

# COLEÇÃO IGV

## MEIO AMBIENTE EM DEBATE

VOLUME I



ROBERTO BRANDÃO ARAÚJO  
FLÁVIA PERES NUNES  
(ORGANIZADORES)





ROBERTO BRANDÃO ARAÚJO  
FLÁVIA PERES NUNES  
(ORGANIZADORES)

**COLEÇÃO IGV**  
MEIO AMBIENTE EM DEBATE

Volume I

Editora Metrics  
Santo Ângelo – Brasil  
2024



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

**Revisão:** Os autores

**Capa:** Freepik

---

## CATALOGAÇÃO NA FONTE

C691 Coleção IGV [recurso eletrônico] : meio ambiente em debate / organizadores: Roberto Brandão Araújo, Flávia Peres Nunes. - Santo Ângelo : Metrics, 2024. v. 1 : il.

ISBN 978-65-5397-197-4

DOI 10.46550/978-65-5397-197-4

1. Meio ambiente. 2. Licenciamento ambiental. 3. Gestão ambiental. I. Araújo, Roberto Brandão (org.). II. Nunes, Flávia Peres (org.)

CDU: 574

---

Responsável pela catalogação: Fernanda Ribeiro Paz - CRB 10/ 1720



Rua Antunes Ribas, 2045, Centro, Santo Ângelo, CEP 98801-630

E-mail: [editora.metrics@gmail.com](mailto:editora.metrics@gmail.com)

<https://editorametrics.com.br>

## Conselho Editorial

Dr. Charley Teixeira Chaves	PUC Minas, Belo Horizonte, MG, Brasil
Dra. Cleusa Inês Ziesmann	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Douglas Verbicaro Soares	UFRR, Boa Vista, RR, Brasil
Dr. Eder John Scheid	UZH, Zurique, Suíça
Dr. Fernando de Oliveira Leão	IFBA, Santo Antônio de Jesus, BA, Brasil
Dr. Glaucio Bezerra Brandão	UFRN, Natal, RN, Brasil
Dr. Gonzalo Salerno	UNCA, Catamarca, Argentina
Dra. Helena Maria Ferreira	UFLA, Lavras, MG, Brasil
Dr. Henrique A. Rodrigues de Paula Lana	UNA, Belo Horizonte, MG, Brasil
Dr. Jenerton Arlan Schütz	UNIJUÍ, Ijuí, RS, Brasil
Dr. Jorge Luis Ordelin Font	CIESS, Cidade do México, México
Dr. Luiz Augusto Passos	UFMT, Cuiabá, MT, Brasil
Dr. Manuel Becerra Ramirez	UNAM, Cidade do México, México
Dr. Marcio Doro	USJT, São Paulo, SP, Brasil
Dr. Marcio Flávio Ruaro	IFPR, Palmas, PR, Brasil
Dr. Marco Antônio Franco do Amaral	IFTM, Ituiutaba, MG, Brasil
Dra. Marta Carolina Gimenez Pereira	UFBA, Salvador, BA, Brasil
Dra. Mércia Cardoso de Souza	ESMEC, Fortaleza, CE, Brasil
Dr. Milton César Gerhardt	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Muriel Figueiredo Franco	UZH, Zurique, Suíça
Dr. Ramon de Freitas Santos	IFTO, Araguaína, TO, Brasil
Dr. Rafael J. Pérez Miranda	UAM, Cidade do México, México
Dr. Regilson Maciel Borges	UFLA, Lavras, MG, Brasil
Dr. Ricardo Luis dos Santos	IFRS, Vacaria, RS, Brasil
Dr. Rivetla Edipo Araujo Cruz	UFPA, Belém, PA, Brasil
Dra. Rosângela Angelin	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dra. Salete Oro Boff	IMED, Passo Fundo, RS, Brasil
Dra. Vanessa Rocha Ferreira	CESUPA, Belém, PA, Brasil
Dr. Vantoir Roberto Brancher	IFFAR, Santa Maria, RS, Brasil
Dra. Waldimeiry Corrêa da Silva	ULOYOLA, Sevilha, Espanha

Este livro foi avaliado e aprovado por pareceristas *ad hoc*.



# Sumário

Apresentação .....	13
<i>Germano Luiz Gomes Vieira</i>	
Capítulo 1 - Licenciamento e impactos socioambientais: estudo do caso do empreendimento Complexo Eólico de Canudos, no semiárido baiano .....	19
<i>Amanda Barreto Souza Moraes Dias</i>	
<i>Roberto Brandão Araújo</i>	
Capítulo 2 - Análise comparativa da Deliberação Normativa COPAM nº 74 de 2004 e a Deliberação Normativa COPAM nº 217 de 2017 .....	37
<i>Any Caroline</i>	
<i>Rosimary de O. Souto</i>	
<i>Roberto Brandão Araújo</i>	
Capítulo 3 - Do autolicenciamento ambiental de obras públicas	59
<i>Leonardo Fantini de Almeida</i>	
<i>Roberto Brandão Araújo</i>	
Capítulo 4 - Banco de Iniciativas de Pagamento por Serviços Ambientais em Minas Gerais.....	79
<i>Fabiana Gonçalves Moreira</i>	
<i>Lucas Gonçalves Moreira</i>	
<i>Roberto Brandão Araújo</i>	

Capítulo 5 - Os efeitos da possibilidade de reparação na cumulação das obrigações de fazer e não fazer e de indenizar o dano ao meio ambiente natural: uma análise da jurisprudência do TJMG .....	95
--	----

*Giulia Parreira Xavier do Vale*

*Roberto Brandão Araújo*

Capítulo 6 - Recuperação de Mata Ciliar frente ao Programa de Regularização Ambiental no estado de Minas Gerais .....	111
---	-----

*Lovaine Pereira Souto*

*Roberto Brandão Araújo*

Capítulo 7 - Responsabilidade Civil do Estado na omissão de fiscalização ambiental: uma análise Jurisprudencial dos Tribunais Superiores.....	123
---	-----

*Luara Balbino Colpa*

*Mateus Carvalho Soeiro*

*Roberto Brandão Araújo*

Capítulo 8 - Compensação ambiental: uma breve análise sobre a natureza jurídica da verba e a oportunidade de financiamento de projetos ambientais.....	147
--	-----

*Marcela de Barros Riccio*

*Carina Aparecida Silva Damasceno*

*Roberto Brandão Araújo*

Capítulo 9 - Fragilidades na lei da mata atlântica que desguarnecem os campos de altitude.....	171
--	-----

*Márcia Queiroz Andrade*

*Roberto Brandão Araújo*

Capítulo 10 - Responsabilidade civil ambiental: protegendo o meio ambiente e garantindo justiça .....	183
<i>Márcia Regina de Souza Maia</i>	
<i>Roberto Brandão Araújo</i>	
Capítulo 11 - Evolução histórica e aplicação prática: o conceito de poluidor indireto na legislação ambiental brasileira .....	199
<i>Pedro Rolla Neto</i>	
<i>Roberto Brandão Araújo</i>	
Capítulo 12 - Licenciamento ambiental no município de Itatiaiuçu: conceitos, regras e aplicação .....	221
<i>Samanta Cristina da Silva Borges</i>	
<i>Roberto Brandão Araújo</i>	
Capítulo 13 - Responsabilidade civil das pessoas jurídicas no Direito Ambiental .....	247
<i>Vinicius Azevedo Almeida</i>	
<i>Roberto Brandão Araújo</i>	



# Apresentação

Germano Luiz Gomes Vieira<sup>1</sup>

**A**ntes de você, leitor e leitora, nos acompanhar em uma grande reflexão sobre temas importantes sobre meio ambiente e sustentabilidade na *Coleção IGV Meio Ambiente em Debate – Volume I*, quero sugerir que tomemos como início de conversa o fato de vivermos em uma verdadeira “sociedade da informação”. Ou seria da “desinformação”?

Mais do que nunca estamos ligados, conectados e, ao mesmo tempo, estagnados. Somos bombardeados diariamente com uma gama de informações sobre variados assuntos que não conseguimos sequer processar, tampouco identificar o ponto de vista existente nas entrelinhas. E quando pior, muitas vezes acabamos passando-as adiante em uma corrente que, uma vez criada, é difícil rompê-la.

É importante uma visão crítica, enxergar além do óbvio. Por isso, hoje, convido você a explorarmos um pouco mais sobre os princípios ambientais, licenciamento ambiental, avaliação de impactos ambientais – AIA, pagamento por serviços ambientais, Programa de Regularização Ambiental – PRA, regime de reparação ambiental e compensação, regime jurídico especial do bioma mata atlântica, temas que despertam paixões e ódios nos setores privado,

---

1 Advogado e professor universitário. Graduado em Direito pela FDMC (2005), pós graduado em Educação Ambiental (2008) e Mestre em Direito Público pela Universidade Católica Portuguesa, de Porto/Portugal (2009). Atuou como gestor público na área ambiental, em carreira efetiva, por mais de 10 anos. Percorreu diversos cargos de destaque, tais como Procurador-Chefe do Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM e Chefe de Gabinete da Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM. Na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD foi Chefe de Gabinete, Subsecretário de Regularização Ambiental e Secretário Adjunto. Atuou até setembro de 2020 como Secretário de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais e foi presidente da Associação Nacional das Entidades Estaduais de Meio Ambiente, eleito entre todos os Estados por unanimidade.

público e no chamado “terceiro setor”. Em especial, muitos, senão todos os assuntos abordados nos artigos da presente obra acabam, direta ou indiretamente sendo abordados no licenciamento ambiental e na AIA pois compõem o que chamamos de *direito material ambiental*. Ou seja, o licenciamento ambiental enquanto a “forma”, o “instrumento”, ele acaba por emergir e cristalizar esse emaranhado de regras normativas. Por essa razão, ele – o instrumento – é visto como algo dotado de imenso “poder” e nacionalmente conhecido.

O licenciamento ambiental como – infelizmente – ainda o conhecemos hoje remonta a década de 80 do século passado. Ele tem norteado grande parte da política ambiental nacional, com a esperança de, através dele, se alcançar a preservação e conservação do meio ambiente.

Na sequência das décadas de 80/90 do século passado, muito pouco foi efetivamente produzido na legislação nacional sobre o assunto. Por esta razão, diversas lacunas começaram a ser preenchidas por teses, entendimentos, ideologias, decisões judiciais e, por que não falar, por mitos, muitas vezes desconstituídos de um embasamento técnico necessário. Aí reside a desinformação.

A sociedade brasileira começou a enxergar no licenciamento uma ferramenta que poderia induzir ou impedir o desenvolvimento econômico; que poderia garantir o atendimento de diversas demandas sociais do povo brasileiro; que pudesse evitar desastres ambientais, garantir a segurança e atestar preceitos e projetos de engenharia; enfim, que pudesse resolver problemas de infraestrutura, saúde, segurança, educação, de populações tradicionais, patrimônio cultural, histórico, paisagístico e turístico, por exemplo. Frustra-se quem ainda pensa assim.

Infelizmente não se consegue resolver tudo isso através do licenciamento ambiental por um simples fato: ele não surgiu para isso. Essa informação, porém, não chega a todos. Perdeu-se o foco, sua origem.

O licenciamento ambiental é um procedimento

administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos preestabelecidos, sob a ótica ambiental, ou seja, que possam conduzir a análise de potenciais impactos no meio ambiente, identificados nos estudos pertinentes.

No entanto, com o passar dos anos, com a falta de atualização e – porque não – agravado pela desinformação e pelos problemas ambientais nacionais e internacionais (alterações climáticas, desmatamento, desastres) a polêmica se instalou. Não agrada a ninguém. As secretarias de estado de meio ambiente, autarquias e fundações a elas vinculadas deixaram de ser secretarias de meio ambiente e tornaram-se secretarias de licenciamento. Uma pauta que consome energia e aparta. Triste. O país está perdendo o bonde da história com oportunidades de se trabalhar mais amplamente com o meio ambiente. Em todo planeta, a corrida para desenvolver uma economia de baixo carbono já começou – e o agronegócio, o pagamento por serviços ambientais, a biotecnologia e as energias renováveis são peças-chave. O Brasil tem uma oportunidade única de virar líder mundial dessa nova bioeconomia. Mesmo assim, as discussões sobre política ambiental têm evidenciado que se continua enxergando o licenciamento ambiental como um fim em si mesmo, a panaceia para as mazelas brasileiras e o remédio de diversas dívidas históricas relacionadas a falta de planejamento nas mais diversas áreas. Não está correto. A ferramenta não é essa.

Agrava a questão o fato de muitos órgãos públicos carecerem de garantias para seus servidores que subscrevem os pareceres técnicos. Falta vocação e inovação para modernização de regras, respeito ao conhecimento produzido, investimento forte em tecnologias e estrutura, entendimento sobre as competências e finalidades do licenciamento, dentre outros fatores. Temos, por sua vez, uma sociedade em parte frustrada pois não encontra nele respostas à pleitos socioambientais. E, uma outra parte, desejando firmemente a desburocratização.

Desburocratizar, a nosso sentir, deve indicar modernização, tirar amarras cartoriais que não influenciam na análise técnica dos processos. Desburocratizar é entender a complexidade dos

empreendimentos e atividades (estrada, matadouro, siderurgia, beneficiamento de minério, lavra mineral, por exemplo) e definir a eles os estudos ambientais que são adequados e pertinentes, bem como se o licenciamento será mais ou menos complexo. A burocracia, esta sim, é um mal perigoso. Uma linha direta à clandestinidade e, via de consequência, a danos ambientais. A estes, um regime de responsabilidade duro e ágil é necessário. A certeza da punição é determinante para desincentivar a prática de crimes e infrações ambientais.

Solução? Não é fácil, trata-se de uma mudança completa na forma de se planejar política pública, o que é bem anterior ao próprio desejo de se empreender ou de licenciar algum projeto.

É preciso elaborar planos, programas e políticas governamentais inserindo neles a variável ambiental desde a etapa inicial de sua concepção. É como se estivéssemos pensando ambientalmente o programa “minha casa, minha vida”, muito antes de termos um empreendimento de construção de casas populares. É como se estivéssemos pensando no programa de desenvolvimento do vetor norte da região metropolitana de Belo Horizonte mesmo antes de pensar nos empreendimentos aeroporto, duplicação da rodovia, construção da cidade administrativa, etc. Momento este onde as políticas ambientais, sociais e de desenvolvimento econômico são consideradas concomitantemente, em um primeiro estágio de planejamento. Sustentabilidade! As regras devem ser claras, para orientar tanto a produção quanto a preservação/conservação.

Modernizar a legislação ambiental, nesse momento, não é descartar tudo o que foi construído, mas se apoderar de sua origem e propósito, adaptá-la e transformá-la para uma nova realidade, atendendo a novos contornos da vida social e econômica nacionais.

Os artigos que se seguirão apresentam importantes credenciais para refletirmos sobre modernização, burocracia, segurança jurídica, eficiência, inovação e optimização.

Portanto, na próxima vez em que você ouvir que o culpado

é o licenciamento ambiental, máquina pública ou até a legislação brasileira, cuidado! O problema é mais embaixo.



## Capítulo 1

# **Licenciamento e impactos socioambientais: estudo do caso do empreendimento Complexo Eólico de Canudos, no semiárido baiano**

Amanda Barreto Souza Moraes Dias<sup>1</sup>

Roberto Brandão Araújo<sup>2</sup>

## **Introdução**

**A**necessidade de consumo de energia pela sociedade é algo intrinsecamente relacionado à história da própria humanidade. Devida à finitude dos combustíveis fósseis e aos diversos impactos ambientais negativos associados, governos de todo o mundo estão empreendendo esforços visando uma mudança progressiva nos processos produtivos e na matriz energética global, ainda majoritariamente proveniente de fontes não renováveis, através da transição para fontes alternativas renováveis, como a energia eólica (REIS, 2005).

O Estado da Bahia apresenta um significativo potencial de energia eólica e é líder na contratação de energia eólica no país (ABEEOLICA, 2022). Diferentemente dos outros estados do Nordeste, que tem maior incidência de ventos no litoral, a Bahia

---

1 Especialista em Direito Ambiental pela Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais (FESMPMG). Graduada em Ciências Biológicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: aabsouza@yahoo.com.br.

2 Advogado militante, especialista em Direito Público; especialista Direito Urbanístico e Ambiental e Mestre em Relações Internacionais pela PUC-MG. Coordenador E Professor da Pós-Graduação em Direito Ambiental da Fundação Escola Superior do Ministério Público de MG. Diretor Jurídico do Instituto Gestão Verde (IGV). Presidente da Comissão de Educação Jurídica da OAB-MG (2022-2024). E-mail: robertobrandaoraujo@gmail.com.

concentra seu potencial eólico no interior, notadamente nos municípios localizados na região semiárida do estado.

A região semiárida é historicamente marcada por desigualdades sociais e econômicas, carecendo de certo modo de políticas que estimulem o desenvolvimento regional e a geração de emprego e renda (BARROS, 2011; PEROBELLi *et al.* 2013). Assim, a implantação de empreendimentos de fonte renovável no semiárido amplia a perspectiva de promoção de desenvolvimento nesta região, seja por meio da geração de empregos diretos e indiretos, ou através da movimentação da economia da região, dentre outros.

Entretanto, a implantação de empreendimentos dedicados à geração de energia elétrica a partir de fonte eólica não está isenta de impactos socioambientais adversos, como a deficiência dos órgãos ambientais estaduais na fiscalização dos projetos, os encargos ambientais e a baixa participação das populações locais na implantação dos parques eólicos.

Assim, o presente artigo teve o objetivo compreender os aspectos relativos ao processo de licenciamento, instalação e funcionamento do Complexo Eólico de Canudos, situado nos municípios de Canudos, Euclides da Cunha e Jeremoabo, no semiárido baiano, a partir da avaliação dos fundamentos da decisão de mérito da ação civil pública que culminou na determinação da suspensão das licenças ambientais concedidas, assim como as motivações que acarretaram a retomada das atividades do empreendimento.

## **Complexo Eólico de Canudos: análise do processo de licenciamento ambiental**

O Complexo Eólico de Canudos é composto pelos Parques Eólicos Canudos I e II, ambos de titularidade das respectivas sociedades de propósito específico (SPEs) EOLICA CANUDOS II S.A. e EÓLICA CANUDOS III S.A., desenvolvidos pela

empresa Voltalia Energia do Brasil LTDA. O empreendimento está localizado nos limites dos municípios de Canudos, Jeremoabo e Euclides da Cunha, no semiárido baiano, distante cerca de 250 km de Aracaju, SE e 405 km de Salvador, BA.

Em dezembro de 2018, a empresa Voltalia requereu ao Inema, por meio do processo administrativo n.º 2019.001.002984/INEMA/LIC-02984, a emissão de Licença Prévia (LP) do Complexo. Originalmente, o projeto previa a implantação de 97 (noventa e sete) aerogeradores com potência total instalada de 407,4 MW, distribuídos por 12 (doze) parques eólicos.

Em outubro de 2019, a Promotoria Regional Ambiental do município de Euclides da Cunha, BA, instaurou o Inquérito Civil n.º 681.9.235581/2019, a fim de apurar o risco efetivo à vida da arara-azul-de-lear (*Anodorhynchus leari*), espécie que ocorre exclusivamente na área de abrangência dos projetos e criticamente ameaçada de extinção (CR) segundo lista vermelha do ICMBio (Portaria MMA nº 148/2022),<sup>3</sup> e ao meio ambiente equilibrado em decorrência da previsão de instalação do Complexo Eólico de Canudos.

Ainda em outubro de 2019, foi realizada vistoria *in loco* para subsidiar elaboração de parecer técnico, emitido em março 2020 e favorável ao licenciamento prévio do empreendimento.

Cumpre destacar que o parecer emitido considerou o enquadramento do empreendimento como de médio porte e pequeno potencial poluidor (Classe 3), exigindo do empreendedor a observância do rito simplificado de licenciamento, mediante apresentação do Estudo Ambiental para Atividades de Médio Impacto (EMI), nos termos do Decreto Estadual n.º 14.024/2012. Isto porque, segundo o Anexo IV da mencionada norma, empreendimentos de geração de energia elétrica por fonte eólica somente seriam considerados de grande porte quando o número de aerogeradores instalados fosse igual ou superior a 120 unidades.

<sup>3</sup> À época da realização dos estudos ambientais, a norma vigente era a Portaria MMA n.º 144/2014.

Destarte, importante frisar ainda que consta no Anexo IV – Grupo E2.4 – do referido decreto estadual importante ressalva quanto à necessidade da reclassificação dos empreendimentos de geração de energia eólica para alto potencial poluidor (Classe 6) quando, no caso concreto, fossem aplicáveis as disposições contidas nas Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) n.º 462/2014 e Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEPRAM) n.º 4.636/2018.

Em maio de 2021, foram emitidas as licenças de instalação dos parques eólicos Canudos I e Canudos II, que totalizam 14 aerogeradores, com capacidade instalada de 99,4 MW. Em novembro de 2022, o Inema concedeu ao parque eólico Canudos II, através da Portaria 27.433/2022, a Licença de Operação (LO), com validade de 5 (cinco) anos.

Verificou-se que o órgão competente não considerou que o empreendimento seria implantado em área de ocorrência comprovada de espécies ameaçadas de extinção, fato que, nos termos do art. 3º, § 3º, IV da Resolução CONAMA nº 462/2014, ensejaria a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Diante de tais circunstâncias, o Ministério Público Federal (MPF) expediu recomendação pela suspensão das atividades de implantação do empreendimento ou anulação das licenças ambientais concedidas (CAMARGO, 2021). Em manifestação à recomendação, o Inema indicou não haver motivo e razoabilidade para a suspensão ou cancelamento das licenças concedidas.

Justificou, ainda, a inobservância ao disposto na Resolução Conama nº 462/2014 por não ser possível afirmar com certeza que a área impactada pelo empreendimento está localizada em área de ocorrência da arara-azul-de-lear e que, de acordo com a Política Estadual de Meio Ambiente do Estado da Bahia, não existiria exigência para a elaboração de EIA/RIMA e audiência pública.

Nesse contexto, o MPF e o MPE-BA ajuizaram uma

Ação Civil Pública em face da Voltalia, das SPEs e do órgão ambiental licenciador. Na demanda, foi pedida a anulação dos atos autorizativos concedidos, pelas razões previamente informadas, assim como a não realização de consulta livre, previa e esclarecida das comunidades tradicionais existentes no entorno do empreendimento, configurando flagrante violação à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Em primeira instância, foi deferida tutela de urgência e determinada a suspensão de todas as licenças ambientais emitidas pelo Inema até que fosse apresentado e aprovado o EIA/RIMA, assim como fosse realizada audiência pública.

As SPEs Eólica Canudos II S.A. e Eólica Canudos III S.A. interpuseram recurso em que pugnaram pela concessão de efeito suspensivo contra a sentença, requerendo a nulidade da decisão por suposta violação aos artigos 2º da Lei nº. 8.437/92, artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal, e artigos 7º e 9º do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), alegando que o pedido de antecipação da tutela de urgência foi deferido sem a realização de audiência prévia com o órgão ambiental competente. Ainda, arguiram a incompetência da Justiça Federal por suposta ilegitimidadeativa do MPF para ajuizamento da demanda.

Assim, em decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal - 1ª Região, foi reconhecida a legitimidade dos autos autorizativos concedidos pelo Inema e a sentença foi reformada, sendo determinada a anulação da decisão em caráter liminar que suspendia a operação dos empreendimentos.

## **O processo de Licenciamento e suas consequências para a comunidade**

A legislação brasileira qualifica o meio ambiente como um patrimônio público a ser protegido para uso comum do povo, cabendo ao poder público e à coletividade o papel garantir sua proteção para as presentes e futuras gerações. É, pois, direito difuso,

subjetivo, por pertencer a todos em geral e a ninguém em específico.

A efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se mostra preponderante nesse contexto, consoante previsão constitucional. Como o Direito, enquanto fenômeno jurídico, é também social e cultural (GUSTIN *et al.* 2020), para que isso aconteça se deve primar pelo equilíbrio entre crescimento econômico e a conservação ambiental.

A partir da análise dos autos da ação civil pública, ficou evidenciado que não foi adotado o rito considerado adequado para o empreendimento, já que o órgão ambiental estadual, de forma discricionária, não observou as disposições constantes na Resolução Conama n.º 462/2014.

Quanto a um possível conflito entre as normas estaduais e o que estabelecem as Resoluções CONAMA 462/2014 e a PNMA, verificou-se que a Resolução CEPRAM n.º 4.636/2018, que dispõe dos critérios e procedimentos para o licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia elétrica a partir de fonte eólica em ambientes terrestres na Bahia se alicerça na referida resolução de aplicabilidade em âmbito federal, na medida em que determina a possibilidade de reclassificação quando houver incidência de quaisquer dos fundamentos ali dispostos.

A não observância aos preceitos normativos previstos na legislação ambiental vigente e normas infralegais, além de trazer insegurança jurídica, configura flagrante violação aos princípios da prevenção e precaução, uma vez que o rito simplificado inviabiliza uma mensuração mais precisa dos impactos gerados pela atividade do empreendimento. Como consequência, tem-se uma fragilidade quanto à avaliação e propositura de medidas eficazes de mitigação e/ou compensação destes impactos.

A aplicabilidade dos princípios fundamentais do Direito Ambiental faz-se, indubitavelmente, imprescindível para o objeto de proteger o meio ambiente em prol de toda a coletividade. Consoante afirma Cielo *et al.* (2012), a aplicação do Princípio da Prevenção no Direito Ambiental visa precaver e orientar para que

não ocorra evento danoso de forma a causar efeitos indesejáveis ao meio ambiente e, sucessivamente, sua difícil recuperação.

Em contrapartida, o Princípio da Precaução trata-se de grande norteador de discussões jurídicas na atualidade, isso em referência ao envolvimento de riscos para com a sociedade e o meio ambiente. Ele se fundamenta no artigo 4º, incisos I e IV da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981), em que se nota uma clara preocupação em se adotar práticas que proporcionem um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a utilização racional dos recursos naturais:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

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

[...]

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;[...]

O EIA é uma das modalidades de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). Assim, a avaliação ambiental dos impactos gerados por uma atividade potencialmente poluidora pode ser mensurada a partir de diversos outros estudos, a fim de se aferir as possíveis alterações que um empreendimento pode ocasionar ao meio ambiente, mas com características específicas e diferenciadas de um EIA/RIMA (SÁNCHEZ, 2008).

Devido ao seu caráter prévio, o EIA tem como premissa a prevenção do dano ambiental. O EIA se sujeita a transparência administrativa, consulta das partes interessadas e a motivação da decisão ambiental. Milaré (2018) defende que “em função do seu alto custo e complexidade, deve ser usado com parcimônia e prudência, de preferência para os projetos mais importantes sob a ótica ambiental.” Conforme oportunamente assinalado por Milaré (2018, p. 1121),

na hipótese em que o órgão público se omitir do seu poder-dever de exigir o Estudo, quando presente o risco de deterioração significativa

da qualidade ambiental, cabe ao Ministério Público (ou a qualquer outro legitimado por lei), como tutor dos interesses sociais e individuais indisponíveis, atuar no sentido de garantir a sua realização, inclusive pela via judicial.

No caso em análise, como no processo de licenciamento do empreendimento não houve exigência e, consequente, apresentação de EIA/RIMA, houve intervenção do Ministério Público e se discutiu a eventual validade das licenças ambientais concedidas.

Pondera-se, todavia, que o empreendimento fora submetido ao rito de licenciamento ambiental conduzido por órgão ambiental competente. A suspensão dos atos autorizativos em decorrência da inadequação do estudo ambiental eleito pelo Inema até que fosse apresentado um EIA/RIMA, desconsiderando os estudos e medidas adotadas pelo empreendedor durante o processo de licenciamento não se mostra uma decisão razoável, principalmente em função do caráter prévio característico do EIA/RIMA.

Nesse sentido entendeu decisão proferida pelo TRF-1<sup>a</sup> região, ao decidir pela elaboração de estudos técnicos complementares, de maneira a sanar o vício de procedimento identificado, buscando convalidar as licenças ambientais já concedidas. Uma vez que o empreendimento já se encontra instalado – já tendo, inclusive, acarretado impactos ao meio ambiente e aos territórios, resta compatibilizar o desenvolvimento da atividade proposta em observância à adequada proteção ao meio ambiente, no caso em específico, a preservação da arara-azul-de-lear.

Com relação à competência para o licenciamento ambiental, esta é estabelecida segundo determina o artigo 23, CF/1988, ou seja, como integra âmbito da competência administrativa ou material, é comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (MILARÉ, 2018). Desta forma, a repartição da competência administrativa não pode ser interpretada de modo a conferir menor proteção ao meio ambiente.

Desta forma, é reconhecida a legitimidade ativa do MPF na relação jurídica processual, e a consequente competência da Justiça Federal – *ratione personae* – para o processo e julgamento de ação

civil pública ajuizada, consoante o artigo 109, I, da Constituição da República (BRASIL, 1988). Além disso, a ação civil pública em questão versou majoritariamente sobre matéria ambiental em que se discutiu, em grande medida, a proteção ambiental da araraazul-de-lear.

Outro aspecto objeto de debate no referido processo consistiu na ausência de audiência pública. Com vistas a ratificar a importância da sociedade nas questões ambientais, as audiências públicas configuram espaço que visa assegurar a participação apropriada de cidadãos interessados na tomada de decisões dentro do próprio processo decisório. Regulamentada pela Resolução Conama n.º 09/1987, a audiência poderá ser convocada em quatro hipóteses: (i) sempre que julgar necessário; (ii) quando for solicitado por entidade civil; (iii) quando for solicitado pelo Ministério Público; e (iv) quando for solicitado por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos.

