ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p.353.

⁸⁷ Art. 2º Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

⁸⁸ Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.

Responsabilidade criminal da pessoa jurídica

Previsão constitucional da responsabilidade penal das pessoas jurídicas

A CRFB/1988 inovou ao introduzir no direito brasileiro a responsabilidade penal da pessoa jurídica, conforme determinação do artigo 225, § 3º.⁸⁹

“O intento do legislador, como se vê, foi punir o criminoso certo e não apenas o mais humilde, porque, via de regra, o verdadeiro delinquente ecológico não é a pessoa física, mas a pessoa jurídica que quase sempre busca o lucro como finalidade precípua.”⁹⁰

Existem autores que ainda repudiam a responsabilização penal da Pessoa Jurídica, mesmo que decorrentes de ilícitos ambientais, com fundamento no artigo 5º, XLV, da Constituição Federal — “nenhuma pena passará da pessoa do condenado” — bem como no argumento que a responsabilização penal continua sendo de natureza e caráter estritamente humanos”.⁹¹

Ressalte-se, no entanto, que grande parte da doutrina* (Ref Pé de Pág. Cite-se Paulo Affonso Leme Machado, Ada Pellegrini Grinover, Herman Benjamin, Vladimir Passos de Freitas, Sávio Bittencourt, Edis Milaré, entre outros.) entende que as pessoas jurídicas respondem por ilícitos criminais relativos ao meio ambiente.

Neste sentido, menciona-se, ainda, Paulo Afonso Leme Machado⁹²

Os constituintes captaram a vontade popular e sabiamente a expressaram ao firmar o princípio de que não basta responsabilizar a pessoa física do dirigente da empresa, em sua relação com o meio ambiente, com a economia popular, com a ordem econômica e financeira. A pessoa jurídica passou também a ser responsabilizada.⁹³

Cite-se, também, o entendimento do e. Superior Tribunal de Justiça:

I. A Lei ambiental, regulamentando preceito constitucional, passou a prever, de forma inequívoca, a possibilidade de penalização criminal das pessoas jurídicas por danos ao meio-ambiente.

III. A responsabilização penal da pessoa jurídica pela prática de delitos ambientais advém de uma escolha política, como forma não apenas de punição das condutas lesivas ao meio-ambiente, mas como forma mesmo de prevenção geral e especial.

IV. A imputação penal às pessoas jurídicas encontra barreiras na suposta incapacidade de praticarem uma ação de relevância penal, de serem culpáveis e de sofrerem penalidades.

V. Se a pessoa jurídica tem existência própria no ordenamento jurídico e pratica atos no meio social através da atuação de seus adminis-

⁸⁹ No que se refere à responsabilidade penal da pessoa jurídica por atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular, menciona-se o art. 173, § 5º da CRFB.

⁹⁰ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

⁹¹ DOTTI, René Ariel. A incapacidade criminal da pessoa jurídica (Uma perspectiva do direito brasileiro). In: *Responsabilidade penal da pessoa jurídica*. PRADO, Luiz Regis (Coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p.150.

⁹² Nesse mesmo sentido: MILARÉ, Édis. A nova tutela penal do ambiente. In: *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, v. 16, p. 95; SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Tutela penal do meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 22; MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994. p. 79.

⁹³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 706.

tradores, poderá vir a praticar condutas típicas e, portanto, ser passível de responsabilização penal.

VI. A culpabilidade, no conceito moderno, é a responsabilidade social, e a culpabilidade da pessoa jurídica, neste contexto, limita-se à vontade do seu administrador ao agir em seu nome e proveito.

[...]

X. Não há ofensa ao princípio constitucional de que “nenhuma pena passará da pessoa do condenado [...]”, pois é incontroversa a existência de duas pessoas distintas: uma física — que de qualquer forma contribui para a prática do delito — e uma jurídica, cada qual recebendo a punição de forma individualizada, decorrente de sua atividade lesiva.

XI. Há legitimidade da pessoa jurídica para figurar no pólo passivo da relação processual-penal.⁹⁴

Ademais, o artigo 3º da Lei 9.605/98, na esteira da Constituição Federal, previu a possibilidade de responsabilização penal da pessoa jurídica.

“As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício de sua entidade.

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras ou partícipes do mesmo fato.”

Cumprе ressaltar, entretanto, que para haver a persecução penal da pessoa jurídica faz-se necessária a imputação simultânea da pessoa física que, no exercício de sua atividade, praticou o fato-crime.

Cuida-se do chamado sistema da dupla-imputação ou da co-autoria necessária entre a pessoa jurídica e seus dirigentes, assunto já examinado pelo E. Superior Tribunal de Justiça, conforme verifica-se:

A jurisprudência deste Sodalício é no sentido de ser possível a responsabilidade penal da pessoa jurídica em crimes ambientais desde que haja a imputação simultânea do ente moral e da pessoa natural que atua em seu nome ou em seu benefício. ** Ref Pé de pág: EDcl no REsp 865864 / PR, julgado em 20/10/2011, Ministro ADILSON VIEIRA MACABU (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/RJ)

⁹⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 610.114-RN. Quinta Turma. Relator: Ministro Gilson Dipp. Julgado em 17 de novembro de 2005. In: DJ, de 19 de dezembro de 2005, p. 463.

⁹⁵ Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

§ 3º É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

§ 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.

2.13. TUTELA DA BIODIVERSIDADE E FLORESTAS

Dentre os elementos que compõem a biosfera, fauna e flora são os que se apresentam mais intimamente ligados entre si. Esta constatação preliminar se faz necessária, pois as políticas públicas planejadas para a proteção da fauna somente alcançarão os objetivos para os quais foram concebidas se levarem em consideração os possíveis impactos, positivos e negativos, na flora. Da mesma forma, com a situação inversa. A humanidade está diante de uma acelerada perda da flora e os resultados estão sendo sentidos no crescente número de espécies em extinção ou já extintas, conhecidas ou ainda não conhecidas pelo homem. Os impactos também podem ser sentidos na perda da biodiversidade, expressão máxima da intrínseca relação entre fauna e flora. Muito além do patrimônio paisagístico, a imprescindibilidade da preservação da flora, por exemplo, faz-se sentir nas funções ecológicas auxiliares indispensáveis à sadia qualidade de vida: manutenção da qualidade da água, regulação climática, controle de erosão, etc. No mesmo sentido, o equilíbrio ecológico passa pela proteção da fauna, como indispensável à própria preservação da flora. Por tudo isso, o direito ambiental desempenha importante função no controle de atividades que colocam em risco o equilíbrio da fauna e da flora.

O regime jurídico das áreas protegidas tem fundamento constitucional, mais especificamente no artigo 225, § 1º, inc. III, da CF/88, quando impõe ao Poder Público o dever de:

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

A partir do regime constitucional, inserem-se como instrumentos de tutela das florestas e da biodiversidade, as áreas protegidas do Código Florestal, Lei n. 12.651/2012, artigos 4º e seguintes (Áreas de Proteção Permanente) e artigos 12 e seguintes (Reserva Legal), as unidades de conservação do Sistema Nacional das Unidades de Conservação, Lei n. 9.985/2000, Lei das Florestas Públicas, n. 11.284/2006, Bioma Mata Atlântica, Lei n. 11.428/2006 e a Política Nacional de Biodiversidade instituída pelo Decreto n. 4.339/2002.

As áreas protegidas pelo Código Florestal são de aplicação em todo o território nacional e não dependem de declaração do Poder Público, a não ser para os casos das APPs do artigo 6º. A reserva legal de que trata o artigo 12 está restrita à propriedade rural e deverá observar os percentuais estipulados pelo referido dispositivo legal.

Além do Código Florestal, três outros importantes diplomas legais completam o regime jurídico estrutural de proteção da flora e da biodiversidade. São eles, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, ins-

tituído pela Lei n. 9.985/2000, a Lei das Florestas Públicas, n. 11.428/2006 e Lei do Bioma Mata Atlântica, n. 11.428/2006.

Em relação ao SNUC, é importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 225, § 1º, incs. I, II, III e VII sobre obrigações gerais de defesa e proteção da fauna e da flora. Porém, pela natureza de normas gerais, os referidos dispositivos constitucionais não prescindem de específica regulamentação. Foi então que, no ano de 2000 e fruto de longos anos de discussões e debates sobre um projeto de lei de 1992, de número 2.892, o SNUC tomou forma pela Lei n. 9.985/2000. A principal característica do SNUC é o agrupamento das diferentes formas de unidades de conservação em dois grupos: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável (artigo 7º, incisos I e II, da Lei 9.985/2000).

O Código Florestal e o SNUC ainda se mostravam insuficientes para lidar com uma questão crucial para o desenvolvimento nacional: as atividades de exploração de florestas públicas, principalmente na Amazônia e quase sempre à margem do sistema legal vigente. Em território de tamanha riqueza florestal e dimensões continentais, torna-se praticamente impossível uma efetiva gestão sem um instrumento disciplinador das atividades exploratórias. Após os debates em torno do Projeto de Lei n. 4.776/2006, este esperado instituto legal se tornou realidade com a Lei n. 11.284/2006, conhecida como a Lei de Gestão de Florestas Públicas. Diversas foram as inovações deste diploma legal, dentre as quais se destacam: a concepção do Serviço Florestal Brasileiro, a instituição de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal e a criação do Cadastro Nacional de Florestas Públicas.

Finalmente, em relação ao bioma Mata Atlântica, com diversidade biológica proporcionalmente superior à da própria Amazônia, as controvérsias em relação a um efetivo instrumento de proteção foram quase que insuperáveis. Por abrigar mais de 60% da população brasileira, por ter um histórico de ocupação extrativista e ser o primeiro bioma a receber os primeiros colonizadores e por abrigar as regiões mais industrializadas do país, os desafios em se alcançar um denominador comum entre os diferentes interesses foram extremos. Desde o dispositivo constitucional declarando a região como sendo parte do patrimônio nacional (art. 225, § 4º, da CF/88), passando pelo Projeto de Lei n. 3.285/1992 e Decreto n.750/93, foram quase duas décadas até a Lei n. 11.428/2006 que disciplinou o bioma Mata Atlântica. Dentre os seus principais dispositivos, encontram-se a confirmação da delimitação geográfica do bioma e disposições de proteção da vegetação primária e secundária, esta nos diferentes estados de regeneração, dentre outros igualmente importantes e detalhados pelo diploma legal.