Incidindo alguma das hipóteses acima elencadas e não havendo audiência pública, a licença ambiental não terá validade. Ainda, a audiência pública tem caráter preliminar ao processo de licenciamento, devendo ser amplamente divulgada e acontecer em local acessível aos interessados no município ou área de influência em que se pretende implantar empreendimento ou atividade, ou em área em que os impactos forem mais significativos, quando abranger mais de um local.

Ainda no que se refere à participação da sociedade no licenciamento ambiental, deve ser observado o alcance da Convenção 169 OIT. Apesar de a Carta Magna fazer alusão tão somente aos povos indígenas (art. 231, § 3º), o referido tratado internacional abarca maior amplitude de povos tradicionais. Para tanto, utiliza a expressão ‘povos tribais’.

De acordo com a Comissão Pastoral da Terra – Bahia (CPT), os empreendimentos eólicos atingem diretamente populações tradicionais, como quilombolas e fechos e fundos de pasto, na medida em que investidores em projetos de energia adquirem terras

de uso coletivo e celebram contratos de arrendamentos que não resguardam os direitos fundamentais dos povos tradicionais (CPT, 2023).

Diversos estudos e pareceres ambientais revelam omissão dos impactos sobre comunidades tradicionais diretamente afetadas pelos parques eólicos (PORTO *et al.* 2013). Campos (2009) assevera a necessidade de participação efetiva de grupos sociais diretamente atingidos por empreendimentos energéticos nos processos decisórios. Defende, ainda, que apenas com a participação da sociedade local será garantida a realização de justiça ambiental.

Uma vez que não foi realizada audiência pública, a implantação do Complexo Eólico de Canudos se deu sem comunicação prévia, livre e consentida, de modo que impossibilitou uma análise conjunta e com participação popular. Dessa forma, a população circunvizinha fora surpreendida e teve cerceado o direito de conhecer, discutir e compreender os possíveis impactos inerentes à implantação do empreendimento.

Nesse aspecto, fica evidente a problemática da inocorrência adequada das inter-relações complexas entre sociedade empresária, comunidades afetadas e meio ambiente, em que a comunicação assertiva poderia favorecer maior amplitude de conhecimento, no sentido de explorar possibilidades e desmistificar discussões pautados na sustentabilidade unicamente econômica (BRANDON, 1999; SINAY *et al.* 2013).

## Conclusão

Com base no que foi apresentado no presente artigo, verificou-se que o órgão ambiental estadual tem decidido, de maneira discricionária, pela flexibilização da legislação e anuído pelo licenciamento de projetos eólicos dispensando a exigência de EIA/RIMA, conflitando com o que está previsto no artigo 3º, § 3º e incisos da Resolução CONAMA n.º 462/2014.

A não observância configura violação aos princípios da

precaução e prevenção, na medida em que as variáveis ambientais, sociais, econômicas e fundiárias não são mensuradas com o devido rigor técnico, culminando em maior fragilidade na tomada de decisão quanto à adoção de medidas mitigatórias e compensatórias.

Pondera-se, todavia, que os critérios previstos na referida resolução não devem ser atendidos considerando unicamente sua forma exegética, sendo cabível uma análise sistematizada e que considere todo o contexto de inserção do projeto, pautando pela razoabilidade quando da tomada de decisões.

No que se refere à existência de potencial antinomia, verificou-se inexistência de conflito entre normas estaduais e o que estabelecem as Resoluções CONAMA n.º 462/2014 e a PNMA, e sim uma relação de complementariedade, visto que aquelas são justamente amparadas por estas quando verificadas existentes as hipóteses de aplicabilidade.

O estudo indicou que, mesmo sendo uma alternativa considerada mais sustentável, menos poluente e que gera menos impactos ao meio ambiente, os empreendimentos eólicos remetem a impactos sociais que merecem maior análise. Faz-se necessária análise mais aprofundada quanto aos critérios estabelecidos para determinação de quais medidas mitigatórias e/ou compensatórias exigidas, assim como formas e procedimentos adequados que possam assegurar meios de fiscalização e efetividade das ações implementadas pelos empreendimentos.

Cumpre ressaltar que as energias renováveis, como a de fonte eólica, são importantes e necessárias para a efetiva mudança das dinâmicas da matriz energética, de modo a se atingir um modelo de desenvolvimento econômico sustentável. No entanto, existem desafios a serem superados no processo de implantação de empreendimentos eólicos, como a fragilidade dos órgãos ambientais estaduais na condução e fiscalização dos projetos, efetividade dos estudos ambientais apresentados pelas empresas interessadas e a exclusão das populações locais nas discussões acerca da implantação dos parques eólicos junto a empresas e ao Estado.

Outro aspecto relevante a ser considerado diz respeito à necessidade de implementação de medidas eficientes para atenuação dos impactos ambientais decorrentes das atividades de implantação e operação dos projetos eólicos. A má compreensão desses impactos, portanto, ainda é uma preocupação séria para este segmento, especialmente nos países em desenvolvimento e regiões ecologicamente vulneráveis.

Infere-se, portanto, que este trabalho permitiu compreender os fundamentos da decisão acolhida em primeira instância, assim como as motivações que determinaram a retomada das atividades de operação do empreendimento. Além disso, o debate apresentado consiste em temática atual e importante, tendo em vista o crescente interesse nas fontes renováveis de geração de energia elétrica e a necessidade de conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental.

## Referências

ABEEÓLICA. Associação Brasileira de Energia Eólica e Novas Tecnologias. **Boletim Anual 2022**. Disponível em: <https://abeeolica.org.br/wpcontent/uploads/2023/06/Boletim-de-Geracao-Eolica-2022.pdf> Acesso em: 12 out. 2023.

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento.** Trad.: Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. 3 ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1997.

AZEVEDO, João Paulo Minardi; NASCIMENTO, Raphael Santos do; SCHRAM, Igor Bertolino. Energia Eólica e Impactos Ambientais: um estudo de revisão. Revista UNINGÁ, Vol.51, pp.101-106. 2017

BAHIA. Decreto n. 14.024, de 06 de junho de 2012. **Aprova o Regulamento da Lei n. 10.431/06, que institui a Política do Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia.** Publicado DOE em 07/06/12.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE).

**Bahia encerra 2022 com 48 novos parques eólicos em operação.** Disponível em:

<http://www.sde.ba.gov.br/index.php/2023/01/17/bahia-encerra-2022-com-48novos-parques-eolicos-em-operacao/> Acesso em: 11 jun 2023.

BAHIA. Secretaria de Meio Ambiente (SEMA). **Regularização Ambiental na Bahia.** Disponível em: <http://www.seia.ba.gov.br/licencia...Licenciamento Ambiental> Acesso em: 21 ago 2023.

BAHIA. Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEPRAM). **Resolução n.º 4.636/2018, que estabelece critérios e procedimentos para subsidiar o licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia elétrica, a partir de fonte eólica.** Disponível em: <https://www.tributa.net/legislacao/resolucao-cepram-n-4-636-de-28-desetembro-de-2018>. Acesso em: 02 out 2023.

BARROS, A. R. C. **Desigualdades regionais no Brasil: natureza, causas, origens e soluções.** 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BRANDON, P. S. **Sustainability in management and organization: the key issues?** Building Research e Information, n. 27, p. 6, p. 390-396, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 21 out 2023.

BRASIL. **Lei n. 6938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso em: 21 out 2023.

BRASIL. **Lei n.º 8.437, de 30 de junho de 1992, que dispõe**

**sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8437.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8437.htm)>. Acesso em: 21 out 2023.

BRASIL. Lei n.º 13.015, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20152018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 21 out 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Portaria n.º 148, de 07 de junho de 2022. Altera os Anexos da Portaria nº 443, de 17 de dezembro de 2014, da Portaria nº 444, de 17 de dezembro de 2014, e da Portaria nº 445, de 17 de dezembro de 2014, referentes à atualização da Lista Nacional de Espécies Ameaçadas de Extinção.** Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mma-n-148-de-7-de-junho-de-2022406272733>. Acesso em: 21 out 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Resolução CONAMA 462, de 24 de julho de 2014.** Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=1\\_33565](https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=1_33565) Acesso em: 02 out 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Resolução CONAMA 09, de 03 de dezembro de 1987.** Disponível em: [https://cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1987\\_Res\\_CONAMA\\_9.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1987_Res_CONAMA_9.pdf) Acesso em: 02 out 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. **MPF e MP Estadual pedem anulação de licenciamento ambiental e funcionamento de Complexo Eólico em Canudos, BA.** Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/ba/sala-deimprensa/noticias-ba/mpf-e-mp-estadual-pedem-anulacao-de-licenciamentoambiental-e-funcionamento-de-complexo-eolico-em-canudos-ba>. Acesso em: jun 2023.

BROWN, L.R. **Eco-Economia: construindo uma economia**

**para a terra.** Salvador: UMA. 2003. 368 p.

CAMARGO, Suzana. 2021. Conexão Planeta: **Ministério Público da Bahia recomenda suspensão da obra de complexo eólico próximo a único refúgio de arara-azul-de-lear do país.** Disponível em: <https://conexaoplaneta.com.br/blog/ministerio-publico-da-bahia-recomenda-suspensao-da-obra-de-complexo-eolico-proximo-a-unico-refugio-da-arara-azulde-lear-do-pais/>. Acesso em: 20 out 2023.

CAMPOS, André. **Comunidades de Fundo de Pasto resistem a pressões.** In Repórter Brasil. Disponível em: <http://reporterbrasil.org/2009/09/comunidades-de-fundos-de-pasto-re-sistem-apressoess>. Acesso em: 20 out. 2023.

DANTAS, L. S., SAMPAIO, S. A., & SOUZA, S. O. **Estudo documental dos impactos ambientais de um parque eólico no município de Campo Formoso - BA.** Revista Geografia em Atos (Online), v. 6, Ano 2022, p. 1-26.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. 92 p.

GNOATTO, H. **Análise de viabilidade técnica e econômica para implantação de aerogerador em propriedades rurais de Cascavel, Londrina e Palmas PR.** 79p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2017.

GORAYEB, Adryane; BRANNSTROM, Cristian; MEIRELES, Antonio Jeovah de Andrade. **Impactos socioambientalistas de parques eólicos no Brasil.** Fortaleza: (Colecoes Estudos Geográficos da UFC). 2019. 319 p. Disponível em: [http://www.observatoriodaenergiaeolica.ufc.br/wpcontent/uploads/2019/07/livro\\_web.pdf](http://www.observatoriodaenergiaeolica.ufc.br/wpcontent/uploads/2019/07/livro_web.pdf) Acesso em: jun 2023.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática.** Imprenta: São Paulo, Almedina, 2020. 329 p.

MADEIRA, Lígia Mori; ENGELMANN, Fabiano. Estudos

sociojurídicos: apontamentos sobre teorias e temáticas de pesquisa em sociologia jurídica no Brasil.

**MEIRELES, A.J.A. Impactos ambientais decorrentes da ocupação de áreas reguladoras do aporte de areia: a planície Costeira da Caponga, Município de Cascavel, litoral leste cearense.** Confins [Online], 2 | 2008, posto online em 13 mars 2008. URL: <http://confins.revues.org/index2423.html>.

**MEIRELES, A. J. de A. Danos socioambientais originados pelas usinas eólicas nos campos de dunas do Nordeste Brasileiro e critérios para definição de alternativas locacionais.** Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/ Revista franco-brasileira de geografia, n. 11, 2011.

**MEIRELES, A. J. A., SILVA, E. V.; THIERS, P. R. L. Os campos de dunas móveis: fundamentos dinâmicos para um modelo integrado de planejamento e gestão da zona costeira.** Espaço e Tempo, São Paulo, n. 20, p. 101-119, 2006.

**MILARÉ, Edis. Direito do ambiente.** 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Ação Civil Pública. 1004100-89.2023.4.01.3304** 3<sup>a</sup> Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Feira de Santana – BA.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.** Inquérito Civil no 1.14.004.000656/2021-84. 3<sup>a</sup> Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Feira de Santana – BA.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA.** Promotoria de Justiça Regional Ambiental de Euclides da Cunha. Inquérito Civil n.º 681.9.235581/2019.

MPF e MP-BA pedem anulação de licenciamentos de complexo eólico em Canudos. Brasil de Fato, 16 mar. 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3GUr7Yw>. Acesso em: 06 set 2023.

**MULTINACIONAL** francesa de energia coloca em perigo comunidades tradicionais e a arara-azul-de-lear. CPT Bahia/Meus

sertões, 29 mar. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3KOjHr9>. Acesso em: 06 set 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção n. 169**. 1989. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/node/513>. Acesso em: 24 jun. 2023.

PEREIRA, Sofia Rebouças Neta. **Políticas Energéticas e Desenvolvimento Sócio-Espacial: As Transformações Geradas pela Energia Eólica no Semiárido Baiano**. 2020. 254 f. Tese (Doutorado) Universidade Federal da Bahia, Instituto de Geociências. Salvador, 2020.

PEROBELLI, F. S.; DOMINGUES, E. P.; RIBEIRO, L. C. S. **Desigualdades intrarregionais na região Nordeste: uma análise de decomposição espacial**. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

PORTO, M. F.; FINAMORE, R.; FERREIRA, H. **Injustiças da sustentabilidade: Conflitos ambientais relacionados à produção de energia “limpa” no Brasil**. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 100, p. 37-64, out. 2013. DOI 10.4000/rccs.5217.

REIS, L. B. (2005). **Energia, recursos naturais e a prática do desenvolvimento sustentável**. Editora Manole. Barueri. São Paulo.

RÍO, P. D. *et.al.* **An empirical analysis of the impact of renewable energy deployment on local sustainability**. Renewable and Sustainable Energy Reviews, v. 13, n. 6-7, p. 1314–1325, ago 2009.

SÁNCHEZ, Luiz Enrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SANTOS, Alex Álisson Bandeira (Org) et al. **Atlas eólico Bahia**. Salvador: SECTI - SEINFRA – CIMATEC – SENAI, 2013. 96p.

SÃO JOSÉ, Camila. MPF e MP-BA ajuízam ação para suspensão imediata de licenças ambientais e operação do complexo eólico de Canudos. Bahia Notícias, 25 mar. 2023. Disponível em: <https://>

[bit.ly/3KIP1XZ](http://bit.ly/3KIP1XZ). Acesso em: 06 set 2023.

SINAY, M. C. F. de *et al.* **Ensino e pesquisa em gestão ambiental nos programas brasileiros de pós-graduação em administração.** RAM, Revista de Administração Mackenzie, São Paulo, v. 14, n. 3, jun. 2013.

VOLTALIA. **Complexo Eólico Canudos I: Estudo Ambiental Para Atividades de Médio Impacto.** Salvador, 2019.

VOLTALIA. **Complexo Eólico Canudos II: Estudo Ambiental Para Atividades de Médio Impacto.** Salvador, 2019.

## Capítulo 2

# Análise comparativa da Deliberação Normativa COPAM nº 74 de 2004 e a Deliberação Normativa COPAM nº 217 de 2017

Any Caroline<sup>1</sup>  
Rosimary de O. Souto<sup>2</sup>  
Roberto Brandão Araújo<sup>3</sup>

## Introdução

O licenciamento ambiental no Brasil teve início na década de 1980, com a promulgação da Política Nacional de Meio Ambiente, regida pela Lei nº 6.938 de 1981 que tem como objetivos a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental. Para o alcance desses objetivos, os princípios de Padrões Ambientais, Zoneamento Ambiental, Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Licenciamento Ambiental, Auditoria Ambiental, Penalidades ao não cumprimento das condutas necessárias à preservação ou

---

1 Especialista em Direito Ambiental pela Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais (FESMPMG). Engenheira Ambiental, Técnica em Meio Ambiente Atualmente atua na Coordenação de Meio Ambiente e Gestão de Propriedades do Grupo ICAL.

2 Especialista em Direito Ambiental pela Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais (FESMPMG). Bióloga. Atualmente atua como analista de licenciamento sênior na AngloAmerican – via contratante Sesi.

3 Advogado militante, especialista em Direito Público; especialista Direito Urbanístico e Ambiental e Mestre em Relações Internacionais pela PUC-MG. Coordenador E Professor da Pós-Graduação em Direito Ambiental da Fundação Escola Superior do Ministério Público de MG. Diretor Jurídico do Instituto Gestão Verde (IGV). Presidente da Comissão de Educação Jurídica da OAB-MG (2022-2024). E-mail: robertobrandaoraujo@gmail.com.

correção da degradação ambiental deverão ser instituídos.

Mas foi com a Constituição Federal de 1988 que foi a ratificação da necessidade de garantir o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como prevê esta matriz no Art. 225, § 1º, Inciso IV, onde inclusive, já determinava a confecção de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação no País.

Foi então que a partir daí houve a consagração dos princípios do Direito Ambiental que são fundamentais para o ordenamento da construção normativa ambiental nacional e regional. Eles são frutos de uma construção jurídica internacional por meio da Conferência de Estocolmo (1972). Destacamos aqui o **Princípio da Prevenção** que tem como objetivo evitar danos ao meio ambiente antes que eles ocorram. Este princípio é uma ferramenta importante para garantir um desenvolvimento sustentável e equilibrado, além de se destacar por chamar a atenção da sociedade e do poder público de forma a evitar a degradação ambiental, levando em consideração também as necessidades sociais, garantindo que as gerações futuras tenham acesso a um meio ambiente saudável e equilibrado.

Para efetivarmos a preocupação na preservação do meio ambiente e para a prevenção de danos à saúde pública, se faz necessário a implementação de um instrumento que irá controlar as atividades humanas que irão interferir de alguma forma na natureza. A Licença Ambiental irá assegurar que os empreendimentos causem o mínimo de dano possível ao meio ambiente, prevendo condições para a construção, implantação e operação num determinado local, além de obrigações ambientais.

Considerando a necessidade de ser estabelecido critério para exercício da competência para o licenciamento a que se refere o artigo 10 da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, publicou-se a Resolução Conama nº 237 de 1997 que dispõe também sobre as atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental.

Nesta Resolução, o art. 1º define aspectos de licenciamento ambiental que foram estabelecidos anteriormente pela Lei 6.938/81, que diz:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (Resolução CONAMA nº 237, 1997).

Seguindo a definição, o principal objetivo do licenciamento ambiental é a prevenção. Trata-se de um instrumento preventivo de tutela do meio ambiente (art. 9º, IV, da Lei 6.938/81). A licença ambiental é a autorização oficial, estabelecendo as condições para que a atividade ou o empreendimento cause o menor impacto possível ao meio ambiente e regularize o seu funcionamento em acordo com as legislações ambientais.

A licença ambiental possui etapas, quais sejam:

Licença Prévia (LP) - Licença solicitada na fase de planejamento, que aprova a viabilidade ambiental do empreendimento, não autorizando o início das obras;

Licença Instalação (LI) - Licença que aprova os projetos. É a licença que autoriza o início da obra/empreendimento.

Licença de Operação (LO) - Licença que autoriza o início do funcionamento do empreendimento/obra.

Quanto a competência do licenciamento, no Art. nº 2 é destacado que:

§ 2º Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade (Resolução CONAMA nº 237, 1997).

Neste parágrafo há uma divergência grande na doutrina ambiental quanto a delimitação da competência para a realização do licenciamento ambiental. O fato é, que existe uma cooperação entre as entidades federativas, entretanto, inexiste um sistema de repartição de competências. Sendo assim, de âmbito nacional ou

regional, a repartição das competências ficaria entre os órgãos estaduais e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, como partes integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA.

A competência comum entre os entes federativos (União, estado, Distrito Federal e municípios), foi promulgada pela Lei Complementar Federal nº 140/2011 com a fixação de normas de cooperação entre eles, fazendo reduzir as superposições e conflitos de atuação, além de tornar o processo de licenciamento ambiental menos oneroso e burocrático, além de mais ágil.

As atribuições do IBAMA, determinadas pelo Art. 4º da Resolução do CONAMA nº 237/1997, fundamentada no conceito de significância e abrangência do impacto ambiental direto decorrente do empreendimento ou atividade, foram complementadas e acrescidas da competência de novas ações administrativas, conforme Art. 7º da Lei Complementar nº 140/2011.

Para os municípios, conforme o Art. 9º desta mesma Lei, cabe licenciar atividades e empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, bem como os localizados em unidades de conservação instituídas pelo município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APA's) e daquelas delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio. Inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no município, o estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação.

A competência dos Estados e o Distrito Federal no processo de licenciamento ambiental, além das ações administrativas descritas no Art. 8º, passaram a ter competência licenciatória residual. Ou seja, àqueles licenciamentos ambientais que extrapolam a competência e habilitação municipal, mas não são cabíveis à União.

No Estado de Minas Gerais, no ano de 1980, a Lei nº 7.772 que dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, no seu artigo 8º, já estabelecia que:

A instalação, construção, ampliação ou o funcionamento de fonte de poluição [...] ficam sujeitos a autorização da Comissão de Política Ambiental COPAM, mediante licença de instalação e de funcionamento, após exame do impacto ambiental e de acordo com o respectivo relatório conclusivo. (Lei 7.772/1980, art. 8º).

Dessa forma, a partir do início de 1980, o licenciamento ambiental passa a ser um dos principais instrumentos de controle ambiental no estado de Minas Gerais.

Em 1987, com a criação da FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente, o órgão se torna responsável em assessorar e executar a análise dos processos de licenciamento ambiental no estado de Minas Gerais, para encaminhá-los ao COPAM, com devidas instruções técnica e jurídica, para as atividades potencialmente poluidoras. A FEAM foi o órgão responsável pelo sistema de licenciamento ambiental que, com a Deliberação Normativa COPAM nº 01/1990 consolidou sua atuação estabelecendo critérios e valores para indenização dos custos de análise dos processos de licenciamento. Desta forma, viabilizou-se a operacionalização do licenciamento ambiental como instrumento público de gestão, a partir da definição de três classes para o licenciamento (Classes I, II e III) classificadas com base no cruzamento da categoria do porte do empreendimento (pequeno, médio e grande) com a categoria do potencial poluidor estimado de acordo com a tipologia da atividade (pequeno, médio e grande).

Esta Deliberação Normativa fornece as referências necessárias para avaliar as solicitações de licenciamento até 2004, quando é publicada a Deliberação Normativa COPAM nº 74/2004, a qual modifica os parâmetros utilizados. A DN além de ter estabelecido condições para o licenciamento ambiental, classificação dos empreendimentos e das atividades à serem licenciadas e classificação dos empreendimentos, estabeleceu limites para o lançamento das emissões dos efluentes no ar, água e solo, sendo a fiscalização, o monitoramento e a aplicação das penalidades, instrumentos complementares ao licenciamento ambiental. A deliberação

também proporcionou o controle processual corretivo para os empreendimentos (LOC – Licença de Operação Corretiva), o que gerou um volume elevado de processos para serem analisados pelo órgão.

Instituído em 2007, no Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA), houve modificação no desenho institucional das quatro casas (SEMAD, IGAM, IEF e FEAM), sendo que as atividades operacionais foram descentralizadas e passaram a ser executadas por meio das nove Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SUPRAM'S) e a análise dos processos de regularização ambiental passaram a ser integradas entre as três agendas (verde, marrom e azul). Esse modelo de gestão veio para proporcionar autonomia das regionais com uma análise interdisciplinar, dar celeridade à análise dos processos e à concessão das licenças, além de permitir uma maior participação de outros atores na discussão da política ambiental estadual e promover a interlocução dos técnicos de diferentes áreas.

Em 2017, a DN 74/2004 foi revogada e houve a promulgação da DN 217/2017 que dispunha da modernização do sistema, disponibilidade de informações, agilidade e melhoria na eficácia dos processos de licenciamento ambiental, incorporação do fator locacional, melhoria na definição das modalidades de licenciamento aplicáveis conforme o seu porte e potencial poluidor, melhoria na gestão ambiental das atividades.

## Quadros comparativos

Desde 1990 quando da promulgação da DN 01/90, é perceptível a evolução ao longo dos anos no sistema de licenciamento no estado de Minas Gerais. Nesta DN se inicia a classificação dos empreendimentos, conforme o porte e seu potencial poluidor em função da atividade e estabelece valores para os custos de análise dos processos de licenciamento. A DN nº 74/04, mais elaborada, incluiu a regularização de empreendimentos já em operação, a descentralização de análises dos processos e o detalhamento de

restrições ambientais para se licenciar. Seguindo em 2017, com a publicação da DN 217, a mudança das premissas do licenciamento foram destaques, com uma revisão limpa e mais técnica, do qual descreveremos abaixo neste documento. De forma objetiva, segue a Tabela 1 com informações comparativas entre as DN's 74 e 217/2017.

Tabela 1 - Comparação entre as DN's COPAM's nº 74/2004 e nº 217/2017

Características	DN 74/2004	DN 217/2017
Sistema Geoespacial	Não contempla	Criação do Sistema Informatizado da Infraestrutura de dados espaciais do SISEMA (IDE-Sisema).
Critério Locacional de Enquadramento	Não contempla	Estabelecido 8 (oito) componentes ambientais que caracterizam e são atribuídos como pesos 01 (um) e 3 (três) como peso 02 (dois).
Fatores de Restrição ou Vedações	Não contempla	Estabelecidos 9 (nove) fatores de restrição ou vedação para definição do licenciamento ambiental aplicável ao empreendimento/atividade
Estudo ambiental para empreendimentos/atividades enquadradas como de baixo impacto ambiental	Desnecessidade de apresentação e aprovação prévia pelo órgão ambiental.	Necessidade de apresentação do relatório ambiental simplificado, e com aprovação do órgão ambiental
Exigibilidade da ART para empreendimentos/atividades enquadradas como de baixo impacto ambiental.	Durante a validade da Autorização Ambiental de Funcionamento.	Exigido somente para elaboração do relatório ambiental simplificado.
Protocolos e formalização de processos	Formalização por atendimento presencial.	Atendimento nas SUPRAM's por meio de agendamento eletrônico/ Formalização eletrônica.

Tipos de modificações nos códigos de atividades pré-definidas.	Existência de 335 atividades.	Existência de 232 atividades.
*Regularização ambiental	Existência da AAF (Autorização Ambiental de Funcionamento) Não existia o LAC – Licenciamento Ambiental Concomitante	Extinção da AAF e implantação do LAS – Licença Ambiental Simplificada, com cadastro ou acompanhado de RAS – Relatório Ambiental Simplificado Introdução do LAC, sendo possível a emissão de duas ou mais licenças
Licenciamento Municipal	08 (oito) municípios com Convênio com o Estado de Minas Gerais.	214 municípios aptos para o licenciamento municipal (até 30/06/23)

Fonte: Análise de conteúdo temática-categorial comparativa entre as alterações promovidas nas classificações e nas modalidades de licenciamento ambiental no Estado de Minas Gerais: DN COPAM nº 74/2004 versus nº 217/2017 / adaptado.

\*Especificando melhor as alterações na modalidade do licenciamento ambiental, abaixo é apresentada a tabela 2 com as informações:

Tabela 2 - Regularização ambiental – alterações na modalidade do licenciamento

DN COPAM nº 74/2004	DN COPAM nº 217/2017
Modalidade para licenciamento concomitante:	1. Modalidade para licenciamento concomitante:
1. Classificados como Classes 3 e 4 – Licenças prévia e de instalação (LP+LI); 2. Ampliação de empreendimentos/atividades em operação e independente da classe – Licenças prévia e de instalação (LP+LI);	2. Licenciamento ambiental trifásico (LAT) – LP+LI+LO são concedidas em etapas sucessivas); 3. Licenciamento Ambiental Concomitante (LAC), sendo dividido em LAC1 (LP+LI+LO) ou LAC2 (LP+LI ou LI+LO);

- 
- |  |   |
|--|---|
| <p>3. Empreendimentos/atividades destinados às habitações de interesse social definidos como Classes 3 e 4 – Licenciamento unificado (LP+LI+LO)</p>  | <p>4. LAS – Licença Ambiental Simplificado, se dividindo em: LAS/RAS (apresentando relatório ambiental simplificado), LAS/ CADASTRO (realizado em uma única etapa, com cadastro de informações do empreendimento e licença expedida por meio eletrônico);</p> |
| <p>4. Empreendimentos agrossilvipastoris – Licenças de Instalação e Operação, sendo que a instalação deveria ocorrer com a operação (LI+LO);</p>   | <p>5. LAS – Licenciamento ambiental simplificado, passível de relatório, com devida aprovação do órgão ambiental para as atividades de baixo impacto ambiental.</p>   |
| <p>5. Atividade de disposição de estéril ou de rejeito inerte ou não inerte da mineração classificados como IIA e IIB – em cava da mina, em caráter definitivo ou temporário, sem necessidade construção de barramentos, reaproveitamentos de bens minerais– Licenciamento único (LP+LI+LO).</p> | <p>6. LAS/CADASTRO- Atividades/ empreendimentos com base matriz com vedamento do licenciamento ambiental.</p>   |
| <p>6. AAF – Autorização Ambiental de Funcionamento – Não necessitava de aprovação prévia do órgão ambiental e de estudos ambientais aos empreendimentos/atividades enquadrados como baixo potencial impacto</p>  |   |
| <p>7. Não existia a modalidade LAS/ CADASTRO.</p>  |   |
- 

Fonte: Análise de conteúdo temática-categorial comparativa entre as alterações promovidas nas classificações e nas modalidades de licenciamento ambiental no Estado de Minas Gerais: DN COPAM nº 74/2004 versus nº 217/2017 / adaptado.

Com as características supracitadas de comparação entre as DN's, abaixo são destacadas as principais premissas que foram trazidas para a DN nº 217, evidenciando o aprimoramento técnico deste requisito. A saber:

## 1. Critério locacional e o Sistema Georeferenciado IDE - SISE-MA

A Deliberação Normativa COPAM nº 74/2004 classificava os empreendimentos/atividades com base na conjugação do porte e potencial poluidor, que eram enquadrados como classe de 1 até 6. Abaixo, as premissas relacionadas.

- i. Pré-fixado na norma com base nas características intrínsecas da atividade, considerando as variáveis ambientais: ar, água e solo;
- ii. Do porte, variável de acordo com a unidade de medida estabelecida para a atividade.

Com a vigência do novo regramento, o art. 6º § 5º da DN nº 217 traz o critério locacional que passa também a ser considerado, e será avaliado de acordo com a relevância e a sensibilidade dos componentes ambientais do local em que se pretende instalar o empreendimento, sendo aferido, de acordo com as suas características, peso de 0 (zero) a 2 (dois). Conforme contida na DN 217, na tabela 3 descrevemos os critérios e seus respectivos pesos.

Tabela 3 - Critérios locacionais de enquadramento

Critérios Locacionais de Enquadramento	Peso
Localização prevista em unidade de Conservação de Proteção Integral, nas hipóteses previstas em Lei.	2
Supressão de vegetação nativa em áreas prioritárias para conservação, considerada de importância biológica "extrema" ou "especial", exceto árvores isoladas.	2
Supressão de vegetação nativa, exceto árvores isoladas.	1
Localização prevista em zona de amortecimento de Unidade de Conservação de Proteção Integral, ou na faixa de 3 km do seu entorno, quando não houver zona de amortecimento estabelecida por Plano de Manejo, excluídas em áreas urbanas.	1
Localização prevista em Unidade de Conservação de Uso Sustentável, exceto APA.	1
Localização prevista em Reserva da Biosfera, excluídas as áreas urbanas.	1
Localização prevista em Corredor Ecológico formalmente instituído, conforme previsão legal.	1
Localização prevista em áreas designadas como Sítios Ramsar*	2
Localização prevista em áreas de drenagem a montante de trecho de curso d'água enquadrado em classe especial.	1
Captação de água superficial em Área de Conflito por uso de recursos hídricos.	1
Localização prevista em área de alto ou muito alto grau de potencialidade de ocorrência de cavidades, conforme dados oficiais do CECAV - ICMBio.	1

\*Zonas Úmidas de Importância Internacional

Fonte: Deliberação Normativa COPAM nº 217 de 2017

Para as atividades e/ou empreendimentos que não se enquadrarem em nenhum critério locacional previsto, deve-se considerar o peso 0 (zero) e não terá majoração da complexidade do licenciamento. Entretanto, para os casos em que ocorrer a interferência em mais de um critério locacional, deve ser considerada aquele que representar o maior peso, e será submetido a estudos mais rigorosos e procedimentos mais demorados, independente de quantos critérios locacionais o empreendimento estiver enquadrado.

As informações para determinação dos critérios locacionais estão enquadradas no sistema conhecido IDE-SISEMA.

O IDE-SISEMA é constituído por mais de trezentas camadas de informação geográfica, tais como dados de hidrografia, vegetação e unidades de conservação, e encontra-se aberto ao público e deverá ser utilizado como auxílio na verificação da incidência dos critérios locacionais e fatores de restrição ou vedação constantes da DN e orientação para localização mais adequada na instalação de novos empreendimentos, quanto pelas equipes técnicas do órgão ambiental na análise e avaliação dos estudos ambientais apresentados nos processos de licenciamento (SISEMA, 2017).

O fomento do sistema dar-se-á a partir de informações apresentadas em (i) estudos ambientais vinculados a processos de licenciamento ambiental; (ii) estudos, planos e programas produzidos por órgãos ou entidades públicas federais, estaduais e/ou municipais, além de instituições de ensino e pesquisa e (iii) estudos de organizações não governamentais e instituições privadas, formalizados mediante termo de cooperação técnica firmado com o órgão ambiental.

## **2. Fatores de Restrição ou Vedaçāo**

Os fatores de Restrição ou Vedaçāo não podem ser confundidos com os critérios locacionais, uma vez que os critérios locacionais devem ser considerados para fins de enquadramento, caso ultrapassadas as vedações e restrições porventura estabelecidas

em normas específicas.

Os fatores de restrição ou vedação representam pontos de interesse ambiental que não necessariamente tornam o licenciamento ambiental mais complexo. Portanto, o licenciamento ambiental apenas vai considerar tais pontos de interesse que representam restrições ou vedações para concluir pela viabilidade do empreendimento proposto.

Os fatores de Restrição ou Vedação, conforme citado no art. 6º § 5º e § 6º deverão ser considerados na abordagem dos estudos ambientais e verificados sua incidência no IDE-SISEMA.

### 3. Fixação de modalidades de licenciamento

Uma nova matriz de fixação da modalidade de licenciamento ambiental foi realizada a partir da conjugação de classe do empreendimento, apurada com base no porte/potencial poluidor do empreendimento/atividade conjugada com o peso do empreendimento/atividade, a ser avaliado com base nos critérios locacionais. Abaixo, a tabela 4 demonstra as modalidades para cada classe e critério locacional.

Tabela 4 - Modalidades para cada classe e critério locacional.

		Classe por Porte e potencial poluidor / pagador					
		1	2	3	4	5	6
Critério Locacional	0	LAS Cadastro	LAS Cadastro	LAS / RAS	LAC 1	LAC 2	LAC 2
	1	LAS Cadastro	LAS / RAS	LAC 1	LAC 2	LAC 2	LAT
	2	LAS / RAS	LAC 1	LAC 2	LAC 2	LAT	LAT

Fonte: Deliberação Normativa COPAM nº 217 de 2017.

É notório que a DN 217 trouxe alterações significativas nos licenciamentos ambientais, trazendo de maneira expressa as modalidades LAS/Cadastro, LAS/RAS, LAC 1, LAC 2 e LAT, dos quais todos os empreendimentos constantes nas classes 1, 2, 3,

4, 5 e 6 deverão ser enquadrados nos processos de licenciamento ambiental, assim consequentemente, houve a extinção da Autorização Ambiental de Funcionamento – AAF que era descrito na DN 74. Com esta extinção, as atividades enquadradas nas classes 1 e 2 obrigatoriamente passaram a ser passíveis de licenciamento ambiental nas modalidades LAS/Cadastro ou LAS/RAS.

Tabela 5- Comparação entre a DN 74/2004 e a DN 217/2017 quanto a classificação do empreendimento por porte e potencial poluidor.

		DN 74/2004			DN 217/2017		
		Potencial Poluidor / Degradador geral da atividade			Potencial Poluidor / Degradador geral da atividade		
		P	M	G	P	M	G
Porte do Empreendimento	P	1	1	3	1	2	4
	M	2	3	5	1	3	5
	G	4	5	6	1	4	6


  
 AAF  
 Licenciamento

Fonte: Deliberação Normativa COPAM nº 217 de 2017.

Na tabela 5 supracitada destacamos as classificações dos empreendimentos na DN 74 e na DN 217.

É notório que esta alteração ocorrida na DN 217 reduz a classificação dos empreendimentos interferindo nas modalidades do licenciamento. Pode ser considerado uma flexibilização? Este é um outro tema que não será debatido neste documento, porém vale destacar que essa discussão é extensa, uma vez que apesar da DN 217 reduzir a classe dos empreendimentos, na DN 74 não haviam critérios para serem avaliados, e atividades com impactos menores estavam passíveis de estudos ambientais elaborados, atividades classificadas como 1 e 2 não eram passíveis ao licenciamento a nível estadual, por serem consideradas de impactos não significativos, conforme descrito no art. 2º, da DN 74.

Após a vigência da DN nº 217, as modalidades de licenciamento ambiental passaram a ser as seguintes:

- i. Licenciamento Ambiental Trifásico (LAT), no qual a Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação são concedidas em etapas sucessivas;
- ii. Licenciamento Ambiental Concomitante (LAC), que se divide em:
  - a. LAC1: no qual as Licenças Prévia, de Instalação e de Operação são concedidas em fase única (LP+LI+LO);
  - b. LAC2: no qual as Licenças Prévia e de Instalação ou as Licenças de Instalação e de Operação serão emitidas de forma concomitante;
- iii. Licenciamento Ambiental Simplificado (LAS), que se divide em:
  - a. LAS-RAS: realizado em uma única etapa, mediante apresentação de Relatório Ambiental Simplificado, contendo a descrição da atividade ou do empreendimento e as respectivas medidas de controle ambiental;
  - b. LAS-Cadastro: realizado em uma única etapa, mediante o cadastro de informações relativas à atividade ou ao empreendimento em sistema eletrônico a ser disponibilizado pelo órgão ambiental.

Apesar da regra geral ser a fixação da modalidade de licenciamento ambiental a partir da análise da matriz de fixação constante na Tabela 3 da DN, a norma preestabeleceu a modalidade de licenciamento ambiental a ser aplicada pelo órgão ambiental em determinados casos, independentemente da classe ou de critérios locacionais. É o caso dos empreendimentos já licenciados, para os quais as ampliações, de acordo com o art. 8º, §6º, poderão se regularizar por meio de LAC1 (LP+LI+LO), a critério do órgão ambiental. É o caso também dos licenciamentos para a recuperação ou repotenciação de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH).

## 4. Modalidade de Estudo Ambiental

Além dos estudos ambientais já previstos nas normas de licenciamento ambiental do Estado, passa a ser previsto como estudo ambiental o Relatório Ambiental Simplificado (RAS). O estudo visa identificar, de forma sucinta, os possíveis impactos ambientais e medidas de controle, relacionadas à localização, instalação, operação e ampliação de empreendimentos/atividades consideradas de baixo impacto ambiental, passíveis de LAS-RAS. A criação do estudo simplificado soluciona a maior crítica existente à Autorização Ambiental de Funcionamento, substituída pela LAS: a desnecessidade de aprovação prévia pelo órgão ambiental de estudo ambiental que preveja os impactos ambientais inerentes ao empreendimento/atividade enquadrada como de baixo impacto e as medidas mitigadoras e compensatórias a serem adotadas para o funcionamento da atividade. Entretanto, é necessário aguardar a definição de termo de referência a ser observado para a elaboração deste estudo e a efetiva implementação da Licença Ambiental Simplificada pelo órgão ambiental.

## 5. Inexigibilidade de Responsabilidade Técnica

Na Deliberação Normativa 74, havia a obrigatoriedade para todos os processos de licenciamento ambiental a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART por profissional competente, sendo assim vinculado ao processo, porém não era exigido o estudo ambiental, para empreendimentos enquadrados como baixo impacto ambiental. Com a Deliberação Normativa nº 217/2017, surgiu a inexigibilidade da apresentação do documento comprobatório da ART e consequentemente a responsabilidade do profissional em razão do empreendimento, para os processos Licenciamento Ambiental Simplificado (LAS/Cadastro). Para as demais modalidades de licenciamento ambiental, LAC 1, LAC 2 ou Licenciamento Trifásico, a exigência foi mantida.

## 6. Formalização de processos

Antes da vigência da nova Deliberação Normativa, os protocolos de cumprimento de condicionantes, resposta de ofícios, defesas, recursos e demais manifestações podiam ser realizadas em quaisquer das unidades administrativas do SISEMA. Com a publicação da Deliberação Normativa COPAM nº 217/2017, o protocolo de quaisquer documentos e/ou informações referentes aos processos de regularização ambiental passa a ser possível apenas na Unidade do SISEMA responsável pelo trâmite do processo em questão. Uma outra alternativa, é o protocolo via postagem pelos correios direcionada para a regional responsável. Após essa modificação, o estado realizou o lançamento do SEI-MG, onde passa a ser obrigatório os protocolos via sistema, com formalização online e digitalizada, da documentação geral do processo do licenciamento ambiental.

## 7. Modificações gerais

A DN nº 217 modificou a listagem de atividades passíveis de licenciamento ambiental, excluindo alguns Códigos anteriormente previstos, criando novos e modificando alguns já existentes, seja para reclassificação de listagem, seja para adequação do potencial poluidor ou alteração dos parâmetros para aferição do porte do empreendimento.

Conforme disposto no art. 36 da Deliberação Normativa COPAM nº 217/2017, os processos de empreendimentos que, em função destas modificações passaram a ser dispensados de licenciamento ambiental, foram declarados extintos, com seu consequente arquivamento. Da mesma forma, ficam automaticamente revogadas as licenças e autorizações ambientais de funcionamento concedidas a empreendimentos que passem a ser dispensados de licenciamento ambiental, a partir da vigência desta Deliberação Normativa.

A seguir apresentamos a tabela 6 que resume a modificação

dos códigos para as atividades existentes (listagem de A a G) em relação ao parâmetro avaliado.

Tabela 6 - Número de códigos avaliados por atividades das listagens de A a G

Parâmetro Analisado	Atividades existentes						
	A Atividades minerárias	B Atividades Industriais - Metalúrgica	C Atividades Industriais - Química	D Atividades Industriais - Alimentícia	E Atividades de Infraestrutura	F Gerenciamento de Resíduos e Serviços	G Atividades Agrossilvipastorais
Alteração (redação) do código	12	1	4	0	5	3	4
Unificação de código	11	11	17	2	5	2	16
Alteração do Potencial Poluidor	2	1	3	2	3	1	1
Alteração do Porte	5	38	31	10	25	18	6
Código Incluído	1	0	2	4	7	12	0
Código Excluído	2	12	17	1	5	13	9
Código Mantido	5	1	2	8	3	6	1
Código transferido para outra Listagem	0	2	0	1	4	4	4

Fonte: Análise de conteúdo temática-categorial comparativa entre as alterações promovidas nas classificações e nas modalidades de licenciamento ambiental no Estado de Minas Gerais: Fichas comparativas de alteração da listagem de atividades do SISEMA / adaptado.

Após a descrição e relato de todas premissas alteradas na DN nº 217/17, destaca-se a inserção de uma modalidade dentro do Licenciamento Simplificado que foi incluída a partir de 2017, e que pode ser um facilitador na regularização de alguns empreendimentos: o **LAS-CADASTRO**. Esta modalidade que não existia na DN anterior, foi um simplificador dos processos que atualmente são classificados para aqueles empreendimentos de classes 1 e 2 e com critério locacional até nível 1. Realizado em uma única etapa, é baseado apenas no cadastro de informações relativas à atividade e sem a obrigatoriedade de apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, com expedição eletrônica imediata da licença. Entretanto, para algumas atividades, conforme descreve o art. 18 da DN 217, há ponderações na apresentação de alguns documentos específicos.

Art. 18... §1º – Para o cadastro da atividade código F-02-01-1 – Transporte rodoviário de produtos e resíduos perigosos, será exigida a apresentação do Plano de Emergência Ambiental – PEA; ficando o transporte de produtos e resíduos perigosos

em quantidades limitadas, conforme Resolução ANTT, dispensado de licenciamento ambiental. (Deliberação Normativa COPAM 217, 2017).

Apesar de, regra geral, a definição da modalidade LAS-CADASTRO aplicável ao empreendimento/atividades classificadas como 1 e 2 conforme avaliação da base da matriz de conjugação no Anexo Único da DN, existem alguns tipos de atividades para as quais, por sua natureza, já foi vedado do plano do licenciamento ambiental simplificado, sendo elas:

Código B-06-02-5; Código B-03-04-2; Código E-03-07-7; Código E-03-07-9; Código E- 03-06-9; Código E-04-02-2; Código E-05-06-1; Código F-05-12-6; Código F-05-13-5;

Código F-05-13-7; Código F-05-18-0; Código F-05-18-1; Código F-06-02-5; Código G- 02-04-6; Código A-03-01-8; Código A-03-01-9; Código A-03-02-6; Código A-04-01-4;

Código A-06-01-1

Cabe observar que o processo de LAS-CADASTRO consiste em uma única fase, onde o empreendedor formaliza eletronicamente a autodeclaração.

Durante esse processo, o sistema permite que o órgão ambiental conheça a localização do empreendimento e suas características. Mediante cadastro, a expedição da licença simplificada é eletrônica. Importante citar que informações inidôneas por parte do empreendedor, pode ser considerada como infração, sendo sujeito às sanções aplicáveis.

A lista de atividades não sujeitas a LAS-CADASTRO e com vedação é extensa, o que nos traz uma avaliação sobre esta modalidade. Ela não poderia ser classificada como uma AAF da antiga DN 74/2004? Sim, uma vez que essa antiga Autorização Ambiental de Funcionamento abrangia empreendimento até classe 2. Entretanto, vemos um ponto sensível na DN atual, já que o processo de LAS-CASTRO não abrange uma avaliação detalhada de comprovação da regularização face à supressão vegetal e intervenções de recursos hídricos, por exemplo. Esse fato pode afetar um melhor controle das atividades licenciadas no Estado.

## Conclusão

A política pública iniciou sua visibilidade nas questões ambientais a partir de 1981 com a promulgação da Política Nacional de Meio Ambiente e reafirmou a necessidade de garantir o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na Constituição Federal de 1988 por meio do art. 225. Com o passar dos anos e com o aumento do desenvolvimento econômico, o surgimento dos Princípios Ambientais se tornou a base para a construção de uma legislação sólida e mais eficiente para garantir esse objetivo. A implementação de instrumentos por meio das Licenças Ambientais, avançou no controle das atividades humanas que irão interferir de alguma forma na natureza. Assegurando que os empreendimentos causem o mínimo de dano possível ao meio ambiente, prevendo condições para a construção, implantação e operação num determinado local.

A operacionalização do licenciamento ambiental no estado de Minas Gerais como instrumento público de gestão, tem evoluído nos últimos anos, com o amadurecimento de suas legislações, com a modernização de seu sistema e com um corpo técnicos mais assertivo na análise dos processos. A publicação da DN nº 217/17 é uma evidência desse amadurecimento, com revisão/readequação dos códigos para certificar a regularização dos empreendimentos em meio ao desenvolvimento e assegurar o compromisso de preservar para as gerações futuras um meio ambiente equilibrado para sua população.

## Referências

ANTUNES, P. B. **Direito Ambiental** 5.ed. Rio de Janeiro: Lumen iuris, 2001. 657 p.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em ago. 2023.

**BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011.** Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em ago. 2023.

**BRASIL. Tribunal de Contas da União. Cartilha de licenciamento ambiental** / Tribunal de Contas da União; com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2.ed. 83p. Brasília: TCU, 2007.

**Cartilha - Principais mudanças nas regras de licenciamento ambiental no Estado de Minas Gerais**, Willian Freire Advogados Associados. Disponível em: <https://williamfreire.com.br/wp-content/uploads/2018/01/LicenciamentoAmbiental- VF.pdf>. Acesso em Jul. 2023.

**CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente (Brasil). Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997.** Diário Oficial da União, Brasília, 19 dez. 1997.

**COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental (Minas Gerais). Deliberação Normativa nº 01 de 22 de março de 1990.** Disponível em [siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=95#\\_ftn1](http://siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=95#_ftn1). Acesso em Ago. 2023

**COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental (Minas Gerais). Deliberação Normativa nº 074 de 09 de setembro de 2004.** Disponível em: <http://sisemanet.meioambiente.mg.gov.br/mbpo/recursos/DeliberaNormativa74.pdf>. Acesso em ago. 2023

**COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental (Minas Gerais). Deliberação Normativa nº 217 de 06 de dezembro de 2017.** Disponível em: [siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=45558](http://siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=45558). Acesso em ago. 2023

**FINK, Daniel Roberto. Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental.** 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 38-50.

**MINAS GERAIS. Lei estadual nº 7.772, de 08 de setembro de 1980.** Disponível em: [siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5407](http://siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5407). Acesso em ago. 2023

**MINAS GERAIS. Decreto estadual nº 47.137, de 24 de janeiro de 2017.** Disponível em: [siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=43478](http://siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=43478). Acesso em ago. 2023

Microsoft PowerPoint - 18.09.17 - **Fichas comparativas listagens.** Disponível em: [meioambiente.mg.gov.br](http://meioambiente.mg.gov.br). Acesso em ago. 2023

**SEMAD. Revisão DN COPAM 74/2004 Fichas comparativas de alteração da Listagens.** Disponível em: [sistemas.meioambiente.mg.gov.br/reunioes/uploads/jse11WeJEC3U5z0Liik4WUVBc9Frn4Wh.pdf](http://sistemas.meioambiente.mg.gov.br/reunioes/uploads/jse11WeJEC3U5z0Liik4WUVBc9Frn4Wh.pdf). Acesso em ago. 2023

**SENADO FEDERAL. Artigo 225 da Constituição Federal.** Disponível em: [http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988\\_14.12.2017/art\\_225\\_.asp](http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_14.12.2017/art_225_.asp). Acesso em ago. 2023.

**USO DO IDE-SISEMA NO REQUERIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

**NO ESTADO DE MINAS GERAIS – CSC Geologia & Engenharia** ([cscambiental.com.br](http://cscambiental.com.br)). Disponível em: <https://cscambiental.com.br/uso-do-ide-sisema-no-requerimento-de-licenciamento-ambiental-no-estado-de-minas-gerais/>. Acesso em ago. 2023.



## Capítulo 3

# Do autolicenciamento ambiental de obras públicas

Leonardo Fantini de Almeida<sup>1</sup>

Roberto Brandão Araújo<sup>2</sup>

## Introdução

**E**sabido que os entes da federação promovem por vezes o licenciamento ambiental de suas próprias atividades de obras públicas, quando possuem a competência administrativa para tanto, instrumento esse concebido como autolicenciamento ambiental.

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente e obrigatório para todas as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, não podendo uma obra pública ser dispensada dessa análise apenas e simplesmente porque se trata de uma atividade do Poder Público. Por óbvio, igualmente, o ente licenciador deverá observar, nesta análise, as normas vigentes, incluindo as medidas mitigadoras ou compensatórias pertinentes, da mesma forma em que estivesse

---

1 Advogado e Gestor Ambiental na FEAM. Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário Newton Paiva. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Especialista em Direito Ambiental pela Universidade FUMEC/FESMPMG. Pós-Graduando em Gestão Ambiental pelo IFMG Sul de Minas/PMMG.

2 Advogado militante, especialista em Direito Público; especialista Direito Urbanístico e Ambiental e Mestre em Relações Internacionais pela PUC-MG. Coordenador E Professor da Pós-Graduação em Direito Ambiental da Fundação Escola Superior do Ministério Público de MG. Diretor Jurídico do Instituto Gestão Verde (IGV). Presidente da Comissão de Educação Jurídica da OAB-MG (2022-2024). E-mail: robertobrandaoraujo@gmail.com.

analisando um projeto privado.

As normas de cooperação entre os entes da federação nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum em matéria ambiental foram estabelecidas pela Lei Complementar nº 140/2011. Desse modo, se o ente competente para licenciar determinada obra pública também é o titular da atividade, a princípio, essa competência não pode ser alterada, sob pena de inobservância das regras de competência estabelecidas previamente.

Nesse diapasão, pretende-se demonstrar, a partir das normas legais vigentes em matéria ambiental que o autolicenciamento ambiental de obras públicas é possível em nosso ordenamento jurídico pátrio, não havendo que se falar de forma prévia e subjetiva em incompetência do ente licenciador quando também for o titular da atividade.

Ainda que o autolicenciamento ambiental de obras públicas seja possível, este instrumento deve observar limites para não configurar um processo nulo e, via de consequência, da licença ambiental concedida, com todos os consectários legais decorrentes dessa nulidade. Portanto, é imperioso que o ente licenciador se assegure de que o processo de licenciamento ambiental de obras públicas seja íntegro, livre de qualquer circunstância que, em tese, possa acarretar em sua nulidade, sob pena de causar prejuízos ao próprio Poder Público e a sociedade como um todo.

Esses mesmos limites devem ser observados pelo ente federativo quando o titular da atividade for da Administração Pública Indireta, ou seja, Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista.

Por fim, na hipótese de o ente licenciador verificar que determinada circunstância tem o condão, em tese, de causar a nulidade do processo de licenciamento ambiental de obra pública, este deve suscitar a instauração da atuação supletiva do ente da federação subsequente, de modo que aquela circunstância que poderia acarretar a nulidade do processo deixe de existir.

## **Do Licenciamento Ambiental e da sua obrigatoriedade para as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras**

Nos termos da Lei nº 6.938/1981 o licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (Art. 9º, IV), tendo o legislador condicionado a instalação de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ao prévio licenciamento ambiental (Art. 10). No mesmo sentido dispõe a Resolução Conama nº 237/1997 (Art. 2º).

Segundo a Resolução Conama nº 237/1997, o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente promove o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (Art. 1º, I). No mesmo sentido foi o conceito adotado pela LC 140/2011 (Art. 2º, I).

A partir da Constituição da República de 1998 o meio ambiente recebeu *status* constitucional, tendo o constituinte declarado que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Art. 225, Caput), incumbido ao Poder Público, além de outras obrigações, exigir para atividades efetiva ou potencialmente poluidoras estudo prévio de impacto ambiental (Art. 225, § 1º, IV).

A CR/1988, em seu Art. 225, § 1º, IV, ao exigir a necessidade de estudo prévio de impacto ambiental para instalação de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, também exigiu, ainda que implicitamente, a obrigatoriedade de instauração de um processo administrativo destinado a apurar se a atividade é permitida ou proibida. (MARTINS, 2005, p. 193)

Portanto, a exigência do licenciamento ambiental para atividades efetiva ou potencialmente poluidoras também está prevista na CR/1988, ainda que implicitamente.

Sobre o regime jurídico da licença ambiental MARTINS

aduz que “consiste na declaração de um direito previamente configurado no ordenamento, a Administração restringe-se a apurar e declarar se o direito existe, ou não.” (MARTINS, 2005, p. 204) Nada obstante é possível considerá-la constitutiva, não quanto ao gozo, mas em relação ao seu exercício, sob o aspecto da formalidade. (MARTINS, 2005, p. 222)

O licenciamento ambiental ocupa lugar de destaque dentro do Poder de Polícia em matéria ambiental, sendo uma das formas mais comuns de controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. No processo de licenciamento ambiental o Poder Público analisa as informações técnicas da atividade para deferir, ou não, a licença ambiental, podendo exigir uma série de condicionantes de forma a mitigar os impactos ambientais da atividade. (DAWALIBI, 1999, p. 137).

Dessa forma, podemos concluir que toda atividade efetiva ou potencialmente poluidora, dependerá do prévio licenciamento ambiental, o qual possui natureza declaratória, admitindo sua natureza constitutiva quanto ao exercício desse direito, sendo um dos principais atos dentro do Poder de Polícia em matéria ambiental.

## **Da competência legislativa e administrativa em matéria ambiental: do federalismo cooperativo**

Conforme vimos acima o licenciamento ambiental trata-se de instrumento da Política Nacional de Meio ambiente e é obrigatório para todos as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Neste tópico, portanto faz-se necessário discorrermos um pouco a respeito da competência legislativa e administrativa e do federalismo cooperativo em matéria ambiental, que nada mais é do que a atribuição de competência para cada um dos entes da federação, União, Estados e Municípios, tanto para legislar, quanto para o exercício das atribuições administrativas.

O legislador constituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente

– SISNAMA de forma que todos os entes da federação possuem sua parcela de competência na proteção e melhoria da qualidade ambiental, estruturando-o de maneira lógica e consentânea com a capilaridade de cada um (Art. 6º, Lei nº 6.938/1981).

Assim, compete à União, por meio do CONAMA, deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. Aos Estados compete elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA. Já os Municípios, também poderão elaborar essas normas, observadas as normas e os padrões federais e estaduais.

Ainda, segundo dispõe o Art. 225, *Caput* da CR/1988, incumbe ao Poder Público, portanto a União, Estados e Municípios, o dever de defender e preservar o meio ambiente, não atribuindo este dever de forma exclusiva a um ente da federação.

Segundo restou sedimentado pelo STF no julgamento da ADI 4757:

Da interpretação do art. 225 da Constituição Federal, fundamento normativo do Estado de Direito e governança ambiental, infere-se estrutura jurídica complexa decomposta em duas direções normativas. A primeira voltada ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em uma perspectiva intergeracional. A segunda relacionada aos deveres de proteção e responsabilidades atribuídos aos poderes constituídos, aos atores públicos e à sociedade civil em conjunto. (STF, ADI 4757, 2022, Ementa).

A CR/1988 previu em seu Art. 24, VI, VII, VIII, §§ 1º ao 4º e 30, I, II, a competência concorrente dos entes da federação em matéria legislativa. Dessa forma, em matéria legislativa compete à União legislar sobre normas gerais, os Estados ostentam a competência legislativa concorrente a fim de atender às peculiaridades locais e os Municípios ostentam a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

De igual modo a CR/1988 prevê em seu Art. 23, III, VI, VII, parágrafo único, sobre a competência comum dos entes da federação em matéria administrativa, dispondo que lei complementar fixará normas de cooperação entre os entes.

Portanto, pretendeu o constituinte que os entes da federação no exercício das ações administrativas atuem de forma cooperativa em prol da eficiência administrativa e dos direitos fundamentais, o que viabiliza a concretização de valores expressivos ao constitucionalismo brasileiro, tal como a democracia participativa, a proteção dos direitos fundamentais e a desconcentração vertical de poderes, na medida em que permite os controles social e institucional. (STF, ADI 4757, 2022, Ementa)

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, a LC 140/2011, fixou normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecendo em seu Art. 3º os objetivos fundamentais no exercício da competência comum e em seus artigos 7º, 8º e 9º as ações administrativas que competem à União, Estados e Municípios, respectivamente, dentre as quais promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades.