Em relação à proteção da diversidade biológica, diante da dificuldade inerente à regulação das florestas na esfera supranacional, a comunidade internacional entendeu por acordar sobre um regime jurídico próprio à tutela da

diversidade biológica. Diante da exploração predatória das florestas tropicais, locais onde se concentram a maior parte da diversidade biológica do planeta, surgiu a necessidade de um regime jurídico específico que pudesse orientar e incentivar ações domésticas visando tutelar a diversidade biológica do planeta. Foi quando, então, em 1992 diversos países assinaram a Convenção sobre Diversidade Biológica que, junto com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática e Convenção sobre o Combate a Desertificação, compôs o grupo das chamadas Convenções do Rio.

Como não poderia ser diferente, este movimento internacional por um regime jurídico supranacional para tutelar a diversidade biológica do planeta exigiu ações domésticas que, progressivamente, espalharam-se por diversos países. O fundamento maior, que embasou esta preocupação internacional foi o de que a diversidade biológica, assim como o meio ambiente como um todo, não conhece fronteiras políticas e, portanto, a sua tutela na esfera supranacional estaria justificada.

No Brasil não foi diferente. Pelo contrário, por possuir a mais rica biodiversidade do planeta, o país foi e é constantemente alvo de pressões internacionais visando impor padrões de proteção cada vez mais rigorosos. É assim, portanto, que em 1998, por meio do Decreto n. 2.519, a Convenção sobre Diversidade Biológica é incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro. Alguns anos mais tarde, em 2001, a Medida Provisória n. 2.186-16, de 23 de agosto de 2001, dispôs sobre o acesso à diversidade biológica no Brasil. Diante da dificuldade em se criar uma política nacional por lei ordinária, foi instituída a Política Nacional de Biodiversidade por Decreto, de n. 4.339/2002.

Áreas Protegidas

O Código Florestal de 1965 (Lei n. 4.771/65) foi revogado pela Lei n. 12.651/12, com as alterações da Lei n. 12.727/12. A nova lei florestal, em seu art. 2º, estabelece que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, prevendo ainda que a sua proteção servirá como limitadora dos direitos de propriedade, conforme as disposições da legislação em geral e especialmente da própria lei florestal.

Assim, a lei prevê proteção, fundamentalmente, para dois tipos de áreas: (i) Áreas de Preservação Permanente (APP) e (ii) Reserva Florestal Legal.

As áreas de Preservação Permanente (APP) são territórios protegidos de acordo com os artigos 4º e seguintes do Código Florestal, cobertos ou não por vegetação nativa, com objetivo de preservar as florestas de forma indireta, na medida em que o objetivo de proteção é de um bem, recurso ou serviço ambiental alheio à própria área protegida (e.g.: rio, montanha, dunas, etc).

A APP tem função primordial de garantia de preservação e conservação de recursos ambientais acessórios e serviços ambientais que dependem da sua existência. Assim, são exemplos das funções da APP: garantir a qualidade e a quantidade dos recursos hídricos; os atributos da paisagem; a estabilidade ecológica dos diferentes ecossistemas; a preservação da biodiversidade; o fluxo gênico de fauna e flora, o solo, entre outras. E, de forma indireta, a APP desenvolve papel de preservação da vegetação existente dentro dos limites de proteção definidos pelo Código Florestal. Essa interpretação decorre da previsão do art. 3º, inciso II da Lei Florestal, que assim dispõe:

“Área de Preservação Permanente — APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.”

Existem dois tipos de APP's: (i) áreas de preservação permanente por imposição legal, previstas pelo artigo 4º do Código Florestal; e (ii) área de preservação permanente por ato do poder público, cujas hipóteses estão previstas no artigo 6º da referida legislação. Cabe destacar que a primeira espécie de APP (por imposição legal) exige apenas a ocorrência do atributo natural para receber proteção legal. Ou seja, a existência de um rio, de uma montanha ou de uma duna são suficientes para atrair a proteção da legislação florestal, independentemente de ato declaratório do Poder Público. Já a segunda forma de APP, depende de ato do Poder Público para que seja declarada como área protegida. Importante ressaltar que a hipótese do artigo 6º do Código Florestal não consiste em faculdade do Poder Público, ou seja, identificada área que constitua alguma das hipóteses previstas no artigo, o Poder Público tem o dever de declará-las como dignas de proteção. Essa constatação apresenta reflexos práticos importantes. Por exemplo: na concepção de projetos imobiliários sobre áreas que podem estar sujeitas à declaração de preservação permanente pelo Poder Público, devem contemplar o risco de impugnação judicial de eventual licença ambiental concedida para o empreendimento sobre área sujeita às hipóteses do art. 6º, do Código Florestal.

Importante assunto a ser explorado diz respeito à supressão das florestas de preservação permanente. De acordo com o artigo 8º, caput do Código Florestal, a supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de atividades de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas na referida lei.⁹⁵ A Constituição Federal também traz requisitos a serem observados na supressão da vegetação dessa área. Segundo o artigo 225, § 1º, inciso III, da CF/88:

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

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

Diante dos dispositivos constitucionais e legais citados é possível afirmar que a supressão de vegetação de áreas de preservação permanente somente poderá ser autorizada se os seguintes requisitos forem cumpridos:

1. **Lei autorizativa** — requisito constitucional (art. 225, § 1º, inciso III, primeira parte);
2. **A supressão não pode comprometer a integridade dos atributos que justifiquem a criação da área protegida** — requisito constitucional (art. 225, § 1º, inciso III, segunda parte);
3. **A supressão deve ser de utilidade pública, (artigo 3º, VIII, do Código Florestal) de interesse social (artigo 3º, IX, do Código Florestal) ou de baixo impacto ambiental (artigo 3º, X, do Código Florestal)** — requisito legal (artigo 4º do Código Florestal);

Vale destacar que o primeiro requisito elencado, qual seja, lei autorizativa para a alteração ou supressão de vegetação da área de preservação permanente consiste na própria Lei Florestal, que em seu artigo 8º, caput, traz requisitos a serem observados para as hipóteses de intervenção e supressão já previstas neste diploma legal.

Embora tratando do Código Florestal de 1965, dois importantes tratadistas do direito ambiental manifestaram entendimento similar, ao defenderem que a lei que cria a APP é o instrumento legal que cumpre com o requisito constitucional do art. 225, § 1º, inciso III, ao prever o procedimento de supressão da vegetação de APP. Édis Milaré e Paulo de Bessa Antunes defendem tal posicionamento: “Tal como alvitrou Paulo de Bessa Antunes, parece-nos que ‘a lei autorizativa para uma eventual alteração ou supressão das florestas de preservação estabelecidas pelo art. 3º é o próprio Código Florestal. E, portanto, não há necessidade de uma lei específica que autorize uma supressão de uma floresta de preservação permanente por ato do Poder Executivo. (...) Diferente é a situação das áreas de preservação permanente estabelecidas pelo art. 2º do Código Florestal, que somente poderão ser alteradas por lei formal, em razão da hierarquia legislativa”.

Quanto ao segundo requisito, importa mencionar que o instrumento responsável por avaliar se a alteração ou supressão da vegetação de área de preservação permanente vai comprometer ou não os atributos que justifiquem a sua criação é o estudo de impacto ambiental.

Outro ponto a justificar a recepção das hipóteses de supressão de APP pelo art. 8º da Lei Florestal residiria na natureza de preservação e conservação

dessas áreas apenas de forma indireta. A racionalidade da política conservacionista no caso das APPs e da Reserva Legal seria diferenciada das áreas protegidas pela Lei n. 9.985/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Esse diploma sistematiza áreas de proteção com função primordial de conservação e preservação dos recursos, bens e serviços ambientais existentes ou que ocorrem dentro dos limites da unidade de conservação. Essa diferença seria suficiente para fazer com que as áreas protegidas pelo artigo 225, § 1º, inc. III, da CF/88, se limitassem àquelas constantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Édis Milaré⁹⁶ se refere a esse fator distintivo classificando as áreas protegidas do Código Florestal como *lato sensu* e as do SNUC como áreas protegidas *stricto sensu*.

“(…) no conceito de espaços territoriais especialmente protegidos, em sentido estrito (*stricto sensu*), tal qual enunciado na Constituição Federal, se subsumem apenas as Unidades de Conservação típicas, isto é, previstas expressamente na Lei 9.985/2000 e, de outra sorte, aquelas áreas que, embora não expressamente arroladas, apresentam características que se amoldam ao conceito enunciado no art. 2º, I, da referida Lei 9.985/2000, que seriam então chamadas de Unidades de Conservação atípicas.

Por outro lado, constituiriam espaços territoriais especialmente protegidos, em sentido amplo (*lato sensu*), as demais áreas protegidas, como, por exemplo, as Áreas de Preservação Permanente e as Reservas Florestais Legais (disciplinadas pela Lei 4.771/1965 — Código Florestal) e as Áreas de Proteção Especial (previstas na Lei 6.766/1979 — Parcelamento do Solo Urbano), que tenham fundamentos e finalidades próprias e distintas das Unidades de Conservação.

No tocante às reservas legais, são áreas localizadas dentro de uma propriedade ou posse rural, fundamentais ao uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, ao abrigo e proteção da fauna silvestre e flora nativa e à conservação da biodiversidade, conforme determina o art. 3º, inciso III da Lei Florestal. Trata-se de uma forma de restrição à exploração econômica da propriedade, tendo em vista a preservação de interesses ecológicos. Assim dispõe o referido dispositivo:

“Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.”