A Resolução Conama nº 237/1997, por sua vez, também previu a competência dos entes administrativos para o exercício administrativo em matéria ambiental.

Vale lembrar que a LC 140/2011 eliminou o critério de abrangência do impacto para delimitação de competência, o que permitiu uma maior assertividade para delimitar o órgão ambiental competente. (BIM; FARIA, 2015, p. 223).

Esse modelo federativo de cooperação não tem um fim em si mesmo, ao contrário, estabelece uma interface com os demais instrumentos de proteção e repressão derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. (STF, ADI 4757, 2022,

Ementa).

Ademais, a competência municipal para promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto local foi reconhecida e declarada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 6288, de relatoria da Min. Rosa Weber, cujo pedido foi julgado parcialmente procedente para, dentre outras medidas “conferir interpretação conforme a Constituição Federal ao seu artigo 1º, caput, a fim de resguardar a competência municipal para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local.” (STF, ADI 6288, 2020). No julgamento da ADI 2142, o STF mais uma vez reafirmou a competência municipal para o licenciamento de atividades e empreendimentos de impacto local.

Portanto, considerando os entendimentos aplicados na ADI 6288 e ADI 2142, reafirmado na ADI 4757, o STF reconhece e declara que os municípios são parte integrante do arranjo de competências do federalismo de cooperação em matéria ambiental, possuindo competência para o exercício comum das ações administrativas e para legislar sobre atividades predominantemente locais, em conjunto com a União e os Estados.

Com efeito, para se evitar a sobreposição de competência, a LC 140/2011 dispõe que “os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo” (Art. 13). No mesmo sentido, prevê a Resolução Conama nº 237/1997 que “os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência” (Art. 7º).

O federalismo de cooperação deve ser sempre balizado pelo princípio da subsidiariedade, isto é, um ente deve agir para salvaguardar o outro sempre que houver necessidade, demonstrada a incapacidade administrativa daquele e efetiva contribuição deste, o que exige forte coesão entre os entes federados, coesão essa medida tanto na repartição de competências, quanto nas atribuições de controle e fiscalização dos órgãos responsáveis. (STF, ADI 4757, 2022, Ementa).

A LC 140/2011 estabeleceu também a atuação supletiva como sendo “a ação do ente da federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições” e a atuação subsidiária como sendo “a 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” (Art. 2º).

Nos termos do Art. 15, da LC 140/2011 os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento ambiental, quando inexistir órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente.

Conforme se extrai do Art. 14, da LC 140/2011 um exemplo prático da atuação supletiva ocorre quando os prazos definidos para tramitação dos processos de licenciamento não forem observados.

Já “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. A ação subsidiária deve ser solicitada pelo ente originariamente detentor da atribuição.” (Art. 16).

O princípio da atuação supletiva é um dos princípios fundamentais do federalismo de cooperação, tanto em matéria de licenciamento, quanto de controle e fiscalização, sem a qual aquele ente sem qualquer capacidade administrativa não poderia salvaguardar os recursos ambientais em seu território. (STF, ADI 4757, 2022, Ementa)

Diante do exposto, podemos afirmar que todos os entes da federação possuem competência para legislar e para o exercício das ações administrativas em matéria ambiental, e dessa competência não desborda o autolicenciamento ambiental, assegurado o princípio da atuação supletiva entre os entes.

## **Do autolicenciamento ambiental de obras públicas**

Conforme visto acima o licenciamento ambiental é

obrigatório para todas as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e que todos os entes da federação possuem competência legislativa e administrativa em matéria ambiental, de acordo com as regras de competência previstas na Constituição da República (Art. 23, III, VI e VII, Art. 24, VI, VII e VIII e Art. 30, I e II) e na LC 140/2011 (Art. 7º, 8º e 9º).

Como se sabe, a principal função da Administração Pública é a prestação de serviço público ao cidadão, portanto, para cumprimento desse objetivo, esta por vezes precisará capitanejar atividades econômicas. Essas atividades econômicas típicas da Administração Pública são chamadas de atividades de infraestrutura e podem ser exercidas pela Administração Direta ou Indireta, no caso de Empresa Pública ou de Sociedade de Economia Mista. Podemos citar como exemplos de atividades de infraestrutura mais comumente executadas pela Administração Pública: rodovias, transmissão de energia elétrica, estações de tratamento de água, estações de tratamento de esgoto, tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos.

Nesse contexto, quando a Administração Pública precisar executar um projeto de infraestrutura, o próprio Poder Público será o empreendedor, isto é, o titular da atividade. Assim, se o ente administrativo também possuir a competência para o licenciamento ambiental dessa atividade, ele também será o responsável por analisar este processo e, ao final, conceder, ou não, a autorização. Portanto, haverá uma coincidência entre o titular da atividade e o ente responsável pelo licenciamento.

O Poder Público atua a um só tempo como empreendedor, ao apresentar o projeto e cumprir as medidas mitigadoras ou compensatórias fixadas no caso de deferimento, e como ente administrativo responsável pelo licenciamento ambiental e pela fixação das medidas mitigadoras ou compensatórias, bem como pela fiscalização e controle da atividade. (FARIAS, 2023)

Consequentemente, a principal questão que surge, é saber se a Administração Pública poderia ao mesmo tempo promover o

licenciamento ambiental de um projeto, ou autorizar a instalação, operação ou ampliação de uma atividade de que também é a titular, ou seja, de que também é a idealizadora ou executora do projeto. É verdade que inexiste na legislação atual vedação expressa de que um mesmo ente possa ser o titular do projeto e obras e ao mesmo tempo o responsável pelo licenciamento ambiental.

Como vimos, o licenciamento ambiental é obrigatório para todas as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, assim, não poderia ser simplesmente dispensada do controle ambiental por esse motivo, considerando que “o afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República. Isso porque empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental.” (ADI 6288, 2020)

Uma outra solução aparente seria transferir para o ente administrativo subsequente a competência para análise do projeto ou autorizar a instalação ou operação da atividade, o que também violaria as regras de competência previamente estabelecidas.

Assim, vedar o autolicenciamento ambiental e atribuir a outro ente federativo o licenciamento ambiental de forma casuística, significaria violar a repartição de competências fixada prévia, objetiva e abstratamente entre os entes federativos. (Nota Jurídica Asjur.Semad nº 32/2021).

Na verdade, inexiste na CR/1988 ou na legislação infraconstitucional embasamento suficiente para o que licenciamento ambiental não seja conduzido pelo ente federativo interessado, desde que seja competente para tanto. (FARIAS, 2023)

Apesar de inexistir norma proibitiva de que o mesmo ente administrativo execute uma atividade econômica e ao mesmo tempo promova o licenciamento ambiental dessa, é imperioso que o ente administrativo observe alguns limites para que o processo possa se desenvolver de forma legal, de modo a evitar questionamentos por parte dos órgãos de controle, e até mesmo a judicialização do

processo e, eventualmente, acarretar a nulidade da licença ambiental, o que poderia trazer prejuízos ao próprio ente administrativo e, via de consequência, a sociedade, maior interessada na conclusão da atividade de infraestrutura.

A principal questão que surge ao falarmos em autolicenciamento ambiental é a maior probabilidade de falta de isenção por parte do órgão técnico durante a análise do processo e no pós-licença, durante a fiscalização e controle da atividade, portanto trata-se uma questão mais prática do que teórica. (FARIAS, 2023)

Sob a ótica de Júnior:

a transparência que existe nos licenciamentos em que a audiência pública pode ser requisitada deveria ser estendida a todo e qualquer tipo de licenciamento ambiental, ou que integrantes da sociedade civil e técnicos de órgãos ambientais pertencentes a outros entes federativos possam participar do processo, inclusive acompanhando a atividade e monitorando as condições e exigências impostas. (JÚNIOR, 2002, p. 56-59 *et al* FARIAS, 2023)

A medida para evitar a falta de isenção seria a maximização do direito à informação e do controle efetivo da sociedade civil como partícipe do processo de licenciamento. (FARIAS, 2023)

Poderíamos fazer uma analogia entre o impedimento do Juiz para julgar os processos em que é parte ou em que tiver relação com uma das partes (Art. 144, CPC) com o autolicenciamento ambiental, em que o ente federativo é ao mesmo tempo empreendedor e o ente federativo competente para promover o licenciamento. (JÚNIOR, 2002, p.56-59 *et al* FARIAS, 2023).

Na medida em que o licenciamento ambiental é analisado no bojo de um processo administrativo, resta indubioso que está vinculado aos princípios da ampla defesa e contraditório, considerando o interesse difuso e interesses de terceiros. Sob esse enfoque, a ingerência política pode ocorrer com mais facilidade, e o autolicenciamento ambiental afrontaria os princípios mencionados. (FARIAS, 2023).

Muito embora não haja proibição dos entes administrativos

licenciarem seus próprios empreendimentos e atividades, como decorrência do princípio da autonomia dos entes federativos, sob o prisma ético, esse licenciamento pode incorrer em nulidade. (JÚNIOR, 2002, *et al* FARIAS, 2023)

Com efeito, se o autolicenciamento ambiental não for conduzido com o rigor técnico e jurídico necessário pode infringir os princípios da Administração Pública, notadamente o da impessoalidade e o da moralidade (Art. 37, CR/1988). (FARIAS, 2023).

Portanto, para que o licenciamento ambiental dessa atividade não incorra em nulidade, o Poder Público deve observar rigidamente os princípios da Administração Pública. Segundo a Nota Jurídica Asjur.Semad nº 32/2021:

Cabe ressalvar que o exercício da regularização ambiental de atividade própria deve observar rigorosamente os princípios que regem a atuação da Administração Pública, especialmente o da impessoalidade, no sentido de não se conferir tratamento privilegiado ou diferenciado em razão da peculiar situação em tela; o da legalidade, no sentido de que o ordenamento precisa ser rígida e integralmente observado, sem quaisquer concessões; o da moralidade, no sentido de a atuação regulatória própria não se afastar dos deveres de honestidade, probidade, boa-fé, transparência, informação, observando-se, também, a segregação de funções. (Nota Jurídica Asjur.Semad nº 32/2021).

Por oportuno, recomenda-se que nos processos de autolicenciamento ambiental ocorra um controle mais efetivo que assegure maior cautela e transparência. (FARIAS, 2023).

Como medida para garantir um maior controle social do licenciamento ambiental dessas atividades, é imperioso que a deliberação desses processos, após a análise técnica, deve, obrigatoriamente, ser de competência do Conselho de Meio Ambiente e que seja garantida a efetiva participação da organização civil e da comunidade na reunião, com a publicação da pauta e do parecer técnico produzido previamente e o direito a efetiva manifestação durante a reunião.

Ademais, qualquer concessão deve estar expressamente permitida em lei, a exemplo da isenção das taxas de análise do processo de licenciamento ambiental para entes da Administração Pública. No caso do autolicenciamento ambiental não faria qualquer sentido o Poder Público recolher as taxas para ele próprio, ocorrendo na hipótese o que no direito civil denomina-se confusão (Art. 381, CC).<sup>3</sup>

Concluindo, Farias aduz que:

Isso implica dizer que não existe nenhuma restrição ou mesmo qualquer distinção legal quanto ao procedimento do autolicenciamento ambiental, que não encontra nenhum óbice da legislação vigente. A despeito disso, sugere-se o máximo de espaço possível para que os demais entes federativos, por meio de seus órgãos ambientais, o Ministério Público, o terceiro setor de uma forma geral e aqueles que forem diretamente atingidos pelos impactos ambientais da atividade possam participar do licenciamento na condição de parte, com direito a todas as garantias do processo administrativo. O Direito Ambiental é pautado pela participação e pela informação, e é interessante que no caso do autolicenciamento esse controle social seja ainda mais forte. (FARIAS, 2023).

Nesse ponto, pedimos vénia ao ilustre doutrinador para complementar sua posição, apenas para ressaltar o previsto no Art. 13, § 1º, da LC 140/2011, no sentido de que “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.”

Vale ressaltar, também, que a teor do Art. 17, § 3º, da LC 140/2011, apesar do controle e fiscalização da atividade competir ao órgão responsável pelo licenciamento ambiental, não há impedimento para o exercício pelos demais entes federativos das ações de controle e fiscalização da atividade, cabendo ao órgão que detenha a atribuição de licenciamento a última palavra quanto ao cometimento da infração.

---

<sup>3</sup> Art. 381. Extingue-se a obrigação, desde que na mesma pessoa se confundam as qualidades de credor e devedor.

Inclusive, impende lembrar que o auto de infração lavrado pelo órgão ambiental competente pelo licenciamento ambiental, não afasta a atuação supletiva dos demais entes da federação, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória. (STF, ADI 4757, 2022, Ementa)

Nada obstante, do ponto de vista prático, podemos citar algumas circunstâncias que, a nosso viso, acarretaria a nulidade do processo de licenciamento e, via de consequência, da licença ambiental concedida. Assim, não seria recomendável ao Poder Público licenciar suas próprias atividades de infraestrutura quando:

- a mesma equipe que realizar os estudos ambientais da atividade for a mesma equipe que analisará o licenciamento ambiental. Nesse caso, por óbvio, que a equipe técnica que realizou os estudos do projeto tem interesse concreto e objetivo na aprovação do licenciamento.
- a equipe técnica responsável pelo licenciamento for contratada ou, muito menos, ocupante de cargo em comissão, o que poderia aumentar a pressão política sobre os mesmos, fragilizando de alguma forma a análise técnica do processo, seja mediante a dispensa de algum estudo, atropelo de alguma fase ou até mesmo na imposição de medidas mitigadoras ou compensatórias. Portanto, o mais recomendável nesses casos é que a equipe técnica seja composta exclusivamente por servidores efetivos.
- a equipe técnica do ente administrativo for compartilhada mediante consórcio público, e a atividade em questão for administrada ou gerenciada pelo mesmo consórcio público, situação comum quando se trata de aterro sanitário, tendo em vista que a equipe técnica desse será a responsável pela análise do processo, e, mais uma vez, por óbvio, tem interesse cristalino na aprovação do projeto.

Enfim, todas essas circunstâncias, *data máxima vénia*, afronta os princípios norteadores da Administração Pública de algum modo, especialmente os da legalidade, imparcialidade e moralidade.

Não podemos olvidar ainda, que esses mesmos limites e recomendações devem ser observados pelo ente federativo quando o titular da atividade for da Administração Pública Indireta, ou seja, Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista, não havendo razão para diferenciação, já que no primeiro caso o capital é constituído exclusivamente por recursos públicos e no segundo caso há uma participação do Poder Público. Ressalva-se, no entanto, aquelas sociedades que exercem atividade econômica e não recebem qualquer vantagem ou subvenção do Poder Público.

Pois bem, então qual seria a solução acaso constatada qualquer uma dessas situações pelo Poder Público. Acaso presente quaisquer dessas circunstâncias de modo concreto e objetivo, seria recomendável o Poder Público solicitar a instauração da atuação supletiva do ente administrativo subsequente, uma vez que não seria possível a análise por dois entes da federação ao mesmo tempo, por expressa vedação legal (Art. 13, LC 140/2011). A atuação supletiva do ente administrativo subsequente justifica-se por ser a medida mais consentânea com os princípios da Administração Pública, segurança jurídica, economia processual e eficiência administrativa.

A condução do processo pelo ente originariamente competente e titular do empreendimento poderia gerar questionamentos pelos órgãos de controle, com a judicialização do processo e a suspensão judicial das obras, o que poderia trazer prejuízos para o próprio Poder Público e, via de consequência, para a própria sociedade.

## Considerações finais

O licenciamento ambiental é uma imposição constitucional e legal para empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente

poluidoras, sem o qual uma atividade não pode ser executada de forma lícita.

Os entes da federação possuem competência administrativa e legislativa em matéria ambiental previamente estabelecidos, distribuídos de forma harmônica, visando uma maior proteção do meio ambiente e uma maior eficiência nas ações administrativas.

No licenciamento ambiental de projetos públicos deve ser observada a competência do ente federativo para análise do processo, não podendo ser dispensado ou transferido para o ente subsequente de forma prévia e subjetiva.

Não há norma proibitiva de que o mesmo ente da federação responsável pelo licenciamento ambiental, também regularize suas próprias atividades de infraestrutura, desde que conduza o processo com o rigor técnico e jurídico necessário, permita o controle social do processo, submeta o processo para deliberação do Conselho de Meio Ambiente e não conceda nenhum benefício não previsto em lei.

Impõe ao Poder Público a observância de alguns limites para análise desses processos, notadamente os princípios da Administração Pública, prevenção e precaução. Recomenda-se que, acaso presentes determinadas circunstâncias, o Pode Público não promova o autolicenciamento ambiental.

Esses mesmos limites e recomendações devem ser observados pelo ente federativo quando o titular do empreendimento e atividade for da Administração Pública Indireta, ou seja, Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista.

Presentes essas circunstâncias aptas a acarretar a nulidade do processo, demonstradas de forma concreta e objetiva, justifica-se a instauração da atuação supletiva do ente administrativo subsequente.

## Referências

ALONSO JÚNIOR, Hamilton. **O autolicenciamento ambiental.** In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (orgs). Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, *et al* FARIAS, Talden. Autolicenciamento ambiental. Revista Consultor Jurídico, 19 de junho de 2023, 8h00. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jun-19/ambiente-juridico-autolicenciamento-ambiental>. Acesso em: 17 ago. 2023.

BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. Competência ambiental legislativa e administrativa. RIL Brasília a. 52 n. 208 out./dez. 2015 p. 203-245. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/517705/001055894.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 07 set. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 07 set. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em: 25 ago. 2023.

BRASIL. Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0237-191297.PDF>. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. ADI 6288, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-285 DIVULG 02-12-2020 PUBLIC 03-12-2020.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566819>. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. ADI 4757, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-03-2023 PUBLIC 17-03-2023.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=766294937>. Acesso em: 07 set. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. ADI 2142, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 27/06/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-131 DIVULG 01-07-2022 PUBLIC 04-07-2022.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761768851>. Acesso em: 07 set. 2023.

DAWALIBI, Marcelo. **O Poder de Polícia em matéria ambiental.** Revista de Direito Ambiental: RDA 14/91 – abr.-jun./1999. In Direito Ambiental: tutela do meio ambiente. MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Afonso Leme. (Organizadores). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. Coleção doutrinas essenciais; v. 4.

FARIAS, Talden. **Autolicenciamento ambiental.** Revista Consultor Jurídico, 19 de junho de 2023, 8h00. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2023-jun-19/ambiente-juridico-autolicenciamento-ambiental>. Acesso em: 17 ago. 2023.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Regime Jurídico da Licença Ambiental**. Revista de Direito Ambiental: RDA 40/186 – out.-dez./2005. In Direito Ambiental: tutela do meio ambiente. MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Afonso Leme. (Organizadores). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. Coleção doutrinas essenciais; v. 4.

MINAS GERAIS. Advocacia Geral do Estado. **Nota Jurídica Asjur.Semad** nº 32/2021. Ementa: Licenciamento Ambiental. Município. Consórcio Público. **Autolicenciamento. Possibilidade. Análise.**

## Agradecimentos

Agradeço imensamente ao Professor Roberto Brandão pelas valiosas contribuições, as quais proporcionaram um trabalho mais coeso e escorreito do ponto de vista técnico.



## Capítulo 4

# Banco de Iniciativas de Pagamento por Serviços Ambientais em Minas Gerais

Fabiana Gonçalves Moreira<sup>1</sup>

Lucas Gonçalves Moreira<sup>2</sup>

Roberto Brandão Araújo<sup>3</sup>

## Introdução

Por definição, ‘instrumentos’ são meios para se atingir determinado objetivo, ou seja, são ferramentas de persecução de resultados. ‘Instrumentos Econômicos de Gestão Ambiental’ são aqueles que buscam resultados ambientais considerando a essência capitalista de nossa sociedade, prevendo que a “preservação do meio ambiente está diretamente relacionada à criação de uma política econômica de estímulos e incentivos destinada a remunerar o conservador”<sup>4</sup>. Neste sentido, este

- 
- 1 Servidora Pública da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Especialista em Direito Ambiental da Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais. Graduada em Administração de Empresas – Faculdades Milton Campos. E-mail: fgm.fabiana@meioambiente.mg.gov.br
  - 2 Servidor Público da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Especialista em Direito Ambiental da Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais. Graduado em Engenharia Civil na Faculdade Newton Paiva.
  - 3 Advogado militante, especialista em Direito Público; especialista Direito Urbanístico e Ambiental e Mestre em Relações Internacionais pela PUC-MG. Coordenador e Professor da Pós-Graduação em Direito Ambiental da Fundação Escola Superior do Ministério Público de MG. Diretor Jurídico do Instituto Gestão Verde (IGV). Presidente da Comissão de Educação Jurídica da OAB-MG (2022-2024). E-mail: robertobrandaoraujo@gmail.com
  - 4 Milaré, Édis. Direito do Ambiente – 10. Ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revistas dos Tribunais. 2015. Fls. 903.

instrumento incentiva a compatibilização entre a tutela dos recursos ambientais e o respeito a uma sociedade pautada pela livre iniciativa, de forma harmônica.

O tradicional modelo de proteção jurídica adotado pelo Brasil comprehende majoritariamente políticas ambientais de ação de comando e controle – que determina e regulamenta as condutas devidas aos particulares e impõe ações de coerção daquilo que for considerado indesejado (infrações), cominando sanções diversas. Ao analisarmos os resultados práticos deste modelo ao longo dos anos, percebemos que adoção de tais práticas adotadas de forma isolada se demonstram ineficientes para atingir os objetivos de conservação e preservação necessários para conter as mudanças climáticas e garantir um meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Assim, verifica-se a premente necessidade de mudança de paradigma que se adapte à realidade econômica e seja capaz de produzir efeitos ambientais positivos. (NUSDEO, 2006)

Ou seja, não basta coibir as práticas geradoras de externalidade negativas no processo produtivo, por vezes intrínsecas da própria atividade pretendida, nem tampouco punir exclusivamente as condutas lesivas sem análise do contexto e circunstâncias que levaram a tal prática. O que se pretende com a utilização do instrumento é justamente incentivar as condutas positivas por meio da adoção de normas e ações promocionais que incentivam atitudes capazes de gerar impactos positivos ao meio ambiente. (RICCIO, 2022)

Uma das modalidades de instrumentos econômicos de gestão ambiental existentes no direito brasileiro é o Pagamento por Serviço Ambiental - PSA, que nada mais é que a transação (financeira ou não), de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas. (WUNDER, 2005; NUSDEO, 2006; RICCIO, 2022)

Por tais características, o PSA tem sido considerado uma solução promissora para atingir as metas de conservação ao premiar

e reconhecer os agentes que protegem o meio ambiente (PAGIOLA et al., 2002), principalmente no Brasil, que têm capacidade significativa para fornecer tais serviços. Segundo WUNDER (2005) , o PSA é um instrumento que facilita acordos voluntários e condicionais entre compradores e vendedores, com base na execução de um serviço ambiental bem definido, o que amplia, incentiva e garante a produção desses serviços ( WUNDER, 2005; WUNDER ET AL. , 2008).

No entanto, esta não é a única definição existente de PSA. Muradian et al. (2010) considerou o PSA como “uma transferência de recursos entre atores sociais, que visa criar incentivos para alinhar as decisões individuais e/ou coletivas de uso da terra com os interesses sociais para a gestão dos recursos naturais” (CORBERA et al., 2009) . Entretanto, a definição de Wunder (2005) apresenta uma compreensão mais ampla de PSA, explicando que os pagamentos estão conectados aos mercados, o que reconfigura as relações entre estado, mercado e comunidade, tornando os órgãos públicos os verdadeiros intermediários centrais ou ‘compradores’ dos serviços ecossistêmicos.

No Brasil, a matéria foi recentemente regulamentada em nível federal por meio da Lei nº 14.119/2021 (BRASIL, 2021), que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, bem como a criação do Cadastro Nacional de PSA, que deve ser regulamentado em breve.

Neste cenário, o governo de Minas Gerais, reafirmando seu pioneirismo na agenda ambiental, apresentou, por meio de uma parceria da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) e a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), o inovador Projeto de Lei nº 4.041/2022 (ALMG, 2022) que instituirá a Política Estadual de Serviços Ambientais em Minas Gerais. O PL nº 4.041/2022 tem a intenção de criar o Programa Estadual de PSA em Minas Gerais, que irá fomentar PSA por meio de políticas públicas, e, ainda, o PL visa incentivar o mercado e agentes privados a financiarem iniciativas de PSA no estado, por meio da criação de demandas por parte do

poder público.

Até o presente momento, o referido Projeto de Lei ainda tramita na Assembleia. Entretanto, percebe-se que o órgão ambiental vem se adiantando na agenda, tendo lançado em 2023 o Banco de Iniciativas dos programas do PSA em Minas Gerais.<sup>5</sup>

O presente artigo pretende analisar a efetividade do referido Banco com base nos cadastros realizados e revisão da literatura existente.

## **Banco de Iniciativas de PSA em Minas Gerais**

Um importante passo para estimular o financiamento e a implementação de projetos de PSA é por meio do levantamento das iniciativas já existentes. É notório que existem uma série de projetos que se utilizam do PSA executados por municípios, ONGs e iniciativa privada. No entanto a informação e dados encontram-se dispersos ou incompletos em diferentes fontes e bases de dados ou são inexistentes, o que dificulta identificar provedores e pagadores de serviços ambientais, bem como compartilhar lições aprendidas.

Assim, em março de 2023, a SEMAD criou o Banco de Iniciativas de PSA em Minas Gerais. Desde então o Governo de Minas tem publicado matérias, ações em redes sociais, e-mail marketing, dentre outros para dar publicidade com objetivo de alcançar o maior número de cadastro dos projetos existentes em seu território.

O Banco de Iniciativas de PSA tem como objetivos integrar, gerenciar e compartilhar dados e informações das iniciativas de PSA implementadas no estado, de caráter voluntário e gratuito, publicado no site do órgão ambiental e seus dados na Infraestrutura de Dados Espaciais do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – IDE SISEMA, possibilitando a devida publicidade dos projetos, o que pode atrair possíveis financiadores

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/component/content/article/13-informativo/5491--banco-de-iniciativas-de-psa-em-minas-gerais>

e parceiros.

Importante ressaltar que o Banco de Iniciativas de Minas Gerais não é previsto em normativas, ele é uma ação pontual da Semad para conhecer os projetos de PSA no território mineiro.

No referido Banco, o público pode dispor das mais diversas informações sobre seus projetos, ou seus arranjos de PSA, informando as principais características e peculiaridades. Como por exemplo informações sobre os provedores de serviços ambientais, que pode ser qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, ou grupo familiar ou comunitário que mantém, recupera ou melhora as condições ambientais dos ecossistemas, ou melhoria dos recursos hidrológicos, ou, ainda, promove serviços ambientais urbanos relacionados ao eixo da reciclagem de resíduos sólidos urbanos.

Os inscritos também devem informar qual a figura será responsável por prover os pagamentos propriamente ditos, ou seja, o pagador de serviços ambientais, que pode ser o poder público, organização da sociedade civil ou agente privado, pessoa física ou jurídica, de âmbito nacional ou internacional, que provê o pagamento dos serviços ambientais.

Ainda, os inscritos devem informar sobre as modalidades de serviços prestados, conforme veremos no tópico seguinte.

## **Modalidades de serviços ambientais**

Buscando abranger um maior número de serviços ambientais e aumentar os resultados de sustentabilidade do estado, os serviços ambientais que fazem parte do Banco de Iniciativa de PSA considera como modalidades de serviço ambiental os serviços ecossistêmicos, urbanos e hidrológicos previstos no Projeto de Lei nº 4041/2022, conforme relacionados abaixo:

- Serviços Ambientais Ecossistêmicos: Os serviços ambientais ecossistêmicos são os benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos

de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais, nas seguintes modalidades: serviços de provisão; serviços de suporte; serviços de regulação; e serviços culturais.

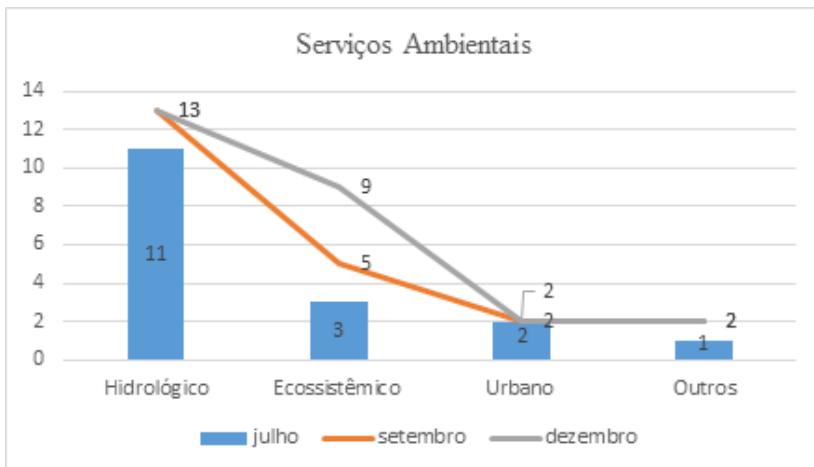
- Serviços Ambientais Urbanos: Os serviços ambientais urbanos são os benefícios relevantes para a sociedade gerados por ações e atividades realizadas no meio ambiente urbano geradoras de externalidades ambientais positivas ou que minimizem externalidades ambientais negativas, especialmente sobre os aspectos da gestão dos recursos naturais, da redução de riscos, da melhoria do meio ambiente urbano e, principalmente, no que tange a potencialização de serviços ecossistêmicos relacionadas aos serviços de saneamento em especial aos eixos resíduos sólidos urbanos, drenagem e manejo das águas pluviais.
- Serviços Ambientais Hidrológicos: serviços ambientais hidrológicos são os benefícios relevantes para a sociedade gerados por atividades, ações ou conjunto de ações estruturantes e/ou não estruturantes que favorecem a manutenção ou melhoria da qualidade e quantidade dos recursos hídricos superficiais e/ou subterrâneos, que podem estar organizadas em até três eixos: conservação e restauração da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos relacionadas à água; produção sustentável e uso racional dos recursos hídricos; saneamento, controle da poluição e obras hídricas.

Tendo em vista os dados informados no Banco, foi possível extrair o panorama geral dos projetos implementados no estado, inclusive sobre as modalidades de serviços, conforme veremos no tópico seguinte.

## Análise das informações do Banco de Iniciativas

Para análise do Banco de iniciativas, foram extraídos os dados dos formulários de cadastro em julho, setembro e dezembro de 2023. Entre esses meses foram realizadas ações de divulgação com o intuito de aumentar a adesão de cadastros, conforme demonstrado abaixo.

Gráfico 1 – Projetos cadastrados no Banco de Iniciativas



Fonte: elaborado pelos autores

Foram cadastrados 26 projetos até dezembro de 2023, sendo 11 relacionados com o Programa Produtor de Águas, 7 projetos que até então o Estado não tinha conhecimento e 8 projetos que não possui relação com PSA, conforme apresentado a seguir.

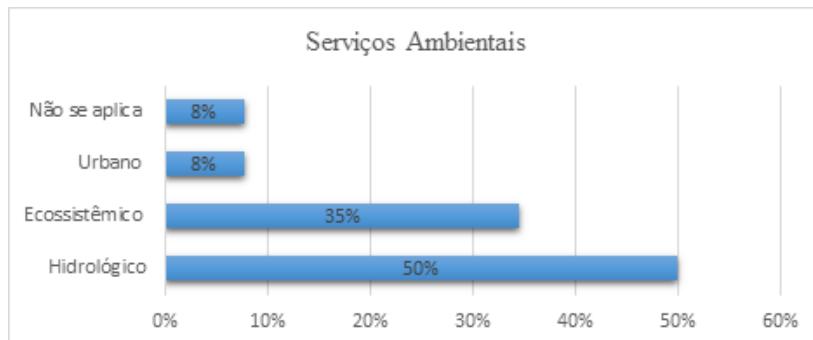
Gráfico 2 – Visão geral dos projetos cadastrados no Banco de Iniciativas



Fonte: elaborado pelos autores

Pode-se verificar que 50% dos projetos cadastrados são de serviços ambientais hidrológicos, seguido por 35% de serviços ambientais ecossistêmicos, 8% de serviços ambientais urbanos e 8% de projetos que não se aplicam ao PSA, conforme apresentado no gráfico abaixo.

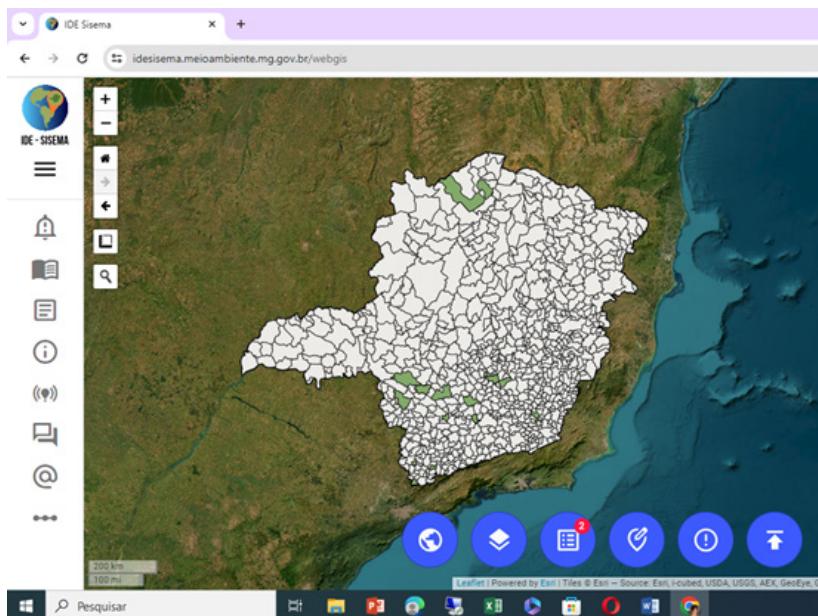
Gráfico 3 – Projetos por modalidades de serviços ambientais



Fonte: elaborado pelos autores

As informações sobre os projetos cadastrados também estão disponíveis na plataforma de dados espaciais do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IDE-Sisema)<sup>6</sup> para pesquisa pública. Dessa forma é possível ampliar a visibilidade dessas ações sustentáveis em Minas Gerais e atrair parceiros e investidores para potencializar tais ações. Abaixo estão representados em verde os municípios que possuem algum tipo de PSA em execução.

Gráfico 4 – Projetos cadastrados disponíveis na IDE-Sisema



Fonte: Plataforma de dados espaciais do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IDE-Sisema)

6 Disponível em <https://idesisema.meioambiente.mg.gov.br/webgis>

## Programa Produtor de Águas

Considerando os resultados apresentados, verifica-se que no estado há um número considerável de projetos relacionados a serviços ambientais ligados a produção e melhoria da quantidade e qualidade de água nas bacias hidrográficas do estado.

Neste contexto, importante ressaltar que o Sistema de Meio Ambiente de Minas Gerais (Sisema), por meio da SEMAD, do Instituto Estadual de Florestas (IEF) e do Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam), assinou, em agosto de 2022, um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) para executar, em Minas Gerais, o Programa Produtor de Água, que tem como objetivo promover a adequação das propriedades rurais visando à produção e a conservação da água e do solo por meio da redução da erosão e do assoreamento em mananciais

O Programa usa o conceito de PSA, que estimula os produtores a investirem no cuidado do trato com as águas, recebendo apoio técnico e financeiro para implementação de práticas conservacionistas. Assim, além do ganho econômico da sua produção, o produtor também melhora a quantidade e a qualidade da água da região, beneficiando a todos.

Considerando Minas Gerais que possui o maior volume de projetos dessa natureza, totalizando 41,6% do total de projetos, a expectativa em relação ao ACT é que o Estado execute seu próprio programa, fortalecendo e contemplando outras áreas.

Gráfico 5 – Quantidade de projetos do Programa Produtor de Águas no território brasileiro



Fonte: Documentos governamentais da ANA, jul./23

Gráfico 6 – Localidade dos projetos do Programa Produtor de Águas no território brasileiro



Fonte: Documentos governamentais da ANA, jul./23

## Desafios

Considerando os 25 projetos do Programa Produtor de Água em Minas Gerais, apenas 44% foram cadastrados no Banco de Iniciativas. Várias ações foram realizadas para incentivar o cadastro durante os meses subsequentes ao lançamento do Banco de Iniciativas, inclusive o contato direto da Agência Nacional das Águas com os representantes dos projetos em Minas Gerais.

Alguns comitês de bacias hidrográficas (CBHs) têm lançado editais específicos para PSAs, porém, não identificamos nenhum cadastro no Banco nesse sentido. Em vista disso, foram enviados e-mails especificamente para este público solicitando apoio e cadastro dos projetos financiados por eles.

Observa-se, portanto, o desafio de se manter a base de dados de PSA em Minas Gerais fidedigna e atualizada. Um dos gargalos identificados foi quanto ao endereçamento e-mail solicitando o cadastramento, que normalmente é o endereço eletrônico geral das prefeituras. Neste ponto, quando o assunto é recebido por atores que não atuam diretamente com o tema, o nível de compromisso pode ser diferente. Outro ponto é a falta de conhecimento ou interesse dos responsáveis pelos Projetos Produtor de Água, por mais que o contato tenha sido feito diretamente a esses atores, o cadastro ainda não foi realizado. Pode-se considerar também que a não obrigatoriedade do Banco de Iniciativas seja um dificultador para o engajamento e para que ele corresponda à realidade do território mineiro.

## Próximos passos

Algumas possibilidades norteiam a aplicabilidade do Banco de Iniciativas, como por exemplo: utilização de legislação específica, tornando o cadastro do Banco de Iniciativas obrigatório; sensibilização e informação aos diversos atores de interesse; capacitação e troca de conhecimento e outras estratégias de divulgação; publicação de editais para fortalecimento das iniciativas

cadastradas no Banco; divulgação no site governamental, redes sociais e Infraestrutura de dados espaciais – IDE Sisema.

Existe ainda a possibilidade de incluir na base de dados as informações relacionadas à articulação institucional, seleção de áreas prioritárias à intervenção, à implantação ou ao monitoramento dos PSAs. Essa ação é extremamente relevante para os atores públicos e privados que tenham interesse em implantar um novo PSA ou mesmo patrocinar ações nesse sentido.

Desse modo, espera-se que com a aplicação das estratégias citadas anteriormente, haja um maior engajamento das prefeituras, órgãos ambientais municipais, das Agências de Bacias Hidrográficas, dos Comitês de Bacias Hidrográficas, organizações não governamentais e iniciativa privada para cadastrar seus projetos.

As informações obtidas por meio do cadastro no Banco de Iniciativas são importantes fontes de dados que permitem a subsidiar projetos e políticas públicas voltadas a fomentar o PSA, auxiliando seu aprimoramento e ampliação nas esferas municipal e estadual, com o fortalecimento de parcerias, ampliação de sua abrangência e participação maior do setor privado.

## Conclusão

Uma das modalidades de instrumentos econômicos de gestão ambiental existentes no direito brasileiro é o Pagamento por Serviço Ambiental - PSA, que nada mais é que a transação (financeira ou não), de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas.

Atualmente, o PSA tem sido considerado uma solução promissora para atingir as metas de conservação visto que permite premiar e reconhecer os agentes que protegem o meio ambiente, possuindo ampla potencialidade de utilização no nosso país, visto que possuímos em nosso território áreas estratégicas capazes de

fornecer uma vasta gama de serviços ambientais.

Um importante passo para estimular o financiamento e a implementação de projetos de PSA é por meio do levantamento das iniciativas já existentes. Apesar de existirem muitos projetos que se utilizam do PSA em nosso território, seus dados encontram-se dispersos ou incompletos em diferentes fontes, ou são inexistentes, o que dificulta identificar provedores e pagadores de serviços ambientais, bem como compartilhar lições aprendidas.

Assim, em março de 2023, a SEMAD criou o Banco de Iniciativas de PSA em Minas Gerais. Desde então o Governo de Minas tem publicado matérias, ações em redes sociais, e-mail marketing, dentre outros para dar publicidade com objetivo de alcançar o maior número de cadastro dos projetos existentes em seu território.

Considera-se que as informações obtidas por meio do cadastro no Banco de Iniciativas são uma importante fonte de dados que permitem subsidiar projetos e políticas públicas de PSA, possibilitando seu aprimoramento e ampliação nas esferas municipal e estadual, com o fortalecimento de parcerias, ampliação de sua abrangência e participação maior do setor privado.

Percebe-se que na utilização do Banco foram identificadas dificuldades em contatar e obter resposta de muitos dos responsáveis pelos projetos de PSAs, havendo também falta de engajamento daqueles que tomaram conhecimento da iniciativa. Esse aspecto precisa ser melhorado, uma vez que uma base de dados organizada poderia servir de apoio no âmbito nacional, estadual e municipal.

O PSA é um dos caminhos para a sustentabilidade, conciliando com outras iniciativas de conservação ambiental e valorização do importante papel que o agricultor possui na conservação do solo e da água, o que influenciará na provisão de serviços ambientais. Sendo assim, todas as iniciativas que promovam sua divulgação e amplie sua base de dados é crucial para o estabelecimento de políticas públicas em prol do meio ambiente.

## Referências

ALMG (Assembleia Legislativa de Minas Gerais). Projeto de Lei nº 4.041/2022 que institui a Política Estadual de Serviços Ambientais. Acesso em 24/07/2023 <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/projetos-de-lei/texto/?tipo=PL&num=4041&ano=2022>

ANA (Agência Nacional das Águas). 2001. “Manual Produtor de Água”. Brasília: ANA

BRASIL, 2021. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm) acesso em 24/07/2023.

FARLEY, J.; COSTANZA, R. Payments for ecosystem services: from local to global. *Ecological Economics*, v.69, p.2060-2068, 2010.

GUEDES, F.B.; SEEHUSEN, S.E. Pagamentos por serviços ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios. 2. ed. Brasília: MMA, 2011. 272 p.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente – 10. Ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revistas dos Tribunais. 2015. Fls. 903.

MURADIAN, R.; CORBERA, E.; PASCUAL, U.; KOSOY, N.; MAY, P.H. Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services. *Ecological Economics*, v. 69, n. 6, p. 1202-1208, 2010. Disponível em:[https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0iOq8x346zx24407qiBBGzP4vyIX6B8X3dJssOEt01I\\_yB44uII7YdMs\\_aem\\_AboxeMLJ0tJq7rBsx0tjLQM2ro\\_aHUL3lVxW1qmPt\\_sDkcVi0nm8zfpBJVvHvqVHPXE#bb0255](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0iOq8x346zx24407qiBBGzP4vyIX6B8X3dJssOEt01I_yB44uII7YdMs_aem_AboxeMLJ0tJq7rBsx0tjLQM2ro_aHUL3lVxW1qmPt_sDkcVi0nm8zfpBJVvHvqVHPXE#bb0255)

NUSDEO, A, M, O. O uso de instrumentos econômicos nas normas de proteção ambiental. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. São Paulo, p. 357-378. 2006.

PADOVEZI, A.,A. Diedrichsen, e F. Veiga. 2011. “Projeto

Conservador das Águas Passo a Passo”. Brasília: The Nature Conservancy do Brasil.

PAGIOLA, S.; VON GLEHN, H.C.; TAFFARELLO, D. (Org.). Experiências de pagamentos por serviços ambientais no Brasil. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, 2013.

PEREIRA, P.H., B.A. Cortez, T. Trindade, e M.N. Mazochi. 2010. ”Projeto Conservador das Águas – 5 anos”. Extrema: Prefeitura Municipal de Extrema.

RICCIO, M. de B. Pagamento por serviços ambientais: uma proposta de política pública para o estado de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário Vale do Rio Verde – UNINCOR. Mestrado profissional em Sustentabilidade em Recursos Hídricos. Três Corações, 2023.

SEMAD (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável). Banco de Iniciativas de PSA e Minas Gerais. Acesso em 24/07/2023 <http://www.meioambiente.mg.gov.br/component/content/article/13-informativo/5491--banco-de-iniciativas-de-psa-em-minas-gerais>

WUNDER, Sven. Payments for environmental services: some nuts and bolts. Occasional Paper Nº 42. Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, 2005. Disponível em [https://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-42.pdf](https://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf)

WUNDER, S. The efficiency of payments for environmental services in tropical conservation. *Conservation Biology*, v. 21, n. 1, p. 48-58, 2007.

# **Os efeitos da possibilidade de reparação na cumulação das obrigações de fazer e não fazer e de indenizar o dano ao meio ambiente natural: uma análise da jurisprudência do TJMG**

Giulia Parreira Xavier do Vale<sup>1</sup>

Roberto Brandão Araújo<sup>2</sup>

## **Introdução**

A proteção ao meio ambiente natural é uma das principais preocupações da sociedade pós-moderna. O cuidado com o meio ambiente natural é atualmente amplamente difundido no mundo, a partir da agenda 2030 de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS da Organização das Nações Unidas – ONU e dos visíveis impactos do aquecimento global e da intensificação de fenômenos naturais, como enchentes,

---

1 Mestranda em Administração pela PUC Minas, Especialista em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da UFMG, Especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto de Educação Continuada – IEC da PUC Minas, Especialista em Direito Ambiental pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais - FESMPMG em parceria com a Universidade FUMEC, Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG, Assessora Jurídica na Procuradoria de Justiça Especializada em Direitos Difusos e Coletivos do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. E-mail: [giulia\\_parreira@hotmail.com](mailto:giulia_parreira@hotmail.com)

2 Advogado militante, especialista em Direito Público; especialista Direito Urbanístico e Ambiental e Mestre em Relações Internacionais pela PUC-MG. Coordenador E Professor da Pós-Graduação em Direito Ambiental da Fundação Escola Superior do Ministério Público de MG. Diretor Jurídico do Instituto Gestão Verde (IGV). Presidente da Comissão de Educação Jurídica da OAB-MG (2022-2024). E-mail: [robertobrandaoraujo@gmail.com](mailto:robertobrandaoraujo@gmail.com)

tempestades, maremotos, terremotos, secas, dentre outros.

No Brasil, o tema assume especial relevo a partir das tragédias-crime ocorridas com o rompimento das barragens de rejeitos de minério em Mariana e Brumadinho. No Estado de Minas Gerais, há grande mobilização dos órgãos de fiscalização e de justiça no sentido de evitar e mitigar os impactos da degradação ambiental. A partir da propositura de ações populares e de

ações civis públicas, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais vem sendo instado cada vez mais a decidir acerca de demandas ambientais, tanto do ponto de vista de processos estruturais, quanto na perspectiva de ações de prevenção de desastres e danos ambientais e da reparação desses impactos, quando já existentes.

Todavia, no que tange ao princípio da reparação integral, em especial no que concerne à possibilidade de cumulação da condenação de obrigações de fazer e não fazer e de indenizar o dano ao meio ambiente natural, a prática forense aponta a ausência de consenso da jurisprudência do TJMG, em especial no que concerne aos efeitos da regeneração natural e da reparabilidade do dano ambiental.

Para responder a essa questão, esse estudo realizou o levantamento da jurisprudência do TJMG nos últimos 3 anos (2020 a 2023) de modo a mapear o entendimento jurisprudencial daquele Tribunal de Justiça, e, em seguida, realizou a sua análise a partir do princípio da reparação integral e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

O artigo está estruturado da seguinte forma: após esta introdução, são apresentados o princípio da reparação integral e o entendimento jurisprudencial e doutrinário consolidados acerca da possibilidade de cumulação das obrigações de fazer e de não fazer com a indenização dos danos ambientais. Na sequência, apresenta-se os fundamentos metodológicos do estudo, que se seguem, na sessão seguinte, com a apresentação dos dados coletados. Em seguida, na seção da discussão, faz-se a análise dos dados coletados,

cotejando-os com o marco teórico. Esse trabalho avança no conhecimento sobre a efetividade do provimento jurisdicional na consecução da reparação integral do dano ambiental, ao possibilitar a sistematização da jurisprudência do TJMG acerca do tema e, do ponto de vista prático, esse artigo contribui para a promoção de reflexões acerca da necessidade de revisão e uniformização da jurisprudência quanto a esse tema, inobstante ela já seja objeto da Súmula 629 do STJ, bem como no auxílio aos operadores do Direito a traçarem estratégias para a condução de litígios acerca do ponto.

### **O princípio da reparação integral e a possibilidade de cumulação das obrigações de fazer e não fazer com a obrigação de indenizar o dano infligido ao meio ambiente natural**

O art. 225, *caput*, da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2023a) erige o princípio do meio ambiente equilibrado à ordem de direito fundamental. Referida previsão se ancora na lógica segundo a qual o direito ao meio ambiente equilibrado é extensão do direito à vida, e do viver com dignidade.

A Lei nº 6.938/81 institui a Política Nacional do Meio Ambiente e elenca, em seu art. 2º, como princípio dessa política, a recuperação de áreas degradadas. Na mesma lógica, a Lei nº 6.938/81 preconiza, em seu art. 4º, VII, que tal política visará a imposição, “[...]ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados [...]” (BRASIL, 2023b).

No mesmo sentido, o art. 14, §1º, também da Lei nº 6.938/81, estabelece que, sem embargo da aplicação das penalidades previstas nos incisos desse artigo, o poluidor é obrigado, sem a necessidade de perquirição do elemento subjetivo, a indenizar ou reparar os danos decorrentes da sua atividade infligidos ao meio ambiente e a terceiros (BRASIL, 2023b). É a condensação do princípio da reparação integral, que, na lição de Mirra (2004),

objetiva “conduzir o meio ambiente e a sociedade a uma situação na medida do possível equivalente à de que seriam beneficiários se o dano não tivesse sido causado”. O princípio da reparação integral preconiza, assim, que os danos infligidos ao meio ambiente sejam recompostos ao máximo e com a máxima efetividade, alcançando, idealmente, um standard de qualidade ambiental equivalente àquele em que o ambiente se encontrava antes da intervenção danosa.

Acerca do dano ambiental, Antunes (2013) o classifica em três modalidades: reparável, que seria aquele passível de ser revertido, cujas consequências não são irrecuperáveis; o mitigável, constituído pelo dano ambiental que, por meio da intervenção antrópica, com o manejo das técnicas adequadas, pode ser mantido sob controle e assumir consequências desprezíveis; e compensável, definido como aquele insuscetível de reparação ou mitigação.

A doutrina reconhece três formas de reparação do dano ambiental pela via cível: a reparação *in natura*, ou seja, a imposição de obrigações de cessar a atividade danosa e de fazer consistentes na execução de medidas que visam a reconstituição do local degradado; a reparação *in natura* substituta, que consiste, no caso da impossibilidade da restauração natural de determinada área, na determinação de recomposição do ambiente degradado por recurso natural ou ambiente que necessite também de reparação e que possua função ecológica semelhante ou equivalente; e, por fim, a reparação do dano ambiental pode ocorrer por meio da indenização em pecúnia (MÁRQUEZ, 2003).

A reparação natural das áreas afetadas é tida, pela doutrina e pela jurisprudência, como preferencial, em razão da impossibilidade de que o dano ambiental seja abordado a partir de uma ótica eminentemente patrimonial (MÁRQUEZ, 2003).

No ponto, Milaré (2011) leciona que:

A regra, pois, é procurar, por todos os meios razoáveis, ir além da resarcibilidade (indenização) em sequência do dano, garantindo-se, ao contrário, a fruição plena do bem ambiental. Aquela, como já alertamos, não consegue recompor o dano infligido a um bem natural da vida. O valor econômico não

tem o condão - sequer por aproximação ou ficção - de substituir a existência do meio ambiente ecologicamente equilibrado e o exercício desse direito fundamental.

Em abono, Da Silva (2015) destaca que o objetivo primordial da reparação civil do dano ambiental não é a punição do poluidor ou do predador, mas sim a reparação do meio ambiente degradado. O autor pontua, ainda, a preferência que deve ser dada à imposição de obrigações de fazer que conduzam à recomposição da área impactada sobre a obrigação de pagar quantia certa, na medida em que o interesse coletivo recaia, primordialmente, na restituição do meio ambiente lesado ao *status quo ante*. Assim, para o autor, a condenação pecuniária deve ocorrer apenas nos casos em que o dano ambiental for irrecuperável, e, ainda assim, a utilização do respectivo montante deve ser atrelada à preservação do meio ambiente.

Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça – STJ editou, em 2018, a Súmula nº 629, que possui o seguinte enunciado: “Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar” (BRASIL, 2019).

A referida Súmula afasta a noção de que a indenização pecuniária pelo dano ambiental apenas é possível na hipótese de irreparabilidade do dano infligido ao meio ambiente. O fundamento determinante para a adoção dessa posição jurisprudencial consiste no entendimento de que o dano ambiental é multifacetário, compreendendo dimensões éticas, temporais, ecológicas e patrimoniais, e difuso, ou seja, infligido a um universo não determinável de vítimas, abarcando indivíduos isolados, a coletividade como um todo, as gerações futuras e processos ecológicos relacionados.

Por ocasião do julgamento do Recurso Especial – Resp nº 1.198.727/MG (2010/0111349-9), o STJ assim consignou:

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*.

[...]

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. (BRASIL, 2012)

É nesse sentido a lição de Mirra (2004):

Nesse sentido, a reparação integral do dano ao meio ambiente deve compreender não apenas o prejuízo causado ao bem ou recurso ambiental atingido, como também, na lição de Helita Barreira Custódio, *toda a extensão dos danos produzidos em consequência do fato danoso*, o que inclui os efeitos ecológicos e ambientais da agressão inicial a um bem ambiental corpóreo que estiverem no mesmo encadeamento causal, como, por exemplo, a destruição de espécimes, *habitats*, e ecossistemas interrelacionados com o meio afetado; os denominados danos interinos, vale dizer, as perdas de qualidade ambiental havidas no interregno entre a ocorrência do prejuízo e a efetiva recomposição do meio degradado; os danos futuros que se apresentarem como certos, os danos irreversíveis à qualidade ambiental e os danos morais coletivos resultantes da agressão a determinado bem social.

## A Segunda Instância da Justiça Estadual Mineira e suas decisões

A partir de levantamento na base de dados do sítio eletrônico do TJMG, por meio da ferramenta de busca de pesquisa jurisprudencial nele disponibilizada, realizou-se pesquisa de

acórdãos de recursos de apelação cível e remessa necessária cuja data de julgamento estivesse contida no período de 01/01/2020 a 01/01/2023.

Foram obtidos 160 resultados, que, após diversas operações de análise, foram reduzidos a 52 acórdãos, que foram baixados em formato PDF e submetidos à pré-análise. Após novas análises, foram elaboradas 14 categorias, relacionadas a 106 categorias de registro. Por fim, por meio das operações de eliminação de categorias e mescla de categorias, obteve-se duas categorias principais, subdivididas, ambas, em duas subcategorias.

A categoria “indenização independente da reparação do dano ou da regeneração natural” foi dividida nas subcategorias “admite a cumulação da indenização e da obrigação de fazer ou não fazer” e “só afasta a indenização quando a recuperação do dano é imediata”. Já a categoria “indenização condicionada à irreparabilidade do dano” apresentou as seguintes subcategorias: “não indenizou, porque o dano não era irreparável” e “indenizou, porque o dano era irreparável”.

A categoria “indenização independente da reparação do dano ou da regeneração natural” é composta por 19 acórdãos, dos quais 17 na subcategoria “admite a cumulação da indenização e da obrigação de fazer ou não fazer”, e 2 na subcategoria “só afasta a indenização quando a recuperação do dano é imediata”.

Os demais 33 acórdãos foram incluídos na categoria “indenização condicionada à irreparabilidade do dano”, sendo 31 na subcategoria “não indenizou, porque o dano não era irreparável”, e 2 na subcategoria “indenizou, porque o dano era irreparável”.

Dos acórdãos inseridos na categoria “indenização condicionada à irreparabilidade do dano”, 7 mencionaram explicitamente a Súmula nº 629 do STJ. Já dentre os acórdãos inseridos na categoria “indenização independente da reparação do dano ou da regeneração natural”, a menção explícita à Súmula nº 629 do STJ ocorreu em 12 acórdãos.

Os acórdãos componentes da amostra foram proferidos

pelas 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup> 7<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> e 19<sup>a</sup> Câmaras Cíveis do TJMG (CACIV), da seguinte forma: 1<sup>a</sup> CACIV: 05 acórdãos; 2<sup>a</sup> CACIV: 03 acórdãos; 3<sup>a</sup> CACIV: 06 acórdãos; 4<sup>a</sup> CACIV: 07 acórdãos; 5<sup>a</sup> CACIV: 05 acórdãos; 6<sup>a</sup> CACIV: 03 acórdãos; 7<sup>a</sup> CACIV: 05 acórdãos; 8<sup>a</sup> CACIV: 05 acórdãos; e 19<sup>a</sup> CACIV: 13 acórdãos.

Dos 17 acórdãos categorizados na subcategoria “admite a cumulação da indenização e da obrigação de fazer ou não fazer”, 01 foi proferido pela 2<sup>a</sup> CACIV, 03 pela 3<sup>a</sup> CACIV, 02 pela 4<sup>a</sup> CACIV, 01 pela 5<sup>a</sup> CACIV, 01 pela 6<sup>a</sup> CACIV, 01 pela 7<sup>a</sup> CACIV e 08 pela 19<sup>a</sup> CACIV. Os 02 acórdãos categorizados na subcategoria “só afasta a indenização quando a recuperação do dano é imediata” foram proferidos pela 5<sup>a</sup> CACIV. Dos 02 acórdãos insertos na subcategoria “indenizou, porque o dano era irreparável”, 01 foi proferido pela 2<sup>a</sup> CACIV e o outro pela 7<sup>a</sup> CACIV.

No que concerne aos 31 acórdãos categorizados como “não indenizou, porque o dano não era irreparável”, 05 foram proferidos pela 1<sup>a</sup> CACIV, 01 pela 2<sup>a</sup> CACIV, 03 pela 3<sup>a</sup> CACIV, 05 pela 4<sup>a</sup> CACIV, 02 pela 5<sup>a</sup> CACIV, 02 pela 6<sup>a</sup> CACIV, 03 pela 7<sup>a</sup> CACIV, 05 pela 8<sup>a</sup> CACIV e 05 pela 19<sup>a</sup> CACIV.

Entre os acórdãos categorizados como “indenização condicionada à irreparabilidade do dano”, o principal fundamento para o condicionamento da indenização pelos danos ambientais à comprovação da irreparabilidade do dano foi a orientação doutrinária e jurisprudencial no sentido de que o retorno do ambiente degradado ao “status quo ante” e a sua recuperação “in natura” corresponderiam à situação ideal, que deveria ser priorizada frente às medidas de natureza pecuniária. Assim, a indenização em pecúnia apenas seria possível na impossibilidade de recuperação integral do bem e a sua restituição ao estado em que se encontrava antes do evento danoso. A título de exemplo, transcreve-se trechos dos acórdãos integrantes da amostra analisada:

De fato, a reconstituição ou recuperação do meio ambiente lesado, para que cesse a atividade lesiva e se reverta a degradação, é a modalidade ideal; quando a reconstituição não se revelar suficiente ou viável, fática ou tecnicamente, é que se admite

a indenização em pecúnia, individual ou cumulativamente. (MINAS GERAIS, 2021).