Portanto, aplica-se raciocínio semelhante ao fundamento da preservação das referidas áreas ao aplicado anteriormente às APPs. Ou seja, a reserva legal tem uma função direta de proteção e conservação dos bens e serviços am-

⁹⁶ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 5ª ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2007. P. 651.

bientais acessórios à existência da vegetação que se encontra propriamente protegida pelos limites da reserva legal. Isso não quer dizer, todavia, tal como no caso das APPs, que a área compreendida pelos limites da reserva legal não sejam diretamente beneficiadas com tal proteção.

Para Paulo de Bessa Antunes⁹⁷, “a reserva legal é uma obrigação que recai diretamente sobre o proprietário do imóvel, independentemente de sua pessoa ou da forma pela qual tenha adquirido a propriedade; desta forma ela está umbilicalmente ligada à própria coisa, permanecendo aderida ao bem”.

As duas áreas especialmente protegidas não se confundem, pois o local a ser definido como reserva legal não pode ser protegido por outro título, como área de preservação permanente. Assim, propriedades que possuam áreas de proteção permanente terão que escolher outro local para indicar como reserva legal.

No entanto, a Lei Florestal admite uma hipótese excepcional em que áreas relativas à vegetação nativa existente em área de preservação permanente poderão fazer parte do cálculo do percentual da reserva legal. Tal situação, prevista no art. 15, do Código Florestal, será possível desde que: (i) tal benefício não implique em conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo; (ii) a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, o que deverá ser comprovado pelo proprietário perante o órgão estadual integrante do Sisnama; e (iii) o proprietário ou possuidor tenha requerido a inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural — CAR. O objetivo desta previsão legal foi evitar uma excessiva restrição no direito de propriedade daqueles proprietários de imóveis rurais que já possuem vastas áreas protegidas pelo título de área de preservação permanente.

Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)

Os espaços territoriais especialmente protegidos, também chamados de unidades de conservação são divididos em dois grupos, cada qual regulamentado por um diploma legal. São eles: (i) áreas protegidas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), regidas pela Lei 9.985/00 e (ii) áreas protegidas do Código Florestal, reguladas pela Lei 4.771/65.

Nesta unidade serão trabalhadas as áreas protegidas do SNUC, cuja criação tem como objetivo proteger diretamente os ecossistemas por elas tutelados, através da imposição de proibições e restrições de uso de determinados espaços territoriais.

Em relação ao SNUC, é importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 225, § 1º, incs. I, II, III e VII sobre obrigações gerais de defesa e proteção da fauna e da flora. Porém, pela natureza de normas gerais, os referidos dispositivos constitucionais não prescindiam de

⁹⁷ Paulo de Bessa Antunes. Poder Judiciário e reserva legal: análise de recentes decisões do Superior Tribunal de Justiça. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: RT, n. 21, p. 120, 2001.

específica regulamentação, garantindo-lhes assim a necessária eficácia. Foi assim, então, que em 2000, fruto de longos anos de discussões e debates sobre um projeto de lei de 1992, de número 2.892, é que o SNUC tomou forma pela Lei n. 9.985/2000.

As unidades de conservação do SNUC são divididas em duas categorias: (i) Unidades de Proteção Integral e (ii) Unidades de Uso Sustentável. O fator distintivo é o grau de exploração autorizado dos recursos naturais e a natureza do domínio e da posse. Assim, nas Unidades de Proteção Integral admite-se apenas o uso indireto dos seus recursos naturais e em três das cinco modalidades a posse e o domínio são públicos. Nas Unidades de Uso Sustentável, o uso direto é permitido e a natureza do domínio e da posse público e privado, dependendo do tipo de unidade de conservação.

Como uso indireto entende-se aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais, segundo o art. 2º, IX da Lei 9.985/00. Como uso direto compreende-se aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais, art. 2º, X, da Lei 9.985/00.

Um dos pontos cruciais do SNUC é o que diz respeito aos requisitos da criação de uma unidade de conservação. O dispositivo que disciplina essa matéria é o art. 22, da Lei n. 9.985/00. Do texto da lei, apresentam-se dois requisitos: 1) estudos técnicos e; 2) consulta pública. Portanto, não se pode prescindir da realização de estudos técnicos que comprovem a adequação da área que se pretende gravar como unidade de conservação com o tipo descrito pela Lei n. 9.985/00. Da mesma forma, como a criação de uma unidade de conservação tem potencial para impactar populações que vivem em seu entorno ou mesmo dentro dos seus limites, não se pode prescindir da consulta pública. Outro requisito que não aparece explicitamente listado no art. 22, da Lei n. 9.985/00, mas é decorrência lógica da natureza do domínio e da posse de algumas espécies de UCs, é a previsão orçamentária própria para executar as desapropriações necessárias. Não se pode admitir que se intente a criação de uma UC de posse e domínio público, sem a correspondente previsão orçamentária para concretizar a criação da UC no formato disciplinado pela Lei n. 9.985/00.

Se há discussão em relação à aplicação dos requisitos formais para criação, alteração e supressão de área protegida, previstos pelo art. 225, § 1º, inc. III, da CF/88, às áreas do Código Florestal (APP e RL), em relação às áreas do SNUC, a questão é pacífica. Os procedimentos de criação, supressão e alteração, devem necessariamente observar o disposto no dispositivo constitucional. Ou seja, a criação pode se dar por ato do Poder Público (lei ou decreto). No entanto, a supressão ou a alteração, somente podem ser feitas por lei, “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;”.

O grupo das Unidades de Proteção Integral é constituído pelas seguintes categorias de unidades de conservação:



(i) Estação Ecológica (art. 9º)

O objetivo de criação desta unidade de conservação é a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas. É proibida a visitação pública, salvo quando com objetivo educacional, de acordo com o disposto no Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico. A pesquisa científica depende de prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade. A Estação Ecológica é de posse e domínio públicos, assim, as áreas particulares incluídas em seu território serão desapropriadas.

Neste tipo de unidade de conservação somente são permitidas alterações dos ecossistemas no caso de: medidas que visem a restauração de ecossistemas modificados; manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica; coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas; e pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja maior do que aquele causado pela simples observação ou pela coleta controlada de componentes dos ecossistemas, em uma área correspondente a no máximo três por cento da extensão total da unidade e até o limite de um mil e quinhentos hectares.

(ii) Reserva Biológica (art. 10)

A Reserva Biológica tem como finalidade preservar integralmente a biota e demais atributos naturais existentes em seu território, livre de interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais. É proibida a visitação pública, salvo quando tenha objetivo educacional, de acordo com o regulamento específico. A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade. A Reserva Biológica também é de posse e domínio públicos devendo, portanto, as áreas particulares incluídas no seu território ser desapropriadas.

(iii) Parque Nacional (art. 11)

O Parque Nacional tem como intuito preservar os ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, sendo possível a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. Esta unidade de conservação é de posse e domínio públicos, assim, as áreas particulares incluídas em seu território serão desa-

propriadas. A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento. A pesquisa científica depende de prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade.

(iv) Monumento Natural (art. 12)

A finalidade do Monumento Natural é preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica. Diferentemente das unidades de conservação supracitadas, o Monumento Natural pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com o uso da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.

Caso haja incompatibilidade entre tais objetivos ou não havendo concordância do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Monumento Natural com o uso da propriedade, a referida área deverá ser desapropriada. A visitação pública está sujeita às condições e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento.

(v) Refúgio de Vida Silvestre (art. 13)

O principal objetivo do Refúgio de Vida Silvestre é a proteção de ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória. A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento. A pesquisa científica depende de prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade.

Esta unidade de conservação pode ser constituída por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. Caso haja incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Refúgio de Vida Silvestre com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada.

Referentemente ao grupo das Unidades de Uso Sustentável, estão compreendidas:

(i) Área de Proteção Ambiental (art. 15)

A Área de Proteção Ambiental é em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas. O principal objetivo desta unidade de conservação é proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Esta área pode ser constituída por terras públicas ou privadas. Sendo privada, podem ser estabelecidas restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental, desde que sejam respeitados os limites constitucionais.

As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade. Já nas áreas sob propriedade privada, tal tarefa cabe ao proprietário. A Área de Proteção Ambiental terá um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente.

(ii) Área de Relevante Interesse Ecológico (art. 16)

Esta unidade de conservação é caracterizada por pouca ou nenhuma ocupação humana, possui atributos naturais extraordinários ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza. A Área de Relevante Interesse Ecológico pode ser constituída por terras públicas ou privadas. Podem ser estabelecidas restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma das unidades em comento, desde que respeitados os limites constitucionais.

(iii) Floresta Nacional (art. 17)

A Floresta Nacional é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas. Esta unidade de conservação é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. A visitação pública é permitida, condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração. A pesquisa científica é permitida e incentivada, sujeitam-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade.

Nas Florestas Nacionais é permitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação, de acordo com o Plano de

Manejo da unidade. Esta unidade contará com um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes.

(iv) Reserva Extrativista (art. 18)

A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte. Seu principal objetivo é a proteção dos meios de vida e cultura dessas populações, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

Esta unidade de conservação é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. A visitação pública é permitida, assim como a pesquisa científica, que estará sujeita à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento.

A Reserva será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área. Este Conselho será responsável por aprovar o Plano de Manejo da unidade.

Cabe destacar que são proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional na unidade. Quanto à exploração comercial de recursos madeireiros, esta somente será admitida se for realizada em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas na Reserva Extrativista.

(v) Reserva de Fauna (art. 19)

Esta unidade de conservação é uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos. A Reserva de Fauna é de posse e domínio públicos, assim, as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas.

A visitação pública pode ser permitida, desde que compatível com o manejo da unidade e de acordo com as normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração. O exercício da caça amadorística ou profissional, no entanto, é proibido. A comercialização dos produtos e subprodutos resultantes das pesquisas obedecerá ao disposto nas leis sobre fauna e regulamentos.

(vi) Reserva de Desenvolvimento Sustentável

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica. A principal finalidade desta unidade de conservação é preservar a natureza, assim como assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações.

Esta unidade é de domínio público, desta forma, as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável será gerida por um Conselho Deliberativo.

É permitida e incentivada a visitação pública, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área, assim como a pesquisa científica voltada à conservação da natureza, à melhor relação das populações residentes com seu meio e à educação ambiental, a qual estará condicionada à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade.

A exploração de componentes dos ecossistemas naturais é permitida em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, às limitações legais e ao Plano de Manejo da área. Este último definirá as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e corredores ecológicos, e será aprovado pelo Conselho Deliberativo da unidade.

(vii) Reserva Particular do Patrimônio Natural (art. 21).

A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, objetivando conservar a diversidade biológica. O referido gravame constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis. A visitação pública com objetivos turísticos, recreativos e educacionais é permitida, assim como a pesquisa científica.

A criação desta unidade é um ato voluntário do proprietário, que decide constituir sua propriedade, ou parte dela, em uma Reserva Particular do Patrimônio Natural, sem que isto provoque perda do direito de propriedade. Esta unidade de conservação possui alguns benefícios, tais como isenção de ITR, prioridade na análise de concessão de recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente e preferências nas análises de crédito agrícola.

Além das unidades de proteção integral e das de uso sustentável, a Lei do SNUC incorporou ao Direito brasileiro a chamada Reserva da Biosfera, reconhecida pelo Programa Intergovernamental Man and Biosphere da Unesco.

De acordo com o artigo 41 da Lei 9.985/2000, a Reserva da Biosfera é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, objetivando preservar a diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações.

Esta unidade de conservação é constituída por uma ou várias áreas-núcleo, destinadas à proteção integral da natureza; uma ou várias zonas de amortecimento, onde só são admitidas atividades que não resultem em dano para as áreas-núcleo; e uma ou várias zonas de transição, sem limites rígidos, onde o processo de ocupação e o manejo dos recursos naturais são planejados e conduzidos de modo participativo e em bases sustentáveis.

A Reserva da Biosfera pode ser formada por áreas de domínio público ou privado. Cabe destacar ainda que esta unidade pode ser integrada por unidades de conservação já criadas pelo Poder Público, respeitadas as normas legais que disciplinam o manejo de cada categoria específica. Finalmente, vale mencionar que a Reserva da Biosfera é gerida por um Conselho Deliberativo, formado por representantes de instituições públicas, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser em regulamento e no ato de constituição da unidade.

A lei do SNUC foi posteriormente regulamentada pelo Decreto n. 4.340/2002, que dispõe de forma detalhada sobre os requisitos de criação, abrangência, áreas de mosaico, plano de manejo, gestão compartilhada com OSCIP, autorização para exploração de bens e serviços, reassentamento de populações tradicionais, reavaliação de UC não prevista no SNUC, da reserva da biosfera e da compensação por significativo impacto ambiental.

O mosaico de unidades de conservação é uma figura que se tem natureza assemelhada à da Reserva da Biosfera, mas de âmbito regional e desvinculada de programas internacionais. O mosaico é previsto pelo artigo 20, da Lei n. 9.985/2000, que dispõe sobre sua conveniência sempre que “existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas...” Nesses casos, constitui-se o mosaico e a sua gestão passa a ser feita “de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.”

Outra área disciplinada pela Lei do SNUC é a zona de amortecimento. Tem a função de restringir a ocupação e as atividades do entorno das UCs,

com o intuito de evitar impactos e degradação dos bens ambientais protegidos pela criação da área protegida. A zona de amortecimento está disciplinada pelo artigo 25, da Lei do SNUC, que assim dispõe:

“As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.

§ 1º O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.

§ 2º Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o § 1º poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente.”

No que se refere ao disposto no artigo 36, a lei do SNUC inovou, ao prever a necessidade de compensação ambiental para todos os empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental de obras ou atividades que tenham potencial de causar significativo impacto ambiental. Ao vincular a compensação ambiental a investimentos em UCs, a lei do SNUC garantiu os recursos necessários para a concepção e gestão dessas áreas protegidas. O pilar teórico para referida cobrança é o princípio do poluidor-pagador / usuário pagador.

O parágrafo único do artigo 36 foi ainda mais além. Dispôs sobre o montante a ser destinado para investimentos em UCs, vinculando-o ao percentual gasto com o empreendimento. Assim, estipulou um mínimo de 0,5% (meio por cento) que, posteriormente, foi derrubado por decisão do Supremo Tribunal Federal na ação direta de inconstitucionalidade 3.378-6/DF, publicada no dia 20/06/2008, cujo relator foi o Ministro Carlos Britto.

Entendeu o STF que não poderia haver vinculação mínima do valor do investimento ao montante gasto no empreendimento. O valor deveria guardar equivalência com o grau de impacto.

Atividades — Exercícios discursivos por unidade

A vegetação localizada em áreas de preservação permanente pode ser suprimida? Caso positivo, de que forma? Justifique com base nos dispositivos legais e constitucionais pertinentes.

Acerca das chamadas “áreas de preservação permanente”, descritas no artigo 4º da Lei 12.651/12, responda os itens abaixo:



Qual a natureza jurídica das referidas áreas?

Podem as mencionadas áreas ser conceituadas como uma das categorias dos “espaços territoriais especialmente protegidos” a que alude o inciso III do § 1º do art. 225 da Constituição da República?

O comprador de propriedade rural sem a averbação de reserva legal pode ser responsabilizado pelas autoridades competentes pelo prejuízo causado pelo vendedor? Justifique.

Se a propriedade for anterior ao Código Florestal, está o proprietário obrigado a cumprir com as restrições impostas pela reserva legal? Justifique.

Aponte os requisitos para a criação de uma unidade de conservação.

Pode uma unidade de conservação ser instituída por decreto?

Quais são os requisitos formais para alteração ou supressão de unidade de conservação?

O Governador do Estado, após estudos técnicos do órgão ambiental, criou um Parque Estadual numa serra de Mata Atlântica, por meio de um decreto do Poder Executivo. Posteriormente, após consulta à população residente na sua área de amortecimento, diminuiu a sua extensão territorial, por meio de outro decreto do Executivo. Tais medidas são constitucionais e legais? Justifique e fundamente as respostas.

Questão retirada do concurso para Defensor Público SP, 2006⁹⁸:

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza estabelece dois grupos de unidades de conservação, as de Proteção Integral e as de Uso Sustentável. São Unidades de Proteção Integral:

- a. Refúgio da Vida Silvestre, Área de Proteção Ambiental, Reserva Extrativista, Reserva Biológica e Estação Ecológica.
- b. Estação Ecológica, Área de Proteção Ambiental, Floresta Nacional, Refúgio da Vida Silvestre e Reserva Extrativista.
- c. Reserva Biológica, Parque Nacional, Reserva da Fauna, Floresta Nacional e Reserva Extrativista.
- d. Área de Proteção Ambiental, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Monumento Natural de Refúgio da Vida Silvestre.

⁹⁸ 1 As questões 1-3 foram extraídas da seguinte obra: Antônio F. G. Beltrão, Manual de Direito Ambiental, Editora Método, (2008), p. 227 e 229.



e. Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre.

Questão retirada do concurso para Procurador do Município Manaus, 2006:

O regime jurídico das áreas de preservação permanente difere, essencialmente, daquele aplicável às unidades de conservação, porque as áreas de preservação permanente

a. Podem ser definidas em caráter geral pela lei, ao passo que as unidades de conservação devem ser necessariamente declaradas por ato concreto, emanado do poder público

b. Têm sua supressão condicionada à autorização legislativa, enquanto as unidades de conservação podem ser suprimidas por ato do Poder Executivo.

c. Apenas podem ser definidas pela lei, enquanto as unidades de conservação podem ser definidas tanto por lei quanto por ato do Poder Executivo.

d. Têm sua utilização sujeita ao licenciamento ambiental a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA, ao passo que as unidades de conservação sujeitam-se aos órgãos seccionais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente — SISNAMA.

e. Têm por objetivo exclusivo a preservação da vegetação, enquanto as unidades de conservação sempre visam à proteção integral dos ecossistemas compreendidos em sua área.

Questão retirada do concurso para Promotor de Justiça MG — XLVI:

Assinale a alternativa CORRETA, de acordo com o que dispõe a lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação — SNUC:

a. Integram o grupo de Unidades de Proteção Integral as seguintes categorias de unidades de conservação: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Áreas de Relevante Interesse Ecológico e Área de Proteção Ambiental.

b. O objetivo básico das Unidades de Conservação de Proteção Integral é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais.

c. Em se tratando de unidade de conservação deve ser elaborado um Plano de Manejo que abranja a área correspondente à unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração econômica e social das comunidades vizinhas.



d. Restauração, segundo a definição estabelecida na lei citada, é a restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, diferente de sua condição original.

e. A Estação Ecológica, como Unidade de Conservação de Proteção Integral, tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas, sendo públicos a posse e o domínio de sua área. Havendo áreas particulares incluídas em seus limites deverão ser cedidas, a título gratuito, ao Poder Público, sendo esta uma das restrições legais ao direito de propriedade.

8. Trabalhe no seguinte exercício

Criação de Unidade de Conservação

Objetivo: Ecossistema com relevante função para a estabilização do microclima da região, proteção de nascentes e preservação de rica biodiversidade. Área também com potencial turístico, em razão da existência de cinco cachoeiras.

Peculiaridade: Pecuária extensiva no entorno da área.

Exercício: Criar um manual (parecer jurídico) de criação da unidade conservação para implantação pelo Poder Executivo Estadual, com identificação e justificativa do tipo de unidade de conservação mais apropriada.

Legislação: Lei n. 9.985/2000 e Decreto n. 4.340/2002

Material Complementar (Biblioteca virtual)

Legislação

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

Lei n. 12.651/12 (Código Florestal)

Lei n. 9.985/00;

Lei n. 11.284/06;

Lei n. 11.428/06;

Lei n. 11.516/07;

Decreto n. 4.340/02;

Decreto n. 6.848/2009.