Entretanto, a jurisprudência pátria já teve oportunidade de elucidar que a cumulação em questão não é obrigatória, relacionando-se, de forma geral, à impossibilidade de recuperação total da área degradada [...]. (MINAS GERAIS, 2021b).

No mesmo sentido, a Política Nacional do Meio Ambiente visa à reparação do dano ambiental em primeiro lugar, buscando a recuperação da área degradada, somente impondo a indenização em dinheiro quando não houver condições para a recuperação do meio ambiente. (MINAS GERAIS, 2021c).

Já no que concerne aos acórdãos categorizados como “indenização independente da reparação do dano ou da regeneração natural”, ressaem como fundamentos da admissão da obrigação de indenizar, apesar da ocorrência ou possibilidade de recuperação ou regeneração natural da área degradada:

No caso específico, contudo, a recuperação da área não será imediata, pois dependerá de profundo projeto de recuperação, sequer havendo garantia de que será completa, diante dos danos causados por essas atividades de extração de minério.

Por esta razão, foi a parte ré condenada a apresentar e implementar o Plano de Recuperação de Áreas Degradadas - PRAD e o Plano Ambiental de Fechamento de Mina - PAFEM.

Por sua vez, o valor fixado (R\$60.000,00) é razoável e proporcional diante da magnitude dos prejuízos causados ao meio ambiente, notadamente considerando que a obrigação é solidária entre as apelantes. (MINAS GERAIS, 2022).

Assim, deverão os apelantes recuperar o meio ambiente, restituindo o seu estado anterior, conforme determinado pela sentença de primeiro grau, tudo em atenção aos princípios da reparação integral e do poluidor pagador, sem prejuízo, obviamente, das medidas compensatórias pelos danos sofridos pela sociedade e pelo meio ambiente no tempo em que restaram presentes as intervenções. (MINAS GERAIS, 2021d).

## As posições jurisprudenciais no contexto das indenizações

A partir da análise dos dados apresentados na seção anterior, é possível concluir pela inexistência de consenso quanto à possibilidade de condenação à obrigação de pagar nos casos em que possível ou já ocorrida a regeneração da área degradada.

A ausência de consenso abrange tanto a jurisprudência das Câmaras Cíveis do TJMG como um todo, quanto o próprio entendimento interno às Câmaras, uma vez que, das 9 Câmaras Cíveis prolatoras dos acórdãos componentes da amostra analisada, apenas 2 apresentaram entendimento unânime – e em ambos os casos, pelo condicionamento da condenação de pagar à demonstração da irreparabilidade do dano ambiental.

Não obstante, foi possível constatar a existência de duas posições majoritárias: a primeira, que apenas admite o pagamento de indenização na hipótese de impossibilidade de recuperação do meio ambiente lesado, que parece possuir maior aproximação com o entendimento doutrinário de preferência pela condenação à reparação *in natura*; e aquela que, em um movimento que parece ancorar-se na jurisprudência do STJ e no enunciado da Súmula nº 629, admite a condenação do poluidor à obrigação de dar quantia certa de forma cumulada com a reparação *in natura*.

Em nenhum dos acórdãos analisados houve a preterição da reparação *in natura*, por meio da imposição das obrigações de fazer e não fazer, em favor do pagamento de indenização pecuniária. Em todos os casos em que houve a determinação de pagamento de indenização monetária, vislumbrou-se, pelo menos, uma das seguintes situações: (i) o ambiente prescindia da adoção de medidas que promovessem a reparação ambiental, em razão da ocorrência de regeneração natural; (ii) houve a condenação concomitante à obrigação de fazer e/ou de não fazer; (iii) foi reconhecida a irreparabilidade do dano ambiental, de modo a ser impositiva a condenação pecuniária.

Tampouco foi pleiteada pelos recorrentes a substituição das obrigações de fazer e não fazer pela obrigação de pagar quantia certa. Os pedidos consistiam no afastamento de todas as condenações ou no afastamento da condenação à obrigação de pagar.

A análise aprofundada dos dados parece sugerir que a posição jurisprudencial que condiciona a imposição da obrigação de pagar à demonstração da irreparabilidade do dano ambiental, malgrado possua aparente aderência aos comandos normativos e aos princípios norteadores do Direito Ambiental, pode produzir efeito contrário ao pretendido, ou seja, conferir aplicação restritiva ao princípio da reparação integral.

Isso porque a obrigação de recompor o dano ambiental (obrigação de fazer) não se confunde com a obrigação de reparar o dano pretérito e residual (compensação ambiental), e as alternativas tampouco são excludentes.

Uma vez comprovada a ocorrência de danos ambientais, bem como a necessidade de reparação, cogente a imposição de recomposição do meio ambiente degradado, bem como indenização considerando o período no qual nada se fez para a recuperação ambiental da área ou a mitigação dos impactos, para fins de reparação integral do meio ambiente.

É dizer, enquanto a obrigação de recompor o dano ambiental (obrigação de fazer) pretende a restauração do meio ambiente ao *status quo ante*, a medida compensatória (obrigação de pagar) endereça aquela parte do dano ambiental que apresenta efeitos prejudiciais futuros, irreparáveis ou intangíveis.

Tal raciocínio conduz à reflexão de que, à exceção daqueles danos ambientais cuja reparação for imediata e completa, a maior parte, senão todas as demais formas de danos ambientais produzem uma espécie de degradação transitória, remanescente ou reflexa, que não é elidida pela adoção das medidas reparatórias. Trata-se do prejuízo aos sistemas ecológicos que remanesce entre o momento da infiltração do dano e a plena recomposição do ambiente e o interregno temporal de deterioração de bem que constitui direito

difuso fundamental, bem como daquele que perdura, apesar da adoção das medidas reparatórias.

É passível, ainda, de atenção da doutrina e da jurisprudência a tese de que o dano ambiental remanescente, ou interino, seja presumido, uma vez que que a produção de prova quanto à sua existência revela-se difícil ou impossível e que a intervenção ambiental gera impacto imediato e contínuo, até que se aperfeiçoe a completa regeneração do ambiente, tanto nos ecossistemas ali instalados, quanto naqueles existentes na cadeia causal, na medida em que os impactos na fauna, flora, nos recursos hídricos, de temperatura, qualidade do ar, na perda de qualidade ecológica do ambiente, na perda das condições que o ambiente poderia atingir caso não houvesse a intervenção nociva, e de bem-estar gerais acarretados pela intervenção ilegal remanescem.

Tal ocorre, por exemplo, na reparação do “lucro cessante ambiental”, em que, além do dano emergente (dano ecológico puro), reparar-se-á a perda ou a diminuição das funções ecológicas do ecossistema no período de ocorrência do dano até sua efetiva recuperação, com a necessária compensação ecológica. Assim, não havendo dúvida, seja em relação aos fatos geradores do dano ambiental, seja do dano em si, eis que a intervenção afetou o equilíbrio ecológico do meio ambiente, da obrigação de reparar os prejuízos experimentados, a indenização é medida que se impõe.

A condenação apenas à reparação do dano ambiental, sem que se considere a dimensão compensatória pode acarretar a impressão de que o ilícito ambiental compensa, pois o poluidor, estimulado por essa possibilidade, calcularia e gerenciaria o risco do negócio entre o dano e a regeneração natural, o que certamente debilitaria a natureza pedagógica e dissuasória da proteção legal, premiando-se a impunidade e o proveito econômico ilícito resultante da atividade danosa.

## Conclusões

A partir das análises realizadas, malgrado a existência de enunciado sumular acerca da matéria, ressai a ausência de uniformidade jurisprudencial no TJMG acerca da imposição da condenação à indenização pecuniária quando ocorre a regeneração natural do meio ambiente degradado ou quando existe a possibilidade da sua recomposição por meio do manejo técnico. A análise realizada transparece a existência de duas posições jurisprudenciais dominantes, sendo uma aparentemente mais próxima da orientação doutrinária no sentido da priorização da reparação ambiental *in natura*, com a aplicação da condenação pecuniária como última medida, e uma segunda, que admite a cumulação das medidas de cunho reparatório e compensatório, que parece alinhar-se mais ao entendimento jurisprudencial do STJ.

Indica-se, portanto, como agenda de pesquisa futura, a realização de levantamento bibliográfico mais abrangente em termos temporais e em termos de encadeamento processual, a fim de verificar o perfil jurisprudencial do TJMG ao longo do tempo e de possibilitar se o entendimento exarado vem sendo confirmado pelo STJ nos casos em que houve a interposição de recurso especial.

Em abono, sugere-se a realização de estudos acerca da (im) possibilidade de presunção do dano intermediário, na medida em que parte da jurisprudência admite a sua indenização, determinando a sua quantificação por arbitramento no momento do cumprimento de sentença, e outra parte promove o seu indeferimento, ao fundamento da sua não comprovação.

## Referências

ANTUNES, Pedro de Bessa. **Manual de Direito Ambiental**. 5. ed. Atlas, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 629. Revista de Súmulas do STJ – RSSTJ, a. 11, (48): 245-259, jun. 2019.

Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/sumstj/author/proofGalleyFile/5059/5185>. Acesso em: 07 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). Recurso Especial nº 1.198.727-MG (2010/0111349-9). Administrativo. Ambiental. Ação civil pública. Desmatamento 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. Relator Ministro Herman Benjamin. 14 ago. 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 out. 2023a  
BRASIL. Lei Federal nº 6.938/81, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. 1981. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 11 out. 2023b.

DA SILVA, Romeu Faria Thomé. **Manual de Direito Ambiental**. 5ª Edição. Editora Juspodivm: Salvador/BA, 2015.

MÁRQUEZ, José Juarez González. **La responsabilidad por el daño ambiental en América Latina**. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2003.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. rev., atual. e reform. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (1ª Câmara Cível). Apelação Cível nº 1.0024.14.228930-5/001.

Apelação cível/reexame necessário - ação civil pública - extração mineral - danos ambientais irreversíveis - demonstração - ausência - ônus da prova - art. 373, i, CPC - sentença reformada. Relator Desembargador Geraldo Augusto. 02 abr. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (8ª Câmara Cível). Apelação Cível nº 1.0000.18.112455-3/002.

Apelação cível - ação civil pública ambiental - obrigação de recuperação da área degradada - reparação pecuniária - efeitos remanescentes, transitórios ou reflexos - provas - inexistência - extração de quartzito - regularização do licenciamento - exigência de eia/rima - regra geral - verificação - exceção - baixo impacto ambiental - apreciação do órgão competente - necessidade.

Relatora Desembargadora Ângela de Lourdes Rodrigues. 29 jul. 2021b.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (4ª Câmara Cível). Apelação Cível nº 1.0000.17.075730-6/002.

Apelação cível - ação civil pública - supressão de vegetação - atividade de aterramento - prova da existência de dano ao meio ambiente - reparação do dano ambiental - necessidade - ambiente ecologicamente equilibrado - recuperação parcial da área devastada - indenização. Relator Desembargador Dárcio Lopardi Mendes. 01 jul. 2021c.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (3ª Câmara Cível). Apelação Cível/Remessa Necessária nº 1.0000.18.023259-7/002. Ação civil pública ambiental - nulidade da sentença por ausência de fundamentação - inocorrência

- barragem - construção indevida - posterior rompimento de curso d'água - danos ao meio ambiente - comprovação - responsabilidade civil objetiva - natureza multifacetária - obrigação de fazer e indenização - início da regeneração natural que não afasta a responsabilidade - danos morais coletivos - indenização - descabimento - procedência parcial dos pedidos iniciais - sentença confirmada em reexame necessário - recurso voluntário prejudicado. Relator Desembargador Elias Camilo. 05 out. 2021d.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (5<sup>a</sup> Câmara Cível). Apelação Cível nº 1.0000.19.111556-7/005. Apelação cível - ação civil pública - preliminares - nulidade - ilegitimidade passiva - direito ambiental - responsabilidade civil objetiva - dano - nexo de causalidade - comprovação - laudo pericial e relatório da secretaria do meio ambiente - presunção de legitimidade e veracidade - minas abandonadas - ônus da prova - art. 373, II, do CPC - indenização - cumulação - recuperação - ausência - recursos desprovidos. Relator Desembargador Carlos Levenhagen. 01 nov. 2022.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação Civil Pública e a Reparação do Dano Ambiental**, 2<sup>a</sup> Ed., São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2004.

## Capítulo 6

# Recuperação de Mata Ciliar frente ao Programa de Regularização Ambiental no estado de Minas Gerais

Lovaine Pereira Souto<sup>1</sup>  
Roberto Brandão Araújo<sup>2</sup>

## Introdução

**M**atas ciliares correspondem à vegetação nativa protetora de recursos hídricos naturais, e devem ser preservadas, conforme regulamentos estabelecidos no novo Código Florestal, instituído pela Lei federal nº 12.651/2012, e no estado de Minas Gerais pela Lei Estadual nº 20.922/2013.

O Código Florestal instituiu o Cadastro Ambiental Rural (CAR), que por via de regra é o instrumento oficial com escopo de regularização ambiental de imóveis rurais, através do Programa de Regularização Ambiental (PRA). Dentre as regularizações ambientais passíveis de obterem benefícios, mediante à adesão ao citado programa, utilizar-se-á como exemplo, no presente artigo, Área de Preservação Permanente (APP) de curso hídrico natural,

---

1 Especialista em Direito Ambiental pela Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais (FESMPMG, 2023). Graduada em Engenharia Florestal pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, 2008). Gestora Ambiental na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). E-mail: lovaine.souto@gmail.com;

2 Advogado militante, especialista em Direito Público; especialista Direito Urbanístico e Ambiental e Mestre em Relações Internacionais pela PUC-MG. Coordenador E Professor da Pós-Graduação em Direito Ambiental da Fundação Escola Superior do Ministério Público de MG. Diretor Jurídico do Instituto Gestão Verde (IGV). Presidente da Comissão de Educação Jurídica da OAB-MG (2022-2024). E-mail: robertobrandaoraujo@gmail.com.

com uso antrópico consolidado, e originalmente constituídas por mata ciliar.

É considerada como Área de Preservação Permanente (APP) com uso antrópico consolidado, aquela área que apresenta atividades agrossilvipastoris e suas infraestruturas estabelecidas até a data de 08 de julho de 2008, em atenção ao Decreto nº 6.514, de 22 de junho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.

O proprietário/possuidor do imóvel rural que apresente passivo ambiental em sua propriedade e que tenha aderido ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), é beneficiado juridicamente de forma a não ser penalizado com sanções administrativas, e a ter um prazo de até dez anos para iniciar a recuperação da área, a contar a partir da assinatura do Termo de Compromisso entre o proprietário /possuidor e o órgão ambiental.

O propósito desta abordagem teórica, é refletir sobre o tempo decorrido, legalmente amparado, para iniciar a reconstituição de mata ciliar.

## **Cadastro Ambiental Rural e o Programa de Regularização Ambiental**

O Cadastro Ambiental Rural – CAR, conforme o Art. 29 do Código Florestal Brasileiro, criado no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, trata-se de um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

O Programa de Regularização Ambiental – PRA, no estado de Minas Gerais, é regulamentado pelo Decreto nº 48.127, de 26

de janeiro de 2021, e estabelece os seguintes prazos para o início da recuperação de passivos ambientais, conforme disposto em seu Art. 21:

Art. 21 – Para recuperação das APPs degradadas ou alteradas, o proprietário ou possuidor do imóvel rural deverá observar os seguintes prazos de implantação, contados da assinatura do termo de compromisso:

I – se o passivo do imóvel for de até um hectare, o prazo máximo de implantação é de três anos;

II – se o passivo do imóvel for superior a um e até cinco hectares, o prazo máximo de implantação será de seis anos, abrangendo a cada dois anos no mínimo um terço da área;

III – se o passivo do imóvel for superior a cinco hectares, o prazo máximo de implantação será de dez anos, de modo que a cada dois anos a implementação abranja 20% (vinte por cento) da área.

Diante deste cenário, pensado e projetado para beneficiar os proprietários/possuidores de imóvel rural, que tenham em sua propriedade áreas de preservação permanente com uso antrópico consolidado quantitativamente superior a cinco hectares, a adesão ao PRA permite que usufruam de um prazo de até dez anos para o início da implantação da recuperação, contados a partir da data de assinatura do Termo de Compromisso. Esse benefício ao proprietário rural poderia ser considerado, oportamente, como um malefício ao curso hídrico natural, considerando que sua vegetação nativa protetora foi antropizada antes de 22 de julho de 2008, adiando por mais tempo aquilo que carece de urgente recuperação.

Em relação ao Termo de Compromisso, mencionado no parágrafo anterior, este deverá conter todas as ações a serem executadas, bem como o cronograma proposto e aprovado pelo órgão ambiental, para a efetiva recuperação da área objeto.

Antes da implantação do PRA, ou seja, em data anterior ao Decreto nº 48.127, de 26 de janeiro de 2021, o proprietário ou possuidor de imóvel rural que requeresse junto ao órgão ambiental competente, autorização para supressão de vegetação nativa, só a

obtinha caso apresentasse um Projeto Técnico de Reconstituição da Flora para às áreas de preservação permanente com uso antrópico, nos termos da Lei nº 20.922/2012, sendo vedada a autorização de nova supressões enquanto não cumprida a obrigação de promover a recuperação da vegetação.

O Artigo 11 enfatiza:

Art. 11 – A vegetação situada em APP deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1º – Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em APP, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.

§ 2º – A obrigação prevista no § 1º tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou da posse do imóvel rural.

§ 3º – No caso de supressão não autorizada de vegetação realizada após 22 de julho de 2008, é vedada a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação enquanto não cumprida a obrigação prevista no § 1º.

As exigências mínimas de preservação de matas ciliares, nos casos de áreas rurais consolidadas às margens dos cursos hídricos, de acordo com o Código Florestal, levando em consideração o número de módulos fiscais do imóvel, são resumidamente ilustradas no Quadro 1 e Figura 1.

Quadro 1 Recomposição das Áreas de Preservação Permanente de acordo com o tamanho da propriedade em módulos fiscais

Tamanho da propriedade (módulos fiscais)	Largura do curso hídrico		
	Até 10 metros	Acima de 10 metros	Exigência de recomposição
Até 1	5 metros		10%
1 a 2	8 metros		10%
2 a 4	15 metros		20%

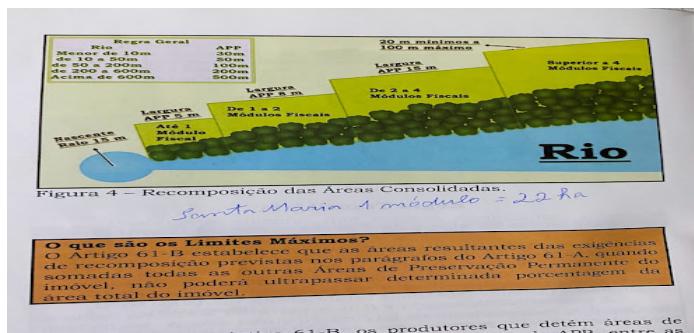
De 4 a 10	20 metros	30 a 100 metros (metade da largura do curso hídrico)	Integral
Acima de 10	30 metros	30 a 100 metros (metade da largura do curso hídrico)	Integral

Fonte: Adaptado da Capacitação em Cadastro Ambiental Rural, 2014.

A exigência de recomposição, mostrada no Quadro 1 acima, remete ao disposto no Art. 61-B da Lei nº 12.651/2012 em que é estabelecido aos proprietários e possuidores dos imóveis rurais que, em 22 de julho de 2008, detinham até 10 (dez) módulos fiscais e desenvolviam atividades agrossilvipastoris nas áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente é garantido que a exigência de recomposição, somadas todas as Áreas de Preservação Permanente do imóvel, não ultrapasse 10% da área total do imóvel, para imóveis rurais com área de até 2 módulos fiscais; e 20% da área total do imóvel, para imóveis rurais com área superior a 2 e de até 4 módulos fiscais.

A Figura 1 a seguir mostra um paralelo entre a regra geral da faixa de proteção de APP de rio, e o quantitativo admitido pela legislação atual para o caso de APPs consolidadas.

Figura 1 - Recomposição da Áreas de Preservação Permanente Consolidadas



Fonte: Capacitação em Cadastro Ambiental Rural, 2014

O tamanho do módulo fiscal de uma propriedade rural varia de acordo com o estabelecido pelo INCRA para cada município, definidos atualmente pela Instrução Especial nº 5, de 29 de julho de 2022. Sendo estipulado, de acordo com o Art. 12 desta Instrução Especial, de maneira que o número de módulos fiscais do imóvel rural seja calculado com precisão de centésimos, sendo resultado da divisão da área total do imóvel pelo Módulo Fiscal fixado para o município de localização, constante no Anexo IV da norma mencionada, resultando na seguinte classificação por dimensão:

Pequena propriedade - imóvel rural de área até 4 (quatro) Módulos Fiscais, respeitada a fração mínima de fracionamento;

Média propriedade - imóvel rural de área superior a 4 (quatro) até 15 (quinze) Módulos Fiscais; e

Grande propriedade - imóvel rural de área superior a 15 (quinze) Módulos Fiscais.

De acordo com o Anexo IV desta IE, por exemplo, para Belo Horizonte, o índice cadastral básico é de 5 módulos fiscais por hectare. Então para uma propriedade rural localizada em Belo Horizonte, com área total de 100,00 hectares, essa dimensão corresponderá a vinte módulos fiscais ( $100\text{ha}/5\text{ha} = 20$  módulos fiscais).

É permitida manutenção das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas consolidadas, desde que seja respeitada a exigência mínima de preservação da vegetação nativa às margens de cursos hidricos, e que atendam os critérios mínimos de preservação ambiental previstos nos parágrafos 1º ao 4º do Art. 61-A da Lei nº 12.651/2012, observados os limites máximos estabelecidos no Artigo 61-B.

Os parágrafos 1º ao 4º do Art. 61-A da Lei nº 12.651/2012 estabelecem como critérios para autorização nas Áreas de Preservação Permanente, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008.

O parágrafo 1º refere-se aos imóveis rurais com área de até

1 (um) módulo fiscal que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, sendo obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 5 (cinco) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água.

O parágrafo 2º define que os imóveis rurais com área superior a 1 (um) módulo fiscal e de até 2 (dois) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, seja obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 8 (oito) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água.

E o parágrafo 3º, para os imóveis rurais com área superior a 2 (dois) módulos fiscais e de até 4 (quatro) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, obriga a recomposição das respectivas faixas marginais em 15 (quinze) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água.

A recomposição exigida é realizada a partir da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso hídrico, baseado no tamanho das propriedades em módulos fiscais.

## **Importância e recuperação de Matas Ciliares**

Matas ciliares são ambientes com características ecológicas peculiares que desempenham singular serviço ecossistêmico. Dentre estes serviços destaca-se a manutenção do fluxo gênico de fauna e flora, da biodiversidade, da estabilidade geológica e da qualidade ambiental do recuso hídrico que circundam.

As matas ciliares atuam como barreira natural, os sistemas radiculares das espécies existentes neste local além de exercerem a função de sustentação, absorção de nutrientes e melhoria no aporte de carbono orgânico, interferem na estruturação do solo em

função dos exsudados orgânicos liberados, enquanto que a parte aérea contribui com proteção contra o impacto direto das gotas de chuva no solo, o que ocasionaria as enxurradas e consequentemente arraste de partículas e material existente na superfície do solo direto para o reservatório, e também na adição de material orgânico, fonte de nutrientes para a mesma (EMBRAPA, 2002).

Giselda Durigan (2013) alerta que, embora a utilização de padrões de ecossistemas naturais possa ser utilizada como referência à meta a ser atingida na recuperação de matas ciliares, há de se considerar que esta demanda depende de prazos longos para monitoramento de projetos, e sobretudo, de estudos que demonstrem que os ecossistemas restaurados, em algum momento, atinjam equivalência ecológica em relação aos ecossistemas pré-existentes.

Neste caso, com o evento do PRA, a recuperação de uma mata ciliar terá que esperar, além dos pressupostos legais, que permitem postergar em até 10 anos o início de sua recuperação, suas próprias peculiaridades ecológicas, a fim de obter o almejado “meio ambiente ecologicamente equilibrado” nos termos do Art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

Costa (2008) demonstra que em estudos de modelos de plantio, comparativos com a mata ciliar, floristicamente, embora a regeneração seja semelhante entre todos os modelos de plantio, nenhum se assemelha, em riqueza e composição, à mata ciliar nativa utilizada para comparação.

Portanto, pode-se inferir que quanto mais tempo demorar para o início da implantação de um modelo para a reconstituição da flora de uma mata ciliar, mais tempo levará para efetivar o objetivo principal, ou seja, devolver ao curso hídrico natural sua mata ciliar integralmente apta à sua função ecológica.

## Conclusão

Considerando que os serviços ecossistêmicos prestados pelas matas ciliares são indubitavelmente imprescindíveis para a efetiva manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações;

Considerando que a recuperação de matas ciliares são complexas e demandam tempo;

Considerando que além do tempo transcorrido desde o início da degradação da área de preservação permanente em comento, o PRA permite que sua recuperação seja postergada por até dez anos;

Infere-se que o referido Programa de Regularização Ambiental beneficiará o proprietário ou possuidor de imóvel rural, em detrimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado; e

Permite, ainda, fazer elucubrações paralelas, haja vista que, um ecossistema “doente”, que se encontra na fila para ser “curado”, deverá esperar mais dez anos para iniciar seu “tratamento”.

## Referências

**BRASIL. Lei nº 12.651/2012, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm). Acesso em: 13 out. 2023.

**ESTADO DE MINAS GERAIS. Lei nº 20922, de 16 de outubro de 2013.** Dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/20922/2013/?cons=1>. Acesso

em: 14 out. 2023.

**BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.** Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm). Acesso em: 14 out. 2023.

**ESTADO DE MINAS GERAIS. Decreto nº 48.127, de 26 de janeiro de 2021.** Regulamenta, no Estado, o Programa de Regularização Ambiental, previsto na Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e na Lei nº 20.922, de 16 de outubro de 2013, e dá outras providências. [S. l.], 26 jan. 2021. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48127/2021/>. Acesso em: 13 out. 2023.

**JAGUSZEWSKI, Elon Davi; et al. Capacitação em Cadastro Ambiental Rural: Manual do Treinando.** Porto Alegre: SENAR / AR – RS, 2014. 70p; il. 3<sup>a</sup> Edição.

**BRASIL. Instrução Especial nº 5, de 29 de julho de 2022.** Dispõe sobre os índices básicos cadastrais e os parâmetros para o cálculo do módulo rural. Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/instrucao-especial-n-5-de-29-de-julho-de-2022-418986404> Acesso em: 14 out. 2023.

**EMBRAPA. Importância das matas ciliares** / Petrus Luiz de Luna Pequeno... [et al.]. – Porto Velho: EMBRAPA-CPAF Rondônia, 2002. Disponível em: [cpaffro-6634-doc61.pdf](http://cpaffro-6634-doc61.pdf) (embrapa.br) Acesso em: 14 out. 2023.

**DURIGAN, G. et al. Ecossistemas de referência para restauração de matas ciliares: existem padrões de biodiversidade, estrutura florestal e atributos funcionais?** Rev. Árvore [Internet]. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-67622013000500006>. Acesso em: 13 out. 2023.

**BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil.** [S. l.: s. n.], 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm). Acesso em: 14 out. 2023.

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).  
Acesso em: 13 out. 2023.

COSTA, José Nicola Martorano Neves da. **Efeito de diferentes modelos de plantios de restauração e dos grupos funcionais das espécies plantadas na estrutura da comunidade e suas contribuições na riqueza e diversidade da paisagem agrícola.** 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008. Disponível em ReP USP - Detalhe do registro: Efeito de diferentes modelos de plantios de restauração e dos grupos funcionais das espécies plantadas na estrutura da comunidade e suas contribuições na riqueza e diversidade da paisagem agrícola . Acesso em: 13 out. 2023.



# Responsabilidade Civil do Estado na omissão de fiscalização ambiental: uma análise Jurisprudencial dos Tribunais Superiores

Luara Balbino Colpa<sup>1</sup>

Mateus Carvalho Soeiro<sup>2</sup>

Roberto Brandão Araújo<sup>3</sup>

## Introdução

A preservação do meio ambiente é uma preocupação global que transcende fronteiras geográficas e temporais. A degradação ambiental, decorrente de atividades humanas muitas vezes irresponsáveis, representa uma ameaça constante para a biodiversidade, a qualidade de vida das populações e a própria sobrevivência das futuras gerações. Nesse contexto, a fiscalização ambiental emerge como um pilar fundamental na proteção dos recursos naturais e na promoção do desenvolvimento sustentável.

A fiscalização ambiental desempenha um papel crucial na salvaguarda dos ecossistemas e na garantia da qualidade de vida das

1 Advogada. Graduada em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Especialista em Gestão Pública, Direito Administrativo e pós-graduada em Direito Ambiental. E-mail: luaracolpa@hotmail.com

2 Advogado. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos. Especialista em Direitos Humanos, em Direito Ambiental e em Direito da Mineração. E-mail: mateussoeiro@gmail.com

3 Advogado militante, especialista em Direito Público; especialista Direito Urbanístico e Ambiental e Mestre em Relações Internacionais pela PUC-MG. Coordenador E Professor da Pós-Graduação em Direito Ambiental da Fundação Escola Superior do Ministério Público de MG. Diretor Jurídico do Instituto Gestão Verde (IGV). Presidente da Comissão de Educação Jurídica da OAB-MG (2022-2024). E-mail: robertobrandaoraujo@gmail.com.

pessoas. Ela engloba a supervisão e regulamentação das atividades que impactam o meio ambiente, desde a indústria até a agricultura, passando pela construção civil e o uso de recursos naturais. Através da aplicação rigorosa das leis e regulamentos ambientais, a fiscalização busca prevenir danos ambientais, reduzir a poluição e garantir o cumprimento das normas que visam à conservação dos recursos naturais.