Doutrina

As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação “são bens de interesse comum a todos os habitantes do País”.⁹⁹ O Código Florestal antecipou-se à noção de interesse difuso, e foi precursor da Constituição Federal quando conceituou meio ambiente como bem de uso comum do povo.

Todos temos interesse nas florestas de propriedade privada e nas florestas de propriedade pública. A existência das florestas não passa à margem do Direito nem se circunscreve aos interesses de seus proprietários diretos.

O Código Florestal avança mais, e diz que “as ações ou omissões contrárias às disposições deste Código na utilização e exploração das florestas e demais formas de vegetação são consideradas uso nocivo da propriedade (...)”.¹⁰⁰ Faltou, naquela época, a introdução de um direito de ação judicial que ultrapasse a noção de direito de vizinhança.

De inegável atualidade os conceitos de “interesse comum” e de “uso nocivo da propriedade” com relação ao meio ambiente, e especificamente às florestas.

O interesse comum na existência e no uso adequado das florestas está ligado, com forte vínculo, à função social e ambiental da propriedade.

A destruição ou o perecimento das mesmas podem configurar um atentado à função social e ambiental da propriedade, através de seu uso nocivo. O ser humano, por mais inteligente e mais criativo que seja, não pode viver sem as outras espécies vegetais e animais. Conscientes estamos de que sem florestas não haverá água, não haverá fertilidade do solo; a fauna depende da floresta, e nós — seres humanos — sem florestas não viveremos. As florestas fazem parte de ecossistemas, onde os elementos são interdependentes e integrados.

[MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 16^a ed., rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2008. P.736-737.]

Até a promulgação da Lei do SNUC não existia, no ordenamento jurídico, nenhum preceito que estabelecesse, com precisão, o conceito de Unidade de Conservação, e esta falta prejudicava a tutela que tais áreas proclamavam. No teor do art.2º da Lei 9.985/2000, unidade de conservação vem a ser o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

Portanto, para a configuração jurídico-ecológica de uma unidade de conservação deve haver: a relevância natural; o caráter oficial; a delimitação territorial; o objetivo conservacionista; e o regime especial de proteção e administração.

Observe-se, porém, que a expressão “recursos ambientais” apresenta certa ambiguidade, uma vez que esta categoria compreende, além dos recursos naturais propriamente ditos, outros bens ambientais (culturais, artificiais, etc). É uma

⁹⁹ Parte do art. 1º do Código Florestal — Lei 4.771, de 15.9.1965 (DOU 16.9.1965).

¹⁰⁰ Citação parcial do art. 1º, da MP 2.166-67/2001.

ambigüidade recorrente na legislação ambiental, motivada por deficiência conceitual.

[MILARÉ, Edis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 5. Ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. P. 654.]

Leitura Indicada

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 16^a ed., rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2008. P.736-756 e 811-827.

MILARÉ, Édís. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 5^a ed. ref., atual. e ampl. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2007. P. 690-706 e 652-689.

Jurisprudência

Recorrente: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA e Estado do Paraná *vs.* Recorrido: Ministério Público Federal, Recurso Especial n. 1087370-PR (2008/0200678-2), 1^a Turma, STJ, Julgamento 10/Nov./2009, DJ 27/Nov./2009.

Ementa

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSOS ESPECIAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RECURSO DO ESTADO DO PARANÁ. PENDÊNCIA DE JULGAMENTO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE RATIFICAÇÃO. DELIMITAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E DE RESERVA LEGAL. OBRIGAÇÃO DO PROPRIETÁRIO OU POSSUIDOR DO IMÓVEL.

1. Tratando-se de recurso especial interposto quando pendentes de julgamento embargos de declaração, é indispensável a sua posterior ratificação, conforme orientação da Corte Especial/STJ (Informativo 317/STJ).

2. Hipótese em que a sentença de primeiro grau de jurisdição, ao julgar parcialmente procedente a presente ação civil pública, condenou o proprietário do imóvel rural a: (a) preservar área de vinte por cento da superfície da sua propriedade, a título de reserva legal, e efetuar a reposição florestal gradual, em prazo determinado, sob pena de multa; (b) preservar também as matas ciliares (preservação permanente) na faixa de trinta metros às margens dos rios e cinquenta metros nas nascentes e nos chamados “olhos d’água”; (c) paralisar imediatamente as atividades agrícolas e pecuárias sobre toda a área comprometida, sob pena de multa. Condenou, igualmente, o IBAMA e o

Estado do Paraná a: (d) delimitar a área total de reserva legal e a área de preservação permanente da propriedade, no prazo de sessenta dias, sob pena de multa a ser rateada entre ambos; (e) fiscalizar, a cada seis meses, a realização das medidas fixadas nos itens “a” e “b”, sob pena de multa diária.

3. A delimitação e a averbação da reserva legal constitui responsabilidade do proprietário ou possuidor de imóveis rurais, que deve, inclusive, tomar as providências necessárias à restauração ou à recuperação das formas de vegetação nativa para se adequar aos limites percentuais previstos nos incisos do art. 16 do Código Florestal.

4. Nesse aspecto, o IBAMA não poderia ser condenado a delimitar a área total de reserva legal e a área de preservação permanente da propriedade em questão, por constituir incumbência do proprietário ou possuidor.

5. O mesmo não pode ser dito, no entanto, em relação ao poder-dever de fiscalização atribuído ao IBAMA, pois o Código Florestal (Lei 4.771/65) prevê expressamente que “a União, diretamente, através do órgão executivo específico, ou em convênio com os Estados e Municípios, fiscalizará a aplicação das normas deste Código, podendo, para tanto, criar os serviços indispensáveis” (art. 22, com a redação dada pela Lei 7.803/89).

6. Do mesmo modo, a Lei 7.735/89 (com as modificações promovidas pela Lei 11.516/2007), ao criar o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA, órgão executor do Sistema Nacional do Meio Ambiente — SISNAMA —, nos termos do art. 6º, IV, da Lei 6.938/81, com a redação dada pela Lei 8.028/90, incumbiu-o de: “(I) exercer o poder de polícia ambiental; (II) executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; (c) executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.”

7. Esta Corte já teve a oportunidade de se manifestar no sentido de que “o art. 23, inc. VI da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. No mesmo texto, o art. 225, caput, prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Resp 604.725/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 22.8.2005).

8. Recurso especial do ESTADO DO PARANÁ não conhecido.

9. Recurso especial do IBAMA parcialmente provido, para afastar a sua condenação apenas no que se refere à obrigação de delimitar a área total de reserva legal e a área de preservação permanente da propriedade em questão.



Recorrente: Hermes Wilmar Storch e outros *vs.* Recorrido: Estado de Mato Grosso, Recurso em Mandado de Segurança n. 20.281-MT (2005/0105652-0), 1ª Turma, STJ, Julgamento 12/Jun./2007, DJ 29/Jun./2007.

Ementa

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

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado por Hermes Wilmar Storch e outro contra ato do Sr. Governador do Estado do Mato Grosso, consubstanciado na edição do Decreto n. 5.438, de 12.11.2002, que criou o Parque Estadual Igarapés do Juruena, nos municípios de Colniza e Cotriguaçu, bem como determinou, em seu art. 3º, que as terras e benfeitorias sitas nos limites do mencionado Parque são de utilidade pública para fins de desapropriação. O Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, por maioria, denegou a ação mandamental, concluindo pela legalidade do citado decreto estadual, primeiro, porque precedido de estudo técnico e científico justificador da implantação da reserva ambiental, segundo, pelo fato de a legislação estadual não exigir prévia consulta à população como requisito para criação de unidades de conservação ambiental. Apresentados embargos declaratórios pelo impetrante, foram estes rejeitados, à consideração de que inexistiu no aresto embargado omissão, obscuridade ou contradição a ser suprida. Em sede de recurso ordinário, alega-se que: a) o acórdão recorrido se baseou em premissa equivocada ao entender que, em se tratando de matéria ambiental, estaria o estado-membro autorizado a legislar no âmbito da sua competência territorial de forma distinta e contrária à norma de caráter geral editada pela União; b) nos casos de competência legislativa concorrente, há de prevalecer a competência da União para a criação de normas gerais (art. 24, § 4º, da CF/1988), haja vista legislação federal preponderar sobre a estadual, respeitando, evidentemente, o estatuído no § 1º, do art. 24, da CF/1988; c) é obrigatória a realização de prévio estudo técnico-científico e sócio-econômico para a criação de área de preservação

ambiental, não sendo suficiente a simples justificativa técnica, como ocorreu no caso; d) a justificativa contida no decreto estadual é incompatível com a Superior Tribunal de Justiça conceituação de “parque nacional”; e) é obrigatória a realização de consulta pública para criação de unidade de conservação ambiental, nos termos da legislação estadual (MT) e federal.

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

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

4. A implantação de áreas de preservação ambiental é dever de todos os entes da federação brasileira (art. 170, VI, da CFRB). A União, os Estados-membros e o Distrito Federal, na esteira do art. 24, VI, da Carta Maior, detém competência legislativa concorrente para legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”. O § 2º da referida norma constitucional estabelece que “a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”. Assim sendo, tratando-se o Parque Estadual Igarapés do Juruena de área de peculiar interesse do Estado do Mato Grosso, não prevalece disposição de lei federal, qual seja, a regra do art. 22, § 2º, da Lei n. 9.985/2000, que exige a realização de prévia consulta pública. À norma de caráter geral compete precipuamente traçar diretrizes para todas as unidades da federação, sendo-lhe, no entanto, vedado invadir o campo das peculiaridades regionais ou estaduais, tampouco

dispor sobre assunto de interesse exclusivamente local, sob pena de incorrer em flagrante inconstitucionalidade.

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

6. Recurso ordinário não-provido.

Recorrente: Hermes Wilmar Storch *vs.* Recorrido: Estado de Mato Grosso, RMS n. 20281-MT (2005/0105652-0), 1ª Turma, STJ, Julgamento 12/ Jun./2007, DJ 29/ Jun./2007.

Ementa

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

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado por Hermes Wilmar Storch e outro contra ato do Sr. Governador do Estado do Mato Grosso, consubstanciado na edição do Decreto n. 5.438, de 12.11.2002, que criou o Parque Estadual Igarapés do Juruena, nos municípios de Colniza e Cotriguaçu, bem como determinou, em seu art. 3º, que as terras e benfeitorias sitas nos limites do mencionado Parque são de utilidade pública para fins de desapropriação. O Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, por maioria, denegou a ação mandamental, concluindo pela legalidade do citado decreto estadual, primeiro, porque precedido de estudo técnico e científico justificador da implantação da reserva ambiental, segundo, pelo fato de a legislação estadual não exigir prévia consulta à população como requisito para criação de unidades de conservação ambiental. Apresentados embargos declaratórios pelo impetrante, foram estes rejeitados, à consideração de que inexistia no aresto embargado omissão, obscuridade ou contradição a ser suprida. Em sede de recurso ordinário, alega-se que: a) o acórdão recorrido se baseou em premissa equivocada ao entender que, em se tratando de matéria ambiental, estaria o estado-membro autorizado a le-

gislar no âmbito da sua competência territorial de forma distinta e contrária à norma de caráter geral editada pela União; b) nos casos de competência legislativa concorrente, há de prevalecer a competência da União para a criação de normas gerais (art. 24, § 4º, da CF/1988), haja vista legislação federal preponderar sobre a estadual, respeitando, evidentemente, o estatuído no § 1º, do art. 24, da CF/1988; c) é obrigatória a realização de prévio estudo técnico-científico e socioeconômico para a criação de área de preservação ambiental, não sendo suficiente a simples justificativa técnica, como ocorreu no caso; d) a justificativa contida no decreto estadual é incompatível com a conceituação de “parque nacional”; e) é obrigatória a realização de consulta pública para criação de unidade de conservação ambiental, nos termos da legislação estadual (MT) e federal.

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

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

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

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

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

6. Recurso ordinário não-provido.

Glossario

APP — Área de Preservação Permanente — Lei 12.651/12, art. 4º e seguintes, Resolução CONAMA 303/2002. Áreas de grande importância ecológica, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas.

Reserva legal — Área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa. Art. 3º, III, Código Florestal.

Unidades de conservação — Lei 9.985/00, art. 2º, inciso I. Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de preservação.

Recurso ambiental — Lei 9.985/00, art. 2º, inciso IV. A atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Proteção Integral — Lei 9.985/00, art. 2º, inciso VI. Manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais.

Manejo — Lei 9.985/00, art. 2º, inciso VIII. Todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas.

Uso Indireto — Lei 9.985/00, art. 2º, inciso IX. Aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.

Uso Direto — Lei 9.985/00, art. 2º, inciso X. Aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, de recursos naturais.

Uso Sustentável — Lei 9.985/00, art. 2º, inciso XI. Exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

Plano de Manejo — Lei 9.985/00, art. 2º, inciso XVII. Documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

Zona de Amortecimento — Lei 9.985/00, art. 2º, XVIII. O entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade.

Corredores Ecológicos — Lei 9.985/00, art. 2º, inciso XIX. Porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.

APA — Área de Proteção Ambiental — Lei 9.985/00, art. 15, Resolução CONAMA 010/88, art. 4º, 1º. Em geral extensa, constituída de terras públicas ou privadas, com certa ocupação humana, dotada de atributos ecológicos e convertida em unidade de conservação de uso sustentável, disciplinando o processo de ocupação para a melhoria da qualidade de vida da população local e proteção dos ecossistemas regionais.

ARIE — Áreas de Relevante Interesse Ecológico — Lei 9.985/00, art. 16. Em geral de pequena extensão, constituída de terras públicas ou privadas, com pouca ou nenhuma ocupação humana, dotada de características naturais extraordinárias, convertida em unidade de conservação de uso sustentável para manter ecossistemas naturais com restrições ao uso da propriedade privada.

5. CASOS GERADORES

CASO GERADOR 1

Um consórcio de empresas construiu uma Usina Hidroelétrica na divisa dos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Realizou Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). Cumpriu com os requisitos e exigências legais estabelecidos pela Lei 6.938/81 e Res. CONAMA 237/97. Com base nas conclusões do EIA/RIMA, as Licenças Prévias e de Instalação foram concedidas pelo IBAMA.

De acordo com o estudo, apontou-se para uma área de florestas nativas de araucárias, algumas outras espécies da flora e outras da fauna que potencialmente seriam afetadas. Contudo, eventuais danos contavam com plano de mitigação sugerindo que os impactos seriam compensados por outras medidas ambientais e sociais (geração de energia elétrica). Finalmente, de que eventuais impactos ambientais não seriam irreversíveis. Durante o procedimento de licenciamento ambiental foram observados os requisitos de audiências públicas e todos os demais exigidos pela regulamentação específica.

Até a solicitação da Licença de Operação as empresas já tinham investido R\$ 1,3 bilhão de reais. Antes que a LO pudesse ser concedida pelo IBAMA, o consórcio de empresas teria que proceder com o desmatamento da área de floresta, no local que seria afetado pela inundação do Rio, formando a represa da hidroelétrica. Para tanto, o consórcio requereu ao IBAMA a referida autorização de supressão da vegetação. Quase 5 anos, portanto, após o início da construção, esta solicitação despertou a suspeita de alguns grupos não-governamentais representados pela Rede de Organizações da Mata Atlântica.

Em estudo e investigações conduzidas pela ROMA, constatou-se que as informações do EIA/RIMA não correspondiam com a realidade. Os impactos ambientais seriam catastróficos e incluiriam: extinção de diversas espécies endêmicas e supressão total de um dos últimos remanescentes de florestas de araucárias nativas. As investigações apontaram, ainda, fortes indícios de corrupção dos agentes do IBAMA nas concessões das Licenças Prévia e de Instalação.

Para evitar que a obra fosse embargada pelos fortes indícios contra as informações do EIA/RIMA, o consórcio de empresas tentou sensibilizar o Ministério Público com medidas compensatórias em outras regiões dos Estados. O Ministério Público propôs, então, a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). O consórcio de empresas aceitou os termos do TAC, mas o inconformismo da ROMA não impediu que a organização ajuizasse uma ação civil pública.



Diante deste contexto, qual é o embasamento (legal) de cada pretensão das instituições potencialmente interessadas no caso? 1) ROMA; 2) Ministério Público; 3) Consórcio de Empresas.

CASO GERADOR 2

A cidade de Balneário, no Estado de Santa Catarina, é banhada por mais de cinquenta praias. Nos últimos anos, o município passou por um processo de grande valorização imobiliária em decorrência da imensa procura por residências de final de semana, veraneio ou mesmo por pessoas em busca de melhor qualidade de vida.

A JBR empreendimentos imobiliários protocolou um pedido de licença ambiental junto ao órgão ambiental municipal para a construção de um condomínio residencial na praia do Sul, no extremo sul do seu território. O balneário fica a 40 km das áreas mais urbanizadas do município. No recente zoneamento ecológico-econômico aprovado pelo município, a área está entre as de incentivo à exploração imobiliária. Por estar longe dos centros mais urbanizados do município, o balneário não possui rede de saneamento básico. Contudo, o município não quer que este fato seja obstáculo para o desenvolvimento da região. Assim, o órgão municipal condicionou o deferimento do pedido de licença ao compromisso da JBR em construir estações de tratamento de esgoto primárias antes de lançar os efluentes no oceano. Por entender que os padrões mínimos de qualidade da água determinados pela regulamentação federal constituem-se como interferência à autonomia constitucional dos municípios, a cidade de Balneário estipulou outros, menos restritos, para poder sustentar juridicamente eventual deferimento da licença ambiental.

A ONG Amigos da Praia, com sede no Estado do Mato Grosso, protocolou pedido de certidão junto ao órgão ambiental de Balneário solicitando esclarecimentos quanto ao pedido de licenciamento ambiental protocolado pela JBR. A resposta foi a de que como não há qualquer licença ambiental concedida até o momento, não há informação a ser prestada.

Na mesma praia, não muito longe do local do empreendimento imobiliário, está localizado o Centro de Pesquisas Marinhas do Estado de Santa Catarina (CPMESC). O Centro foi instituído com a finalidade de capacitar comunidades tradicionais e de pouca renda que vivem no local para maximizar a exploração sustentável do ambiente marinho. A principal atividade de capacitação desenvolvida no Centro é a criação de ostras que, por sua vez, depende em grande parte de um ambiente marinho plenamente equilibrado.

A associação dos moradores tradicionais, em sua assembleia geral extraordinária, consignou a preocupação em relação à construção do empreendimento imobiliário na área.

O Estado de Pernambuco enfrenta situações semelhantes. Como Procurador(a) do Estado de Pernambuco, você foi consultado(a) pelo(a) Governador para fazer uma análise da natureza dos direitos e interesses (difusos, coletivos e/ou individuais homogêneos) no caso narrado de Santa Catarina. Solicita o Governador que o seu parecer identifique todas as situações do caso com possíveis implicações jurídicas. O seu argumento deve ser embasado nos princípios de direito ambiental e nos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que possam influenciar o desfecho do caso catarinense.

CASO GERADOR 3

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

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

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

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

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

a) de cinco metros para os cursos de água inferiores a cinco metros de largura;

b) de dez metros para os cursos de água que tenham de cinco até dez metros de largura;



c) de dez metros acrescidos de 50% (cinquenta por cento) da medida existente a dez metros, para cursos de água que tenham largura superior a dez metros.

II — a planície de inundação de lagoa ou laguna;

III — as dunas e os campos de dunas;

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

Compare o texto da lei Estadual acima transcrito com o disposto na Lei Ordinária Federal 12.651/2012:

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I — as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II — as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;

b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III — as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

IV — as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;

V — as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI — as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;



VII — os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII — as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX — no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X — as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI — em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

§ 1º Não será exigida Área de Preservação Permanente no entorno de reservatórios artificiais de água que não decorram de barramento ou represamento de cursos d'água naturais.