Entretanto, o sucesso da fiscalização ambiental está intrinsecamente ligado ao desempenho do Estado, que detém o monopólio do poder coercitivo e a responsabilidade de garantir o cumprimento das leis ambientais. A atuação estatal é vital para coibir práticas prejudiciais ao meio ambiente e garantir a sustentabilidade. Nesse contexto, surgem questões complexas e desafiadoras relacionadas à responsabilidade do Estado quando há omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar em matéria ambiental.

A problemática reside no fato de que, embora o Estado seja o guardião das normas ambientais e tenha a obrigação de proteger o meio ambiente, há situações em que a fiscalização é negligenciada, deficiente ou ineficaz. A omissão estatal na fiscalização adequada pode permitir a ocorrência de danos ambientais significativos, afetando ecossistemas, recursos hídricos, fauna e flora, bem como a saúde e o bem-estar das comunidades.

Assim, questiona-se: quando o Estado falha em cumprir o seu dever de fiscalizar adequadamente atividades potencialmente danosas ao meio ambiente, qual é a sua responsabilidade civil? Como os Tribunais Superiores têm interpretado e aplicado as leis e jurisprudência relacionadas a essa problemática?

O objetivo principal deste artigo é analisar a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal em casos que envolvem a responsabilidade civil do Estado na omissão de cumprimento adequado do dever de fiscalização em matéria ambiental.

Por meio de uma análise crítica e contextualizada das

decisões do STJ e do STF, este trabalho pretende entender como a jurisprudência das mais altas cortes do país tem moldado a responsabilidade do Estado nesse contexto específico.

## Marcos temporais

Em 1960, com a demanda da poluição industrial, o Brasil apresentou as primeiras legislações ambientais. Mas somente na década de 1980, com a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), houve a integralização da Legislação Ambiental.

A Lei nº 6.938/1981 cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). O Conama, por sua vez, aprovou as Resoluções 1/1986 e 9/1987, que tratam de procedimentos relacionados ao licenciamento ambiental – respectivamente, o Estudo de Impacto Ambiental, o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima) e as audiências públicas prévias ao licenciamento. (Araújo, 2013<sup>4</sup>)

Com o advento da Constituição Federal da República do Brasil, em 1988<sup>5</sup> - CRF/88, o meio ambiente encontra-se mais bem protegido, por meio de diversos dispositivos, mas sobretudo pelo art. 225 que prevê um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A responsabilidade civil do Estado é um conceito fundamental no Direito Administrativo brasileiro que encontra sua base na CRF/88, especificamente no artigo 37, § 6º, que estabelece que *as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.*

<sup>4</sup> [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160719\\_governanca\\_ambiental\\_cap01.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160719_governanca_ambiental_cap01.pdf)

<sup>5</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

## Responsabilidade Civil do Estado

O termo responsabilidade consagra a ideia de imputar a alguém a obrigação de reparar um dano causado a outrem. O dano pode decorrer de culpa ou outra circunstância prevista na lei, como a culpa presumida, ou por uma circunstância objetiva (Stocco, 2011).

A responsabilidade civil é o instituto do qual lançam mão aqueles que sofrem detimento do seu patrimônio ou ofensa à sua moral, objetivando, respectivamente, o resarcimento ou compensação. Trata-se, portanto, de permitir um retorno ao *status quo* anterior ao evento danoso, na medida em que isto for possível. Nas palavras de José de Aguiar Dias (2006, p. 55), “o interesse em restabelecer o equilíbrio econômico-jurídico alterado pelo dano é a causa geradora da responsabilidade civil”.

A responsabilidade civil do Estado consiste no dever de compensar os danos materiais e morais sofridos por terceiros em virtude de ação ou omissão ilícita praticada pelo Estado. Definição mais precisa é feita por Mello (2011, p. 1001):

Entende-se por responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos.

Em regra, a responsabilidade do Estado é objetiva. Esse tipo de responsabilidade tem como fundamento a teoria do risco administrativo. Segundo essa teoria, o Estado, ao exercer suas atividades, assume os riscos inerentes à sua atuação e, portanto, deve responder pelos danos causados por seus agentes a terceiros, independentemente de haver culpa. Isso significa que a vítima não precisa comprovar a negligência ou a má-fé do agente estatal para buscar reparação.

Para que a responsabilidade do Estado seja configurada, é necessário estabelecer um nexo de causalidade entre a ação ou

omissão do agente público e o dano causado à vítima. O dano deve estar diretamente relacionado à conduta estatal.

Apesar da responsabilidade objetiva, existem algumas situações em que o Estado pode ser eximido de responsabilidade, como casos fortuitos, força maior e culpa exclusiva da vítima (Stocco, 2011). Se a vítima contribuiu significativamente para o dano ou se este ocorreu devido a eventos imprevisíveis e inevitáveis, a responsabilidade do Estado pode ser afastada.

A exceção à regra é a responsabilidade subjetiva do Estado, que decorre da aplicação da teoria da culpa administrativa, hipótese em que o lesado deve comprovar que o Estado deixou de agir de acordo (como e quando) com a lei, comprovando a sua culpa, por negligência, imperícia ou imprudência, ou dolo.

A responsabilidade do Estado é açãoada principalmente quando o dano ocorre no exercício da atividade administrativa, ou seja, quando o Estado atua em sua função pública. Isso inclui a fiscalização, regulamentação e monitoramento de atividades que possam afetar o meio ambiente.

Além das bases legais, a jurisprudência brasileira também desempenha um papel importante na definição dos limites e aplicação da responsabilidade civil do Estado. Os Tribunais Superiores têm proferido decisões que interpretam e aplicam os princípios e normas relacionados a essa responsabilidade em diversos contextos, incluindo a área ambiental.

Portanto, a responsabilidade civil do Estado é um conceito sólido e essencial no ordenamento jurídico brasileiro, garantindo a proteção dos direitos dos cidadãos e a responsabilização do Estado quando seus agentes causam danos a terceiros no exercício de suas atividades. Isso desempenha um papel crucial na busca pela proteção do meio ambiente, considerando o papel central do Estado na regulamentação e fiscalização das atividades ambientais no país.

## O dever de fiscalização ambiental do Estado

O dever do Estado de fiscalizar e regular atividades ambientalmente impactantes é um pilar essencial na proteção do meio ambiente e no exercício da gestão pública. Esse dever abrange diversas etapas e ações destinadas a assegurar que as leis e regulamentos ambientais sejam respeitados.

Para começar, o Estado deve estabelecer e manter uma legislação ambiental sólida que estipule os critérios e padrões para a proteção do meio ambiente. Essas leis abrangem uma ampla gama de aspectos, desde a emissão de poluentes até o uso de recursos naturais e a conservação de áreas de preservação.

Antes que uma atividade potencialmente prejudicial ao ambiente possa ser realizada, o Estado emite licenças ambientais. Essas licenças definem as condições sob as quais a atividade pode ocorrer e, muitas vezes, incluem medidas de mitigação para reduzir os impactos ambientais.

A obrigatoriedade de fiscalização das atividades potencialmente poluidoras encontra-se insculpida no artigo 225, §§ 1º a 3º, da Constituição:

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

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

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

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

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente

através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

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

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

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

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

VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam a alínea “b” do inciso I e o inciso IV do caput do art. 195 e o art. 239 e ao imposto a que se refere o inciso II do caput do art. 155 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 123, de 2022)

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

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

Além do mais, o art. 23 da Constituição fixa as normas para cooperação entre os entes federados e define alguns instrumentos para eficiência institucional e competência comum.

Em relação à fiscalização ambiental, um exemplo de

legislação infraconstitucional é a Lei Complementar nº 140/2011, que estabelece, no artigo 7º, inciso XIII, que a União é responsável pelo controle e fiscalização das atividades sujeitas a licenciamento de âmbito federal. De maneira semelhante, o artigo 8º, inciso XIII, aborda a responsabilidade quando a atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados, enquanto o artigo 9º, inciso XIII, trata da mesma questão em relação aos municípios.

É importante ressaltar que, quando a lei atribui ao Poder Público a responsabilidade pelo controle e fiscalização das atividades mineradoras, com a possibilidade de impor penalidades, não há margem para escolha, pois a obrigação é cumprir rigorosamente as determinações legais, sem qualquer discricionariedade.

O monitoramento constante é uma parte crucial da fiscalização ambiental. Isso envolve inspeções regulares, medição de poluentes, avaliação de impactos ambientais e outras formas de acompanhamento das atividades em andamento. O objetivo é garantir que elas estejam em conformidade com as licenças e regulamentos estabelecidos.

Quando são identificadas violações das leis e regulamentos ambientais, o Estado deve agir prontamente para aplicar medidas corretivas e sancionatórias. Isso pode incluir multas, suspensão de atividades, recuperação de áreas degradadas e, em casos graves, a responsabilização penal dos infratores.

Em recente julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 4.757<sup>6</sup>, proposta pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente – ASIBAMA Nacional e do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do IBAMA - PECMA, o STF julgou constitucional a Lei Complementar - LC 140/2011 e fixou o entendimento de que é possível a aplicação de sanções administrativas ambientais por mais de um ente ou pelo ente não responsável pelo licenciamento ambiental, com o objetivo de

---

6 <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4224704>

fortalecer a proteção ambiental.

A falha na fiscalização de atividades ambientalmente impactantes pode ter sérias consequências e resultar na degradação de ecossistemas naturais, poluição do ar e da água, riscos à saúde humana, impactos socioeconômicos e custos financeiros significativos para reparar danos ambientais. Além disso, compromete a busca pelo desenvolvimento sustentável, que visa equilibrar o progresso econômico com a preservação ambiental. Portanto, a fiscalização ambiental adequada é uma obrigação essencial do Estado para garantir um futuro sustentável, protegendo o meio ambiente e promovendo o bem-estar das comunidades e das futuras gerações.

## **Jurisprudências do STJ**

A jurisprudência predominante no STJ é no sentido de que, em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto. (Zavascki, 2011<sup>7</sup>). Alguns exemplos:

a) Responsabilidade civil do Estado por Omissão: A responsabilidade considerada solidária com os entes administrados, de execução subsidiária:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POLUIÇÃO AMBIENTAL. EMPRESAS MINERADORAS. CARVÃO MINERAL. ESTADO DE SANTA CATARINA. REPARAÇÃO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OMISSSÃO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. 1. A responsabilidade civil do Estado por omissão é subjetiva, mesmo em se tratando de responsabilidade por dano ao meio ambiente, uma vez que a ilicitude no comportamento omissivo é aferida sob a perspectiva de que deveria o Estado

<sup>7</sup> [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200702476534&dt\\_publicacao=04/10/2011](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200702476534&dt_publicacao=04/10/2011)

ter agido conforme estabelece a lei. 2. A União tem o dever de fiscalizar as atividades concernentes à extração mineral, de forma que elas sejam equalizadas à conservação ambiental. Esta obrigatoriedade foi alçada à categoria constitucional, encontrando-se inscrita no artigo 225, §§ 1º, 2º e 3º da Carta Magna. 3. Condenada a União a reparação de danos ambientais, é certo que a sociedade mediatamente estará arcando com os custos de tal reparação, como se fora auto-indenização. Esse desiderato apresenta-se consentâneo com o princípio da equidade, uma vez que a atividade industrial responsável pela degradação ambiental – por gerar divisas para o país e contribuir com percentual significativo de geração de energia, como ocorre com a atividade extractiva mineral – a toda a sociedade beneficia.<sup>4</sup> Havendo mais de um causador de um mesmo dano ambiental, todos respondem solidariamente pela reparação, na forma do art. 942 do Código Civil. De outro lado, se diversos forem os causadores da degradação ocorrida em diferentes locais, ainda que contíguos, não há como atribuir-se a responsabilidade solidária adotando-se apenas o critério geográfico, por falta de nexo causal entre o dano ocorrido em um determinado lugar por atividade poluidora realizada em outro local. 5. A desconsideração da pessoa jurídica consiste na possibilidade de se ignorar a personalidade jurídica autônoma da entidade moral para chamar à responsabilidade seus sócios ou administradores, quando utilizam-na com objetivos fraudulentos ou diversos daqueles para os quais foi constituída. Portanto, (i) na falta do elemento “abuso de direito”; (ii) não se constituindo a personalização social obstáculo ao cumprimento da obrigação de reparação ambiental; e (iii) nem comprovando-se que os sócios ou administradores têm maior poder de solvência que as sociedades, a aplicação da *disregard doctrine* não tem lugar e pode constituir, na última hipótese, obstáculo ao cumprimento da obrigação. 6. Segundo o que dispõe o art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, os sócios/administradores respondem pelo cumprimento da obrigação de reparação ambiental na qualidade de responsáveis em nome próprio. A responsabilidade será solidária com os entes administrados, na modalidade subsidiária. 7. A ação de reparação/recuperação ambiental é imprescritível. 8. Recursos de Companhia Siderúrgica Nacional, Carbonífera Criciúma S/A, Carbonífera Metropolitana S/A, Carbonífera Barro Branco S/A, Carbonífera Palermo Ltda., Ibramil - Ibracoque Mineração Ltda. não-

conhecidos. Recurso da União provido em parte. Recursos de Coque Catarinense Ltda., Companhia Brasileira Carbonífera de Ararangua (massa falida), Companhia Carbonífera Catarinense, Companhia Carbonífera Urussanga providos em parte. Recurso do Ministério Público provido em parte. A responsabilidade será solidária com os entes administrados, na modalidade subsidiária. (RECURSO ESPECIAL Nº 647.493 - SC (2004/0032785-4) - MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA)

b) Reconhecimento da legitimidade passiva de pessoa jurídica de direito público para responder por danos causados ao meio ambiente em decorrência da sua conduta omissiva quanto ao dever de fiscalizar:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AMBIENTAL. LEGITIMIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS. OMISSÃO DO DEVER DE FISCALIZAR. PRECEDENTES. 1. Cuida-se de agravo regimental interposto pelo Estado de Minas Gerais contra decisão que entendeu: a) inexistir ofensa ao artigo 535 do CPC; b) não ter sido a divergência jurisprudencial demonstrada conforme os ditames do CPC e do RISTJ; c) harmonizar-se o entendimento do acórdão recorrido com a jurisprudência deste STJ. Sustenta a agravante, em síntese, que: a) embora tenham sido apresentados embargos declaratórios, o Tribunal a quo não analisou questão relevante pertinente à responsabilidade objetiva do poluidor (art. 14, § 1º, da Lei n. 6.930/81) e subjetiva da Administração Pública; b) a doutrina e a jurisprudência são favoráveis à sua tese; c) a responsabilidade do Estado, em se tratando de fiscalização, é subjetiva, dependendo da verificação de culpa; d) o dissídio pretoriano foi devidamente comprovado. 2. A matéria central sobre a responsabilidade objetiva do poluidor, presente no art. 14, § 1º, da Lei n. 6.930/81, e subjetiva da Administração Pública, foi analisada no acórdão vergastado. Não há de se falar em violação do art. 535, II, do CPC. 3. A conclusão do acórdão exarado pelo Tribunal de origem está em consonância com a jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça que se orienta no sentido de reconhecer a legitimidade passiva de pessoa jurídica de direito público para responder por danos causados ao meio ambiente em decorrência da sua conduta omissiva quanto ao dever de fiscalizar. Aplicável, portanto, a

Súmula 83/STJ. 4. Agravo regimental não-provido. (AgRg no AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 822.764 - MG (2006/0203800-2) - MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA)

c) Responsabilidade do Estado quanto a omissão for determinante para a concretização ou agravamento do dano:

PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ADOÇÃO COMO RAZÕES DE DECIDIR DE PARECER EXARADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 4.771/65. DANO AO MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO. ARTS. 3º, IV, C/C 14, § 1º, DA LEI 6.938/81. DEVER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO. 1. A jurisprudência predominante no STJ é no sentido de que, em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto. Trata-se, todavia, de responsabilidade subsidiária, cuja execução poderá ser promovida caso o degradador direto não cumprir a obrigação, “seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica, conforme preceitua o art. 50 do Código Civil” (REsp 1.071.741/SP, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 16/12/2010). 2. Examinar se, no caso, a omissão foi ou não “determinante” (vale dizer, causa suficiente ou concorrente) para a “concretização ou o agravamento do dano” é juízo que envolve exame das circunstâncias fáticas da causa, o que encontra óbice na Súmula 07/STJ. 3. Agravos regimentais desprovidos. (AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.001.780 - PR (2007/0247653-4) MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI)

d) O Federalismo e o Meio Ambiente: A Competência Comum entre União, Estados e Municípios:

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AGRAVO

DE INSTRUMENTO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DO ESTADO DE SÃO PAULO FIGURAR NO PÓLO PASSIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 83/STJ. OFENSA AO ART. 535 DO CPC REPELIDA. 1. Não existe ofensa ao art. 535 do CPC quando o Tribunal de origem, embora sucintamente, pronuncia-se de modo claro e suficiente sobre a questão posta nos autos. Ademais, é cediço nesta Corte que o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos listados pelas partes se ofertou a prestação jurisdicional de forma fundamentada. 2. A decisão de primeiro grau, que foi objeto de agravo de instrumento, afastou a preliminar de ilegitimidade passiva porque entendeu que as entidades de direito público (in casu, Município de Juquitiba e Estado de São Paulo) podem ser arrostradas ao pólo passivo de ação civil pública, quando da instituição de loteamentos irregulares em áreas ambientalmente protegidas ou de proteção aos mananciais, seja por ação, quando a Prefeitura expede alvará de autorização do loteamento sem antes obter autorização dos órgãos competentes de proteção ambiental, ou, como na espécie, por omissão na fiscalização e vigilância quanto à implantação dos loteamentos. 3. A conclusão exarada pelo Tribunal a quo alinha-se à jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, orientada no sentido de reconhecer a legitimidade passiva de pessoa jurídica de direito público para figurar em ação que pretende a responsabilização por danos causados ao meio ambiente em decorrência de sua conduta omissiva quanto ao dever de fiscalizar. Igualmente, coaduna-se com o texto constitucional, que dispõe, em seu art. 23, VI, 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. E, ainda, o art. 225, caput, também da CF, que 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. 4. A competência do Município em matéria ambiental, como em tudo mais, fica limitada às atividades e obras de “interesse local” e cujos impactos na biota sejam também estritamente locais. A autoridade municipal que avoca a si o poder de licenciar, com exclusividade, aquilo que, pelo texto constitucional, é obrigação também do Estado e até da União, atrai contra si a responsabilidade civil, penal,

bem como por improbidade administrativa pelos excessos que pratica. 5. Incidência da Súmula 83/STJ. 6. Agravo regimental não-providio. (AgRg no AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 973.577 - SP (2007/0275202-0) - MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES)

e) Danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão da Administração Pública: A responsabilidade é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável:

AMBIENTAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL (LEI 9.985/00). OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO ILEGAL POR PARTICULAR NO PARQUE ESTADUAL DE JACUPIRANGA. TURBAÇÃO E ESBULHO DE BEM PÚBLICO. DEVER-PODER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO. OMISSÃO. ART. 70, § 1º, DA LEI 9.605/1998. DESFORÇO IMEDIATO. ART. 1.210, § 1º, DO CÓDIGO CIVIL. ARTIGOS 2º, I E V, 3º, IV, 6º E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). CONCEITO DE POLUIDOR. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DE NATUREZA SOLIDÁRIA, OBJETIVA, ILIMITADA E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. 1. Já não se duvida, sobretudo à luz da Constituição Federal de 1988, que ao Estado a ordem jurídica abona, mais na fórmula de dever do que de direito ou faculdade, a função de implementar a letra e o espírito das determinações legais, inclusive contra si próprio ou interesses imediatos ou pessoais do Administrador. Seria mesmo um despropósito que o ordenamento constrangesse os particulares a cumprir a lei e atribuísse ao servidor a possibilidade, conforme a conveniência ou oportunidade do momento, de por ela zelar ou abandoná-la à própria sorte, de nela se inspirar ou, frontal ou indiretamente, contradizê-la, de buscar realizar as suas finalidades públicas ou ignorá-las em prol de interesses outros. 2. Na sua missão de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, como patrono que é da preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, incumbe ao Estado “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” (Constituição Federal, art. 225, § 1º, III). 3. A criação de Unidades de Conservação não é um fim em si mesmo, vinculada que se encontra a claros objetivos constitucionais e legais de proteção da Natureza. Por isso, em nada resolve, freia ou mitiga a crise da biodiversidade – diretamente associada à insustentável e veloz destruição de habitat natural –, se não vier acompanhada do compromisso estatal de, sincera e eficazmente, zelar pela sua integridade físico-ecológica e providenciar os meios para sua gestão técnica, transparente e democrática. A ser diferente, nada além de um “sistema de áreas protegidas de papel ou de fachada” existirá, espaços de ninguém, onde a omissão das autoridades é compreendida pelos degradadores de plantão como autorização implícita para o desmatamento, a exploração predatória e a ocupação ilícita. 4. Qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, no Direito brasileiro a responsabilidade civil pelo dano ambiental é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação in integrum, da prioridade da reparação in natura, e do favor debilis, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à Justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental. Precedentes do STJ. 5. Ordinariamente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva ou por culpa, regime comum ou geral esse que, assentado no art. 37 da Constituição Federal, enfrenta duas exceções principais. Primeiro, quando a responsabilização objetiva do ente público decorrer de expressa previsão legal, em microssistema especial, como na proteção do meio ambiente (Lei 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º). Segundo, quando as circunstâncias indicarem a presença de um standard ou dever de ação estatal mais rigoroso do que aquele que jorra, consoante a construção doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional. 6. O dever-poder de controle e fiscalização ambiental (= dever-poder de implementação), além de inerente ao exercício do poder de polícia do Estado, provém diretamente do marco constitucional de garantia dos processos ecológicos essenciais (em especial os arts. 225, 23, VI e VII, e 170, VII) e da legislação, sobretudo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981, arts. 2º, I e V, e 6º) e da Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente). 7. Nos termos do art. 70, § 1º, da Lei

9.605/1998, são titulares do dever-poder de implementação “os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização”, além de outros a que se confira tal atribuição. 8. Quando a autoridade ambiental “tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade” (art. 70, § 3º, da Lei 9.605/1998, grifo acrescentado). 9. Diante de ocupação ou utilização ilegal de espaços ou bens públicos, não se desincumbe do dever-poder de fiscalização ambiental (e também urbanística) o Administrador que se limita a embargar obra ou atividade irregular e a denunciá-la ao Ministério Público ou à Polícia, ignorando ou desprezando outras medidas, inclusive possessórias, que a lei põe à sua disposição para eficazmente fazer valer a ordem administrativa e, assim, impedir, no local, a turbação ou o esbulho do patrimônio estatal e dos bens de uso comum do povo, resultante de desmatamento, construção, exploração ou presença humana ilícitos. 10. A turbação e o esbulho ambiental-urbanístico podem – e no caso do Estado, devem – ser combatidos pelo desforço imediato, medida prevista atualmente no art. 1.210, § 1º, do Código Civil de 2002 e imprescindível à manutenção da autoridade e da credibilidade da Administração, da integridade do patrimônio estatal, da legalidade, da ordem pública e da conservação de bens intangíveis e indisponíveis associados à qualidade de vida das presentes e futuras gerações. 11. O conceito de poluidor, no Direito Ambiental brasileiro, é amplíssimo, confundindo-se, por expressa disposição legal, com o de degradador da qualidade ambiental, isto é, toda e qualquer “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental” (art. 3º, IV, da Lei 6.938/1981, grifo adicionado). 12. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem. 13. A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental

em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis e no campo da improbidade administrativa. 14. No caso de omissão de dever de controle e fiscalização, a responsabilidade ambiental solidária da Administração é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência). 15. A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil). 16. Ao acatelar a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não se insere entre as aspirações da responsabilidade solidária e de execução subsidiária do Estado – sob pena de onerar duplamente a sociedade, romper a equação do princípio poluidor-pagador e inviabilizar a internalização das externalidades ambientais negativas – substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material ou principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e de indenização pelos prejuízos causados. 17. Como consequência da solidariedade e por se tratar de litisconsórcio facultativo, cabe ao autor da Ação optar por incluir ou não o ente público na petição inicial. 18. Recurso Especial provido. (RECURSO ESPECIAL Nº 1.071.741 - SP (2008/0146043-5) - MINISTRO HERMAN BENJAMIN)

f) Se a omissão resultou em dano ambiental, o Município deve ser responsabilizado, conjuntamente, pelos prejuízos daí advindos:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. PODER-DEVER. PRECEDENTES. 1. O art. 40 da Lei 6.766/79, ao estabelecer que o município “poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença”, fixa, na verdade, um poder-dever, ou seja, um atuar vinculado da municipalidade.

Precedentes. 2. Consoante dispõe o art. 30, VIII, da Constituição da República, compete ao município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. 3. Para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano, o Município não pode eximir-se do dever de regularizar loteamentos irregulares, se os loteadores e responsáveis, devidamente notificados, deixam de proceder com as obras e melhoramentos indicados pelo ente público. 4. O fato de o município ter multado os loteadores e embargado as obras realizadas no loteamento em nada muda o panorama, devendo proceder, ele próprio e às expensas do loteador, nos termos da responsabilidade que lhe é atribuída pelo art. 40 da Lei 6.766/79, à regularização do loteamento executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença. 5. No caso, se o município de São Paulo, mesmo após a aplicação da multa e o embargo da obra, não avocou para si a responsabilidade pela regularização do loteamento às expensas do loteador, e dessa omissão resultou um dano ambiental, deve ser responsabilizado, conjuntamente com o loteador, pelos prejuízos daí advindos, podendo açãoá-lo regressivamente. 6. Recurso especial provido (RECURSO ESPECIAL Nº 1.113.789 - SP (2009/0043846-2) - MINISTRO CASTRO MEIRA)

Essas decisões têm contribuído para estabelecer jurisprudência sólida nessa área.

## **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) na responsabilidade do Estado por omissão na fiscalização ambiental**

O posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação à responsabilidade do Estado por omissão na fiscalização ambiental tem evoluído ao longo dos anos. A jurisprudência do STF tem sido moldada por decisões emblemáticas que abordam questões cruciais relacionadas à proteção do meio ambiente e à responsabilidade do Estado.

Em determinados casos, o STF tem estabelecido que a

omissão do Estado na fiscalização de atividades potencialmente danosas ao meio ambiente pode ser passível de responsabilização, especialmente quando essa omissão resulta em danos ambientais significativos. Essa posição está alinhada com a interpretação do artigo 225 da Constituição Federal, que consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental de todos e estabelece a responsabilidade do Poder Público em protegê-lo.

O entendimento do STF se alinha ao do STJ, anteriormente demonstrado, no sentido de que a responsabilidade do Estado pela omissão na fiscalização ambiental é subjetiva. Isso significa que a ilicitude da omissão é aferida sob a perspectiva de se o Estado deveria ter agido de acordo com a lei. É importante observar que a posição do STF não implica uma responsabilidade automática do Estado em todos os casos de omissão na fiscalização ambiental, mas sim a necessidade de avaliar a existência de condutas omissivas que efetivamente resultem em danos ao meio ambiente.

A posição do STF, portanto, reflete a busca por um equilíbrio entre a proteção do meio ambiente e a preservação da legalidade, reconhecendo a importância da atuação estatal na fiscalização ambiental e a responsabilidade que decorre de sua omissão quando tal responsabilidade é demonstrada de forma sólida e eficaz. A evolução dessa jurisprudência continua a ser um tema de destaque no contexto da proteção ambiental e da responsabilidade do Estado.

A Súmula 652 do Supremo Tribunal Federal (STF) é uma síntese do entendimento jurisprudencial consolidado pela corte acerca da responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização.

**Súmula 654, STF:** A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária.

Nos termos do artigo 70, §1º da Lei nº 9.605/1998, o dever

e a autoridade para a implementação das ações ambientais são atribuídos aos funcionários dos órgãos ambientais que fazem parte do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA e que foram designados para atividades de fiscalização. Essa atribuição também pode ser conferida a outros profissionais com essa responsabilidade.

Quando uma autoridade ambiental toma conhecimento de uma infração ambiental, ela tem a obrigação de iniciar imediatamente o processo de apuração por meio de um procedimento administrativo específico, sujeito a penalidades em caso de negligência, como estabelecido no artigo 70, §3º da Lei nº 9.605/1998, conforme realçado.

No contexto do Direito Ambiental brasileiro, o conceito de poluidor é abrangente e se equipara, conforme disposição legal explícita, ao conceito de degradador da qualidade ambiental. Isso significa que abrange todas as entidades, sejam elas pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que, de forma direta ou indireta, são responsáveis por atividades que causam degradação ambiental, conforme estabelecido no artigo 3º, inciso IV, da Lei nº 6.938/1981.

Para os fins de investigação do nexo de causalidade em danos ambientais e na possível ocorrência de responsabilidade solidária, equiparam-se aqueles que realizam a ação, aqueles que omitem suas obrigações quando deveriam agir, aqueles que não se preocupam com ações alheias, aqueles que permanecem silenciosos quando têm o dever de denunciar, aqueles que financiam a realização das ações e aqueles que se beneficiam quando outras pessoas executam as ações.