§ 2º (Revogado).

§ 3º (VETADO).

§ 4º Nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, fica dispensada a reserva da faixa de proteção prevista nos incisos II e III do caput, vedada nova supressão de áreas de vegetação nativa, salvo autorização do órgão ambiental competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente — Sisnama.

§ 5º É admitido, para a pequena propriedade ou posse rural familiar, de que trata o inciso V do art. 3º desta Lei, o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto na faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos, desde que não implique supressão de novas áreas de vegetação nativa, seja conservada a qualidade da água e do solo e seja protegida a fauna silvestre.

§ 6º Nos imóveis rurais com até 15 (quinze) módulos fiscais, é admitida, nas áreas de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo, a prática da aquicultura e a infraestrutura física diretamente a ela associada, desde que:

I — sejam adotadas práticas sustentáveis de manejo de solo e água e de recursos hídricos, garantindo sua qualidade e quantidade, de acordo com norma dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;

II — esteja de acordo com os respectivos planos de bacia ou planos de gestão de recursos hídricos;



III — seja realizado o licenciamento pelo órgão ambiental competente;

IV — o imóvel esteja inscrito no Cadastro Ambiental Rural — CAR.

V — não implique novas supressões de vegetação nativa.

§ 7º (VETADO).

§ 8º (VETADO).

§ 9º (VETADO).

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

CASO GERADOR 4

Uma indústria de fabricação de máquinas e peças para indústria automobilística pretende se instalar em Mangaratiba, no Estado do Rio de Janeiro. Após a realização de Avaliação Ambiental, constataram-se impactos em um pequeno corpo hídrico dentro de uma pequena comunidade de indígenas existente na área. Além disso, a Avaliação Ambiental constatou a possibilidade de impactos em um rio que serve também ao município vizinho de Itaguaí. Finalmente, os resíduos gerados pela indústria serão processados em um aterro sanitário a ser construído no próprio município de Mangaratiba.

Diante deste breve quadro fático, a indústria, sua cliente, solicita um parecer junto ao seu escritório para saber perante qual o órgão ambiental deve ser requerida a licença para que a empresa possa entrar em funcionamento.

CASO GERADOR 5

O amianto ou asbesto é uma fibra mineral natural sedosa que, por suas propriedades físico-químicas (alta resistência mecânica e às altas temperaturas, incombustibilidade, boa qualidade isolante, durabilidade, flexibilidade, indestrutibilidade, resistente ao ataque de ácidos, álcalis e bactérias, facilidade de ser tecida etc.), abundância na natureza e, principalmente, baixo custo tem sido largamente utilizado na indústria. É extraído fundamentalmente de rochas compostas de silicatos hidratados de magnésio, onde apenas de 5 a 10% se encontram em sua forma fibrosa de interesse comercial.

Os nomes latino e grego, respectivamente, amianto e asbesto, têm relação com suas principais características físico-químicas, incorruptível e incombustível.

Está presente em abundância na natureza sob duas formas: serpentinas (amianto branco) e anfíbolios (amiantos marrom, azul e outros), sendo que a

primeira — serpentinas— corresponde a mais de 95% de todas as manifestações geológicas no planeta.

Já foi considerado a seda natural ou o mineral mágico, já que vem sendo utilizado desde os primórdios da civilização, inicialmente para reforçar utensílios cerâmicos, conferindo-os propriedades refratárias.

Com o advento da Revolução Industrial no século XIX, o amianto foi a matéria-prima escolhida para isolar termicamente as máquinas e equipamentos e foi largamente empregado, atingindo seu apogeu nos esforços das primeiras e segundas guerras mundiais. Dali para frente, as epidemias de adoecimentos e vítimas levaram o mundo “moderno” ao conhecimento e reconhecimento de um dos males industriais do século XX mais estudados em todo o mundo, passando a ser considerado daí em diante a “poeira assassina”.

Os grandes produtores mundiais tentaram por muito tempo atribuir toda a malignidade desta matéria-prima ao tipo dos anfíbolios, menos de 5% de todo o amianto minerado no mundo, e salvar este negócio lucrativo, atribuindo à crisotila (amianto branco) propriedades benéficas, tanto do ponto de vista da saúde, como sua necessidade para as populações de baixa renda no uso de coberturas e abastecimento de água potável. Hoje a polêmica do bom e mau amianto já está praticamente superada em todo o mundo, tendo em vista a vasta literatura médica mundial existente e fruto da produção acadêmica de todo um século.

O Brasil está entre os cinco maiores produtores de amianto do mundo e é também um grande consumidor, havendo por isto um grande interesse científico a nível mundial sobre nossa situação, quando praticamente todos os países europeus já proibiram seu uso. A maior mina de amianto em exploração no Brasil situa-se no município de Minaçu, no Estado de Goiás e é atualmente administrada pela empresa brasileira Eternit S/A, mas que até recentemente era explorada por grupo franco-suíço (Brasilit e Eternit) em cujos países de origem o amianto está proibido desde o início da década de 90.

No Brasil, o amianto tem sido empregado em milhares de produtos, principalmente na indústria da construção civil (telhas, caixas d’água de cimento-amianto etc.) e em outros setores e produtos como guarnições de freio (lonas e pastilhas), juntas, gaxetas, revestimentos de discos de embreagem, tecidos, vestimentas especiais, pisos, tintas etc.

O Canadá, segundo maior produtor mundial de amianto, é o maior exportador desta matéria-prima, mas consome muito pouco em seu território (menos de 3%). Para se ter uma ideia de ordem de grandeza e da gravidade da questão para os países pobres: um(a) cidadão(ã) americano(a) se expõe em média a 100g/ano, um(a) canadense a 500 g/ano e um(a) brasileiro(a), mais ou menos, a 1.200g/ano.

Este quadro inicial nos indica uma diferença na produção e consumo do amianto entre os países do Norte e do Sul, em especial, o Brasil, explicada

pelo fato de que o amianto é uma fibra comprovadamente cancerígena e que os cidadãos do Norte já não aceitam mais se expor a este risco conhecido. O amianto é um bom exemplo de como estes países transferem a produção a populações que desconhecem os efeitos nocivos deste produto, enquanto para eles buscam outras alternativas menos perigosas, recorrendo à política do duplo-padrão (*double-standard*): produção e comercialização de produtos proibidos nos países desenvolvidos e liberados para os países em desenvolvimento.

Entre as doenças relacionadas ao amianto estão a asbestose (doença crônica pulmonar de origem ocupacional), cânceres de pulmão e do trato gastrointestinal e o mesotelioma, tumor maligno raro e de prognóstico sombrio, que pode atingir tanto a pleura como o peritônio, e tem um período de latência em torno de 30 anos.

Destas doenças, poucas foram caracterizadas como ocasionadas pela exposição ao amianto no Brasil. Menos de uma centena de casos estão citados em toda a literatura médica nacional do século XX, sendo este um dos mecanismos que tornam estas patologias invisíveis aos olhos da sociedade, fazendo-a crer que a situação brasileira é diferente da de outros países, levando com isto a um protelamento de decisões políticas, entre as quais o seu banimento ou proibição.

O Estado do Mato Grosso do Sul proibiu a comercialização e a industrialização de qualquer tipo de amianto no seu território, pela Lei 2.210/01. O Estado de Goiás, maior produtor de amianto, ajuíza ação direta de inconstitucionalidade perante o STF alegando violações constitucionais da Lei Sul Mato Grossense por existir lei federal disciplinando a matéria (Lei n. 9.055/95). Quais são as possíveis violações constitucionais e como deve o Supremo Tribunal Federal se posicionar?

CASO GERADOR 6

A empresa Corta Bem Terraplanagem, representada pelo geólogo responsável Giovane Floral, obteve licença ambiental para recuperação ambiental e paisagística com exploração de saibro de uma área degradada, localizada em Porto das Canas na cidade de Maracá. A licença foi expedida conforme exigências do Termo de Compromisso n. 1/08, bem como de relatório de vistoria técnica da gerência de licenciamento e fiscalização da FUMAM que determinava a drenagem pluvial e revegetação da área.

Em decorrência de fortes chuvas, a lagoa da praia transbordou e provocou alagamento das residências próximas e prejudicou o trabalho de recuperação da área degradada. Segundo investigação da FUMAM, a empresa teria promovido ligações clandestinas das águas pluviais à lagoa daquela praia, o que

teria sido fator determinante para o alagamento e prejuízos ambientais em decorrência das fortes chuvas.

Em face do ocorrido, a Fundação Municipal do Meio Ambiente de Maracá (FUMAM) e o Ministério Público ajuizaram Ação Civil Pública, alegando que a empresa deixou de cumprir com as exigências do Termo de Compromisso e do relatório de vistoria técnica que determinava a drenagem pluvial e revegetação da área.

Diante desta situação, solicita-se que o seu grupo esboce os pedidos e fundamentos das ações e contestações cabíveis, indicando o tipo de ação e as melhores estratégias para cada parte. Um dos pleitos que deve ser incluído é o de dano moral ambiental. O valor a ser ressarcido seria revertido para o Fundo para reconstituição dos Bens Lesados (art. 13 da Lei 7.347/85). Por isso, dependendo do seu grupo de trabalho, pede-se que você também inclua no pedido ou conteste nas hipóteses cabíveis.

Os grupos de trabalho estão assim divididos entre:

- 1) Ministério Público;
- 2) FUMAM;
- 3) Associação de Moradores;
- 4) Corte Bem Terraplanagem;
- 5) Geólogo responsável.

CASO GERADOR 7

João da Silva herda uma propriedade rural de 150 ha. no Estado do Rio de Janeiro. A cobertura vegetal da fazenda é de formação florestal de mata atlântica em estado primário de regeneração. Como João da Silva não tem interesse em ficar com a fazenda, ele tenta vendê-la por diversas vezes, mas sem sucesso.

Um grupo de trabalhadores sem terra ameaça invadir a propriedade. No mês anterior, alguns trabalhadores de fato invadiram a sua propriedade e suprimiram cerca de 2 ha. da vegetação para plantar mandioca e alguns vegetais. Contudo, a reintegração de posse foi deferida rapidamente e João da Silva conseguiu expulsar os trabalhadores da área. Mas as ameaças de invasão continuam.

A região é formada por agricultores de cana-de-açúcar, mas nenhum deles se interessa pela compra da área de João da Silva, por receio das restrições ambientais.

Diante desse quadro, João da Silva procura seu escritório para que você possa indicar algumas alternativas à luz da legislação florestal e avaliar eventuais responsabilidades ambientais sobre sua atual situação.

CASO GERADOR 8

Um grande proprietário rural no Estado do Pará requer junto ao órgão Estadual competente uma licença ambiental para explorar recursos ambientais florestais e hídricos. A região é muito árida e extremamente dependente de um aquífero que tem 30% de sua área sob a propriedade em questão. Próximo a fazenda, localiza-se uma comunidade de baixa renda e que depende em grande parte dos recursos hídricos e florestais existentes. O proprietário rural teme porque a tendência do aquífero é se esgotar em 30 anos. No intuito de resguardar a água necessária para suas atividades por um longo período, o proprietário pretende reservar os seus direitos à utilização do aquífero no futuro. Nem o município, tampouco o Estado possuem a tecnologia necessária para perfuração de poços que alcancem a profundidade do aquífero. Mas uma parceria com empresas alemãs sugere que em 5 anos a tecnologia estará disponível.

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

Recentemente, uma indústria de papel e celulose manifestou interesse em se instalar na região, condicionando a decisão final ao licenciamento ambiental para utilização dos recursos florestais. Além disso, a indústria necessitará de licença para emissão de gases poluentes e para emissão de afluentes em um riacho próximo. A autoridade ambiental competente adiantou que a licença, ainda que emitida de acordo com padrões ambientais de qualidade, caso deferida, pode ensejar prejuízos a qualidade da água que abastece a comunidade. Neste caso, um tratamento especial adicional será necessário e os custos imputados à indústria.

Incentivados pela possibilidade de crescimento da região, produtores de soja desejam introduzir semente transgênica adquirida junto a multinacional norte-americana. Diante da possibilidade de grandes negócios, a multinacional tenta junto aos órgãos ambientais competentes a dispensa do estudo prévio de impacto ambiental que visa apurar eventuais riscos ao meio ambiente. Sustenta que não há evidências científicas concretas que sugiram qualquer impacto adverso. Por outro lado, a utilização de pesticidas necessários para maximização da produção orgânica é comprovadamente lesiva ao meio ambiente.

a. Diante deste quadro, pergunta-se:

i. Quais os princípios de direito ambiental que se aplicam ao caso narrado e por quê?



CASO GERADOR 9

Uma grande Cia. de Óleo e Gás, após ter carregado o navio com petróleo, estava abastecendo a embarcação no porto do Rio de Janeiro. Um vazamento na mangueira de combustível causou uma explosão. Como decorrência, milhares de litros de óleo contaminaram a Baía de Guanabara. Alguns dos prejuízos incluem:

- b.** Por 3 meses a Associação dos Pescadores da Ilha do Governador, composta por 100 pescadores, parou suas atividades;
- c.** Outros 50 pescadores não associados a esta entidade também foram forçados a paralisar suas atividades;
- d.** O vazamento causou diversos danos ao meio ambiente (morte de peixes, pássaros, interdição de balneários, etc.)

O acidente causou indignação em diversos setores da sociedade, mas mais especificamente:

- a.** Em uma ONG de Proteção Ambiental em Brasília;
- b.** Em um ecologista de Palmas, no Tocantins, que consultou o seu Escritório de Advocacia visando anular ato do IBAMA na escolha do método de limpeza do vazamento. Segundo ele, o método é arcaico e em desacordo com procedimentos mais modernos e eficientes disponíveis ao próprio IBAMA;
- c.** No Ministério Público Federal;
- d.** Na Associação de Pescadores da Ilha do Governador;
- e.** Nos Pescadores não associados à APIG.

Diante deste caso, indaga-se:

- a.** Qual a natureza do(s) direito(s) a ser(em) tutelado(s) de cada um dos 5 interessados?
- b.** Qual o mecanismo processual disponível para cada um dos 5 interessados? Por quê?

CASO GERADOR 10

A PETROBRÁS S/A contratou a empresa TECHINT para realizar escavações no leito do Rio Cubatão, serviço que acarretou danos ao meio ambiente, especialmente a morte de milhares de peixes. A Techint foi contratada pela PETROBRÁS S/A para realizar escavações no leito do rio Cubatão, o que acabou acarretando agitação de material químico depositado no fundo do rio, com mortandade de peixes. Esse fato motivou o Município de Cubatão a promover Ação Civil Pública visando o ressarcimento dos danos pela PETROBRÁS S/A. Na ação, o Município de Cubatão pretende que a contratante seja condenada a restaurar o rio, com a reposição dos peixes em substituição àqueles vitimados pelo acidente ecológico. Como advogado da PETROBRÁS S/A, esboce uma estratégia de defesa.

CASO GERADOR 11

A CECA — Comissão Estadual de Controle Ambiental do Estado do Rio de Janeiro lavrou auto de infração imputando à Petrobrás multa por infringência ao inciso 2.1 da Tabela do Decreto n.º 8.974/86 cometida em 22.11.1991, consubstanciada no vazamento de 500 litros de petróleo do navio de bandeira Liberiana fretado pela recorrente. A multa foi aplicada por poluição de água e solo com substância não tóxica, quando o navio transportava petróleo bruto para Angra dos Réis.

À época do ocorrido vigia o § 4º, da Lei 6.938/81 que assim dispunha:

§ 4º Nos casos de poluição provocada pelo derramamento ou lançamento de detritos ou óleo em águas brasileiras, por embarcações e terminais marítimos ou fluviais, prevalecerá o disposto na Lei nº 5.357, de 17/11/1967.

A Lei 5.357/67, por sua vez, dispõe:

“Art 1º As embarcações ou terminais marítimos ou fluviais de qualquer natureza, estrangeiros ou nacionais, que lançarem detritos ou óleo nas águas que se encontrem dentro, de uma faixa de 6 (seis) milhas marítimas do litoral brasileiro, ou nos rios, lagoas e outros tratos de água ficarão sujeitos às seguintes penalidades:

- a) as embarcações, à multa de 2% (dois por cento) do maior salário-mínimo vigente no território nacional, por tonelada de arqueação ou fração;*
- b) os terminais marítimos ou fluviais, à multa de 200 (duzentos) vezes o maior salário-mínimo vigente no território nacional.*



Parágrafo único. Em caso de reincidência a multa será aplicada em dobro.

Art 2º A fiscalização desta Lei fica a cargo da Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha, em estreita cooperação com os diversos órgãos federais ou estaduais interessados.

Art 3º A aplicação da penalidade prevista no art. 1º e a contabilidade da receita dela decorrente far-se-ão de acôrdo com o estabelecido no Regulamento para as Capitânicas de Portos.

Art 4º A receita proveniente da aplicação desta lei será vinculada ao Fundo Naval, para cumprimento dos programas e manutenção dos serviços necessários à fiscalização da observância desta Lei.

Art 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art 6º Revogam-se as disposições em contrário.”

Outro dispositivo que pode auxiliar no desenvolvimento das estratégias de ação é o artigo 2º do Decreto n. 83.540/79, *in verbis*:

O proprietário de um navio, que transporte óleo a granel como carga, é civilmente responsável pelos danos causados por poluição por óleo no Território Nacional, incluído o mar territorial, salvo nas hipóteses previstas no § 2º, do artigo III, da Convenção ora regulamentada.

Como advogado da PETROBRÁS, esboce a estratégia de defesa atentando para as seguintes questões:

- 1) É da competência dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos a aplicação de penalidades pelo dano ambiental ocasionado por vazamento de óleo de navio estrangeiro em águas brasileiras?
- 2) Se de competência dos órgãos do SISNAMA, pode o órgão estadual aplicar multa por violação de lei federal?
- 3) O pagamento da multa ambiental é de responsabilidade do proprietário do navio estrangeiro ou da PETROBRÁS, que o fretou para transportar o petróleo bruto?

Na elaboração da estratégia de defesa, considere também o disposto na Lei 6.938/81 e o disposto no art. 7º, da Lei 7.661/88, *in verbis*:

A degradação dos ecossistemas, do patrimônio e dos recursos naturais da Zona Costeira implicará ao agente a obrigação de reparar o dano causado e a sujeição às penalidades previstas no art. 14 da Lei 6.938, de 31 de agosto



de 1981, elevado o limite máximo da multa ao valor correspondente a 100.000 (cem mil) Obrigações do Tesouro Nacional — OTN, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

**RÔMULO SILVEIRA DA ROCHA SAMPAIO**

Doutor e Mestre (LL.M) em Direito Ambiental pela Pace University School of Law, Nova York, EUA. Mestre em Direito Econômico e Social pela PUC-PR. Professor de Direito Ambiental da FGV DIREITO RIO. Pesquisador do Centro de Direito e Meio Ambiente (CDMA) da FGV DIREITO RIO. Professor Visitante da Pace University School of Law, Nova York, EUA e da Georgia State University College of Law, Atlanta, EUA. Sócio do escritório Reis e Sampaio Advogados.



FICHA TÉCNICA

Fundação Getúlio Vargas

Carlos Ivan Simonsen Leal
PRESIDENTE

FGV DIREITO RIO

Joaquim Falcão
DIRETOR

Sérgio Guerra
VICE-DIRETOR DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

Rodrigo Vianna
VICE-DIRETOR ADMINISTRATIVO

Thiago Bottino do Amaral
COORDENADOR DA GRADUAÇÃO

Andre Pacheco Mendes
COORDENADOR DO NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA – CLÍNICAS

Cristina Nacif Alves
COORDENADORA DE ENSINO

Marília Araújo
COORDENADORA EXECUTIVA DA GRADUAÇÃO