De acordo com a Lei nº 6.938/1981, a Administração é responsável de forma solidária, objetiva e sem limites por danos ambientais resultantes da negligência no cumprimento do seu dever de regulamentação e fiscalização. Essa responsabilidade é aplicada sempre que a Administração, de maneira direta ou indireta, contribui para a degradação do ambiente, bem como para sua intensificação, consolidação ou persistência. Isso não exclui a

possibilidade de medidas disciplinares, penais, civis e relacionadas à improbidade administrativa serem tomadas contra o agente público negligente ou inerte.

No caso de negligência no cumprimento das obrigações de controle e fiscalização, a responsabilidade ambiental da Administração é considerada solidária, com execução subsidiária (ou preferencialmente ordenada). Isso significa que o Estado se torna parte do título executivo, sob a condição de ser convocado para quitar a dívida somente se o agente causador original da degradação, o devedor principal, não puder fazê-lo, seja devido à completa ou parcial exaustão de seus recursos financeiros, insolvência, ou impossibilidade, incluindo a incapacidade técnica, de cumprir a obrigação judicialmente imposta. Nesse cenário, o direito de regresso é garantido (conforme o artigo 934 do Código Civil), com a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica (conforme o artigo 50 do Código Civil).

É importante destacar que a jurisprudência do STF continua a evoluir e se adaptar às mudanças na legislação e aos desafios ambientais emergentes. Portanto, acompanhar as tendências atuais e futuras é fundamental, já que elas podem influenciar significativamente a responsabilidade do Estado em relação à omissão na fiscalização ambiental.

Decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) desempenharam um papel fundamental na moldagem da jurisprudência relacionada à responsabilidade do Estado por danos ambientais causados por sua omissão na fiscalização adequada. Algumas decisões-chave merecem destaque por seu impacto significativo nesse campo.

Um exemplo relevante é o caso do rompimento da barragem de Mariana, ocorrido em 2015. Esse desastre ambiental levantou questões cruciais sobre a extensão da responsabilidade do Estado na fiscalização de atividades mineradoras e na prevenção de danos ambientais. O STF teve que considerar as implicações dessa tragédia para a jurisprudência relacionada à responsabilidade do

Estado na proteção do meio ambiente.

Casos relacionados à demarcação, preservação e fiscalização de unidades de conservação ambiental também tiveram um papel significativo na jurisprudência do STF. Decisões nessas áreas ajudaram a definir os limites da atuação do Estado na proteção de áreas de valor ambiental e na responsabilidade por danos que ocorrem dentro delas.

Essas decisões-chave, entre outras, marcaram pontos de viragem na jurisprudência do STF em relação à responsabilidade do Estado por danos ambientais. Elas influenciaram a forma como o tribunal aborda questões de responsabilidade civil do Estado em casos de omissão na fiscalização ambiental. É importante ressaltar que a jurisprudência continua a evoluir, e futuras decisões podem continuar a moldar a abordagem do STF a essas questões críticas no campo do direito ambiental brasileiro.

## Conclusão

O dever de fiscalização ambiental do Estado é um elemento central no contexto da proteção do meio ambiente e no exercício do poder público. Este dever engloba a supervisão e regulamentação das atividades que possam impactar o meio ambiente, abrangendo uma ampla gama de setores, desde a indústria e agricultura até a construção civil e o uso de recursos naturais.

A importância desse dever reside na necessidade de evitar danos ambientais, reduzir a poluição e garantir o cumprimento das leis e regulamentos ambientais estabelecidos para preservar os recursos naturais e manter o equilíbrio ecológico. O Estado, por meio de seus órgãos e agentes responsáveis pela fiscalização ambiental, tem a responsabilidade de assegurar que as atividades econômicas e industriais ocorram de maneira sustentável e de acordo com as normas estabelecidas.

Essa obrigação estatal envolve não apenas a criação e atualização de legislação ambiental, mas também a efetiva

implementação e fiscalização dessas leis. Isso implica na avaliação das atividades que podem impactar o meio ambiente, na emissão de licenças e autorizações ambientais, na supervisão constante dessas atividades e na aplicação de medidas corretivas e sancionatórias em caso de não conformidade.

A fiscalização ambiental é especialmente relevante em um país diverso como o Brasil, que abriga uma rica variedade de ecossistemas, recursos hídricos e biodiversidade. A preservação desses ativos naturais é crucial para garantir a qualidade de vida das gerações presentes e futuras, bem como para o desenvolvimento sustentável.

Portanto, o dever de fiscalização ambiental do Estado desempenha um papel essencial na proteção do meio ambiente e na promoção da sustentabilidade. A sua eficácia influencia diretamente a capacidade do Estado de cumprir suas obrigações constitucionais e legais de preservar os recursos naturais e garantir um ambiente saudável para todos os cidadãos.

## Referências

ARAÚJO, S. M. V. G. **Os fundamentos legais da política nacional do meio ambiente.** In: GANEN, R. S. (Org.). Legislação brasileira sobre meio ambiente: fundamentos constitucionais e legais. Brasília: Edições Câmara, 2013. v. 1.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo.** 28<sup>a</sup> ed. São Paulo: Ed. Malheiros.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça.

DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil.** 11<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2006.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência.** 8<sup>a</sup> ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

## Capítulo 8

# Compensação ambiental: uma breve análise sobre a natureza jurídica da verba e a oportunidade de financiamento de projetos ambientais

Marcela de Barros Riccio<sup>1</sup>

Carina Aparecida Silva Damasceno<sup>2</sup>

Roberto Brandão Araújo<sup>3</sup>

## Introdução

A palavra ‘compensação’ tem sua origem etimológica do latim e significa, entre outras coisas, o “ato ou efeito de estabelecer ou de restabelecer o equilíbrio entre duas coisas que se complementam ou que são antagônicas”<sup>4</sup>.

Pelo seu significado, de reestabelecer o equilíbrio, podemos dizer que o termo “compensação” e sua variação “medida compensatória” são bastante utilizados na legislação ambiental.

- 
- 1 Mestre em Ciências Ambientais pela Unincor. Graduada em Direito pela FDUFMG. Servidora da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais. Especialista em Direito Ambiental pela FESMPMG.
  - 2 Graduada em Administração. Servidora da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais. Pós-graduanda em Gestão Ambiental pelo IFMG. Especialista em Direito Ambiental pela FESMPMG.
  - 3 Advogado militante, especialista em Direito Público; especialista Direito Urbanístico e Ambiental e Mestre em Relações Internacionais pela PUC-MG. Coordenador E Professor da Pós-Graduação em Direito Ambiental da Fundação Escola Superior do Ministério Público de MG. Diretor Jurídico do Instituto Gestão Verde (IGV). Presidente da Comissão de Educação Jurídica da OAB-MG (2022-2024). E-mail: robertobrandaoraujo@gmail.com.
  - 4 Fonte: dicionário Eletrônico Houaiss in Ciberdúvidas da Língua Portuguesa, <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/a-origem-das-palavras-credito-e-compensacao/27835>. Acesso em: 11/10/2023

Afinal, as atividades humanas tendem a causar desequilíbrio na natureza e para garantir um meio ambiente saudável para as presentes e futuras gerações é necessário restabelecer este equilíbrio. (SIQUEIRA, 2022)

Para o direito ambiental, existem situações cruciais para se determinar a necessidade de se compensar. Por exemplo, quando do planejamento de uma atividade potencialmente poluidora, realizada de forma lícita, os agentes dos órgãos ambientais verificam a iminência de impacto ambiental e quando este não puder ser mitigado ou reparado, deve ser compensado. Por outro lado, quando houver um dano ambiental decorrente de uma atividade ilícita, v.g. de algum desastre ou acidente, e não houver a possibilidade de promover a sua devida reparação, há necessidade de haver, igualmente, uma compensação.

Desta forma, estabelece-se o pressuposto que a compensação ambiental surge quando não é possível reparar ou mitigar o impacto (lícito) ou dano (ilícito), o que não exime o agente da obrigação e da necessidade de reestabelecer o reequilíbrio ambiental de alguma outra forma. (SIQUEIRA, 2022)

Sendo assim, considerando que as compensações ambientais podem se dar de diversas formas e serem realizadas em diferentes contextos, faz-se oportuno se debruçar em sua natureza jurídica, para verificar qual a melhor forma de realizar o restabelecimento do equilíbrio pretendido. Por vezes, a melhor forma de fazê-lo é por meio do fomento a projetos ambientais que visam a melhoria do meio ambiente.

Destarte, o presente artigo pretende discorrer sobre a compensação ambiental, sua natureza jurídica, a natureza de sua verba, na tentativa de compreender como se daria a melhor utilização dos recursos provenientes dessas medidas.

## Sobre as compensações ambientais de origem lícitas e ilícitas

Conforme apontado por Fonseca (2015), no Brasil a compensação ambiental por vezes é considerada como um instrumento controverso e pouco compreendido até mesmo para profissionais do setor socioambiental.<sup>5</sup>

Para compreendermos o conceito acerca das compensações, faz-se necessário discorrer sobre sua origem, sobre algumas de suas modalidades e sobre como a doutrina e a jurisprudência trata do tema.

Primeiramente, cumpre salientar que a ‘compensação ambiental’ não se confunde com a ‘compensação financeira pela utilização de recurso natural’. (FARIA, 2008)

Nas compensações financeiras, prevalece o entendimento de que estas seriam uma receita patrimonial de caráter não-tributário, cuja origem se encontra na exploração do patrimônio público pertencente a União.<sup>6</sup> (FARIA, 2008) Como exemplo da compensação financeira de recurso natural podemos citar as seguintes modalidades: *i*) a cobrança pelo uso de recursos hídricos (Lei Federal nº 9. 433/1997); *ii*) a Compensação Financeira pela utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica (Lei Federal nº 7.990/1989); *iii*) a Compensação financeira pela exploração de recursos minerais (Lei Federal nº 7.990/1989); *iv*) Compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural (Leis Federais nº 7.990/1989 e nº 9.478/1997).

Em contraponto, as compensações ambientais e medidas

5 Fonseca, Rafael O. Compensação ambiental: da contradição à valoração do meio ambiente no Brasil. USP. 2015. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadenatureza/article/view/27456/.pdf> acesso em Acesso em: 11/10/2023

6 FARIA, Ivan Dutra. Compensação ambiental: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos. Consultoria Legislativa do Senado Federal: textos para discussão nº 43. Brasília: julho/2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-43-compensacao-ambiental-os-fundamentos-e-as-normas-a-gestao-e-os-conflitos>>. fls. 8. Acesso em 18/09/2023

compensatórias não tratam da utilização de bem de terceiro, mas sim de algo que pertence a toda a coletividade e que a utilização geraria um efeito negativo, um custo social, denominado externalidades negativas. Assim, as compensações surgem da necessidade de se incorporar os custos das externalidades negativas das atividades humanas potencialmente poluidoras e revertê-las com intuito de se reestabelecer o equilíbrio da natureza.

*Exemplos de compensações ambientais aplicadas no estado de Minas Gerais*

Compilar todas as espécies de compensações existentes no direito brasileiro é, ao menos, desafiador, visto que há uma variada gama de normativas que tratam sobre a matéria. Para entender quão vasta é a quantidade de compensações ambientais previstas na legislação, vejamos algumas das modalidades de compensação adotadas pelo órgão ambiental em Minas Gerais, conforme disposto na Tabela 1:

Tabela 1 – Modalidades de Compensação Ambiental adotadas pelo órgão ambiental:

<b>Compensação/Medida Compensatória</b>	<b>Legislação de referência</b>
Compensação Ambiental – SNUC	Lei Federal nº 9.985/2000 Lei Federal nº 11.516/2007 Decreto Federal nº 4.340/2002 Decreto Estadual nº 45.175/2009
Compensação por supressão de vegetação nativa por empreendimento mineral em MG	Lei Estadual nº 20.922/2013 Decreto Estadual nº 47.749/2019
Compensação do Bioma Mata Atlântica	Lei Federal nº 11.428/2006 Decreto Federal nº 6.660/2008 Decreto Estadual nº 47.749/2019

Compensação Espeleológica	Decreto Federal nº 99.556/1990
Compensação pelo corte de espécies protegidas/ameaçadas de extinção	Lei Federal nº 12.651/2012 Lei Estadual 20.922/2013 Lei Federal nº 6.607/78 Lei Estadual nº 13.635/2000 (Buriti) Lei Estadual nº 10.883/1992 (Pequi) Lei Estadual nº 9.743/1988 (Ipê-amarelo) Decreto Estadual nº 46.602/2014 (Pinheiro Brasileiro) Decreto Estadual nº 43.904/2004 (Faveiro de Wilson) Decreto Estadual nº 47.749/2019
Compensação por intervenção em APP	Resolução CONAMA nº 369/2006 Lei Estadual nº 20.922/2013 Decreto Estadual nº 47.749/2019
Compensação de Reserva Legal em MG	Lei Federal nº 12.651/2012 Lei Estadual nº 20.922/2013 Decreto Estadual nº 47.749/2019
Compensação da Reposição Florestal	Lei Estadual nº 20.922/2013 Decreto Federal nº 5.975/06 Decreto Estadual nº 47.749/2019
Compensação pela supressão vegetal para uso alternativo do solo	Lei Federal nº 12.651/2012 Decreto Estadual nº 47.749/2019
Medidas compensatórias referente às condicionantes e outras medidas compensatórias não especificadas	Deliberação Normativa COPAM nº 217/2017 Lei Estadual nº 21.972/2016 Decreto Estadual nº 47.383/2018 Decreto Estadual nº 47.749/2019

Fonte: elaborada pelos autores.

As modalidades supracitadas possuem semelhança comum, pois são medidas compensatórias que surgem no processo de regularização, ou de licenciamento ambiental. Cumpre salientar que o licenciamento ambiental é um instrumento previsto na Política Nacional de Meio Ambiente, Lei Federal nº 6.938/1981, capaz

de formalizar o papel antecipatório do empreendedor, garantindo que aqueles que possuem as licenças tenham o reconhecimento público que as suas atividades serão realizadas com a perspectiva da sustentabilidade. (FONSECA, 2015)

Existem também compensações que são instituídas no decorrer da elaboração de um termo de ajustamento de conduta, bem como aquelas que podem ocorrer no âmbito da aplicação das penalidades administrativas.

Um exemplo de compensação realizada no âmbito da aplicação de sanções foi o Acordo<sup>7</sup> realizado com a empresa Vale S.A, decorrente do rompimento das barragens B-I, B-IV e B-IV-A da empresa, em Brumadinho, Minas Gerais, Brasil, perfazendo o montante aproximado de R\$37,68 bilhões, com o intuito de reparar e compensar os danos causados pelo Desastre, abrangendo o escopo das ações judiciais ajuizadas pelo estado.

Neste caso, entendeu-se que a empresa deveria recuperar o meio ambiente e a sociedade pelos danos causados, seja por meio da reparação (ou recuperação), seja por meio da compensação. *In casu*, quando a reparação foi impossível, ou seja, os danos foram considerados irrecuperáveis, deu-se ensejo a adoção de medidas compensatórias.

Segundo o Acordo, as medidas de compensação decorrentes do Desastre compreenderam:

I- Os danos irreparáveis listados no ANEXO IX do acordo

II- A parcela irrecuperável dos danos ambientais recuperáveis conhecidos até a data de assinatura do acordo conforme diagnóstico do Plano de Recuperação Socioambiental. Ressalva-se que, havendo diagnóstico futuro que amplie a

<sup>7</sup> Acordo que envolvem os autos dos processos: i) Ação de tutela antecipada antecedente, de nº 5010709-36.2019.8.13.0024; ii) Ação Civil Pública decorrente da tutela antecipada antecedente, de nº 5026408-67.2019.8.13.0024; iii) Ação Civil Pública que tratou especialmente sobre os Danos Ambientais, de nº 5044954-73.2019.8.13.0024; e, iv) Ação Civil Pública que tratou especialmente sobre os Danos Econômicos, de nº 5087481-40.2019.8.13.0024. Integra disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/geral/ata\\_acordo\\_vale\\_04-02-2021\\_1.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/geral/ata_acordo_vale_04-02-2021_1.pdf). Acesso em: 11/10/2023

parcela irrecuperável do dano, poderão ser aplicáveis novas medidas compensatórias proporcionais a parcela adicional irrecuperável

III - Os prejuízos, impactos negativos e danos decorrentes das perdas transitórias de recursos naturais e/ou serviços ambientais ou ecossistêmicos decorrentes do tempo entre o dano e a conclusão das medidas de reparação ambiental (considerados para este fim como danos ambientais intercorrentes), conforme o Plano de Recuperação Socioambiental.”

Percebe-se, da leitura do Acordo e de seu anexo, que várias das compensações ambientais ali prevista podem ser consideradas como modalidade de ‘obrigação de fazer’, e de ‘obrigação de pagar’, sendo que todas as ações dever-se-iam ser custeadas pela empresa, seguindo diretrizes emanadas pelo estado.

Neste caso, percebe-se que parte da verba da compensação de que trata o Acordo foram empenhadas diretamente pela Vale S.A., mesmo tendo sido decorrente da aplicação do poder de polícia. Vale salientar que houve, *in casu*, expressa chancela por parte do Poder Judiciário, bem como de órgãos de controle, como o Ministério Público de Minas Gerais. Neste ponto, questionamos se tal chancela não pode ser considerada um indício de reconhecimento da ‘natureza jurídica privada da verba’ da compensação ambiental decorrida da aplicação do poder de polícia - mesmo que de tácita – visto que os valores da compensação não foram recolhidos pelo ente estatal, tendo sido diretamente empenhado pela empresa causadora do dano.

Existem outros casos no Brasil em que se pode verificar a aplicação direta de valores proveniente de compensação, conforme veremos no tópico seguinte.

*Exemplos de compensações ambientais - provenientes da aplicação do Poder de Polícia - exercidas diretamente pelo particular*

Conforme salientado anteriormente, podemos encontrar

no direito brasileiro outros exemplos de utilização de recursos provenientes da aplicação do poder de polícia para melhoria do meio ambiente, por meio do fomento a projetos ambientais financiados diretamente pelos particulares. Um exemplo disso são os programas de conversão de multas administrativas existentes no Brasil.

Recentemente, o Decreto federal nº 11.373, de 1º de janeiro de 2023, alterou o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Tal normativa redesenhou o Programa de Conversão de Multas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos (IBAMA) e, em seu art. 142-A, o Programa admite a execução direta de projetos ambientais por parte do autuado, como verdadeira forma de compensação. Vejamos:

Art. 142-A. O autuado, ao pleitear a conversão de multa, deverá optar pela:

I - conversão direta, com a implementação, por seus meios, de serviço de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente, no âmbito de, no mínimo, um dos objetivos previstos no caput do art. 140; ou

II - conversão indireta, com adesão a projeto previamente selecionado pelo órgão federal emissor da multa, na forma estabelecida no art. 140-B, observados os objetivos previstos no caput do art. 140.

§ 1º - Na hipótese prevista no inciso I do caput, o autuado respeitará as diretrizes definidas pelo órgão federal emissor da multa, que poderá admitir a participação de mais de um autuado na elaboração e na execução do projeto.

§ 2º - Na hipótese prevista no inciso II do caput, o autuado poderá outorgar poderes ao órgão federal emissor da multa para escolha do projeto a ser contemplado.

§ 3º - Ato normativo próprio do órgão ou da entidade ambiental responsável pela apuração da infração ambiental detalhará as regras para operacionalização da conversão de

multa direta e indireta.” (NR)

Aparentemente, a autarquia federal reconhece, igualmente, que a cota parte das multas administrativas passíveis a serem destinadas para o financiamento de projetos ambientais também possuem ‘natureza de verba privada’, ou seja, não possuem natureza de verba pública visto que não necessitam de ser depositadas no Caixa do Tesouro, podendo ser executadas diretamente pelo autuado, ou na forma estabelecida pelo órgão ou entidade ambiental.

Entretanto, antes de firmarmos quaisquer entendimentos sobre a natureza jurídica da verba das compensações ambientais de origem ilícita, se faz necessário adentrar nos posicionamentos sobre a natureza jurídica das compensações de origem lícitas.

### **Sobre o posicionamento da doutrina e jurisprudência sobre a natureza jurídica da compensação ambiental de origem lícita e a necessidade de aplicação de recursos para o meio ambiente**

Existem posicionamentos doutrinários e julgados que já adentraram na questão da natureza jurídica da compensação de origem lícita, em especial sobre a compensação ambiental do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, prevista no art. 36 da Lei Federal nº 9.985/2000, comumente referida como “compensação do SNUC”.

A referida compensação teve origem histórica na implementação de grandes projetos. Sua lógica de instituição foi a de compensar as perdas de recursos naturais causados por empreendimentos de impacto significativo, por meio do custeio de áreas protegidas (criação ou implementação), garantindo a preservação a longo prazo de amostras do ecossistema afetado. (AZEVEDO, 2020)

Apesar de que o CONAMA já tratasse o tema desde 1987, por meio da Resolução CONAMA nº 10/1987, alterada pela Resolução CONAMA nº 2/1996, o instrumento passou a ser

aplicado efetivamente apenas com a publicação da Lei Federal nº 9.985/2000, para empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento no Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA. (FARIA, 2015)

Ou seja, a compensação do SNUC é resultante dos impactos verificados quando do submetimento de empreendimento a processo administrativo de licenciamento. Neste processo, os possíveis danos são devidamente estudados, mensurados, foram consideradas as alternativas de mitigação, reparação e na falta dessas, impõem-se condicionantes e as compensações.

Sobre a compensação de impactos e a necessidade de aplicação de recursos para o meio ambiente, Trennepohl e Trennepohl pontua (2019):

Em síntese, é necessário diferenciar o impacto ambiental de uma obra ou atividade da falta de estrutura ou equipamentos públicos no local em que será implantada; é fundamental dissociar a obrigação de compensar danos causados ao meio ambiente da exigência de suprir a falta de investimento do Estado em serviços públicos de sua responsabilidade; e, principalmente, é imperativo que se interprete a legislação ambiental conforme sua finalidade e não como uma oportunidade para resolver problemas alheios ao seu objetivo.<sup>8</sup>

No mesmo sentido, Trennepohl e Trennepohl (2019) apontam sobre a atuação estatal alertando sobre a utilização indiscriminada do recurso proveniente de compensação ambiental destacando que:

a ampla margem de discricionariedade na avaliação dos estudos ambientais e na emissão das respectivas licenças pode obrigar o administrado a aceitar condições impostas pela administração que, embora travestidas de nobres objetivos, não guardam relação com o impacto sobre o meio ambiente do empreendimento que se pretende instalar ou, quando

<sup>8</sup> Trennepohl, Curt e Trennepohl, Terence. CUSTO AMBIENTAL: OBRIGAÇÕES AMBIENTAIS PREVISTAS EM NORMAS ESPECIAIS. Temas de direito ambiental econômico [livro eletrônico] / Ana Maria de Oliveira Nusdeo e Terence Trennepohl, coordenadores. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

existe essa relação, não é de responsabilidade do particular o investimento para sua solução, mas sim do Estado.

Sobre este aspecto, questionamos se a aplicação direta de recursos em projetos que visam a compensação ambiental de origem lícita também pode ser mais efetiva do que o simples recolhimento da verba pelo ente estatal?

Entretanto, para verificarmos tal possibilidade, faz-se necessário compreender sobre a natureza jurídica da compensação de origem lícita e de sua verba.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3378 versou sobre a legalidade da compensação do SNUC. Em suma, foi questionada a validade do dispositivo que obriga o empreendedor responsável pela geração de significativos impactos ambientais a apoiar a implantação e manutenção de Unidades de Conservação. O julgamento teve importância histórica, pois ocorreu em época em que nossos tribunais superiores não tinham ainda uma jurisprudência consolidada sobre temas do Direito Ambiental. Ao afastar a alegação de inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal fez acertada diferenciação entre danos e impactos ambientais. (SIQUEIRA, 2022).

Após a elucidação da legalidade da compensação ambiental, os questionamentos jurídicos se voltaram para os mecanismos financeiros que possibilitam seu cumprimento.

Isto pois, para adquirir uma maior autonomia de gestão dos recursos arrecadados e afastar a ingerência que ocorre quando há destinação ao Caixa Único do Tesouro, alguns entes federados se valeram de estratégias financeiras que passam desde a criação de Fundos (tanto de natureza pública quanto privada) até a inclusão de um agente econômico na relação, de forma a garantir que o recurso privado não se confunda com o recurso público e seja possível dar-lhe destinação certa aos fins que foram criados.

Uma das modalidades de gestão dos recursos adotadas foi a aplicação dos recursos diretamente pelo empreendedor, em que este se responsabiliza pela guarda, aplicação, pagamentos e/ou execução

dos serviços de acordo com as atividades e o cronograma previsto no instrumento aprovado pelo órgão ambiental. Outra modalidade aplicada pelos entes, foi a destinação de recursos para os fundos, que consiste na aplicação monetária por parte do empreendedor em fundo indicado pelo órgão ambiental, sendo que seu depósito integral desonera o empreendedor das obrigações relacionadas à compensação ambiental. (SALVADOR e CERQUEIRA, 2020).<sup>9</sup>

Quanto a modalidade de utilização de Fundos, a novidade legislativa foi trazida pela Lei Federal nº 13.668/2018, que alterou a Lei 11.516/2007, autorizando o ICMBio a selecionar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e administrar fundo privado integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental. A referida lei ainda previu que a instituição financeira seria responsável pela execução, direta ou indireta, e pela gestão centralizada dos recursos. (BRASIL, 2018)<sup>10</sup>

Para solucionar o mesmo problema de ingerência de caixa enfrentado por outros entes da federação, a Lei Federal nº 13.668/2018 ainda tratou por estender a sistemática aos órgãos executores do SNUC, possibilitando que os estados e municípios adotassem esta lógica.

Entretanto, tais manobras orçamentárias e financeiras ainda é objeto de discussão que perpassa pela natureza jurídica da compensação e de sua verba.

### *A Natureza Jurídica da Compensação Ambiental: breves considerações*

A Natureza Jurídica pode ser entendida como um conceito

9 A compensação ambiental do SNUC [livro eletrônico]: manual de atuação do Ministério Público / Aline Valéria Archangelo Salvador... [et al.]; organização Silvia Cappelli. – 1. Ed. – Belo Horizonte: Abrampa, 2020. Disponível em: [http://compensacaoambiental.abrampa.org.br/site/wp-content/uploads/2020/08/Manual\\_CA.pdf](http://compensacaoambiental.abrampa.org.br/site/wp-content/uploads/2020/08/Manual_CA.pdf) - Acesso em 01/10/2023

10 Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13668.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13668.htm)

que busca explicar e esclarecer a essência de um certo instituto jurídico sobre análise. Esses esclarecimentos buscam nortear principalmente a sua correta aplicação e verificar possibilidades e potencialidades de utilização.

Apesar da Compensação Ambiental ter sido objeto de análise do Supremo Tribunal, a sua natureza da jurídica não foi devidamente discorrida no julgamento da mencionada ADI 3378. O Relator do julgado, Ministro Carlos Ayres Britto, por vezes se referiu a compensação ambiental pelo termo “compartilhamento-compensação” dando a entender que não se trata de indenização, mas sim de ‘compartilhamento de despesas com as medidas oficiais de específica prevenção em face de empreendimentos de significativo impacto ambiental’<sup>11</sup>. (MILARÉ, 2015) Neste mesmo julgado, o ministro Marco Aurélio reiterou sua linha de pensamento nos seguintes termos: “*o valor a ser cobrado decorrerá do impacto ambiental, o nexo de causalidade, não ficando descaracterizada a parcela sob o ângulo da indenização. É indenização*”, deixando assim transparecer sua inclinação por uma natureza voltada para a responsabilidade civil.

Os defensores da corrente de que a natureza da compensação do SNUC tem natureza de ‘responsabilidade civil’ sustentam seu caráter reparatório e a aplicação do previsto no §3º do art. 225 da Constituição Federal<sup>12</sup>. A compensação ambiental seria uma forma de indenizar os danos futuros previstos no EIA/RIMA, evocando a aplicação do princípio do poluidor-pagador que pressupõe o aporte de recursos em decorrência do potencial lesivo da atividade. Os entraves dessa corrente apontam a falta de atendimento de todos os pressupostos necessários para a responsabilidade civil, quais

11 Milaré, Édis. Direito do ambiente/ Édis Milaré. – 10. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. Fls. 1302

12 Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (...) § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

sejam: a existência de dano e relação de causalidade. (SALVADOR e CERQUEIRA, 2020). Os que se opõe a esta corrente levantam ainda o fato de que ao entendermos a natureza da responsabilidade civil, estaria se admitindo a ocorrência de danos ambientais que não poderiam ser alvo de reparação no futuro (ARTIGAS, 2017 apud SALVADOR e CERQUEIRA, 2020).

Há na doutrina, alguns que defendem a corrente na qual é atribuída natureza de tributo à compensação do SNUC, argumentam que ela está positivada como uma prestação pecuniária obrigatória, devida ao Estado por empreendedores, tendo como fato gerador um fato do contribuinte (presumidamente causar degradação em função de empreendimento), sendo que tal obrigação não deriva de uma ilicitude, recaindo, portanto, na definição de tributo instituída pelo CTN<sup>13</sup>. Domingues e Carneiro (2010), ao adotarem tal entendimento, salientam que “*por se tratar de perda ambiental não mitigável, gerada pela ação lícita do empreendedor, objeto do licenciamento administrativo ambiental, não se pode falar em indenização de dano.*”<sup>14</sup> Opositores desta corrente argumentam que para equiparar a compensação a tributo se faz necessário enquadrá-la a alguma espécie tributária, havendo, ainda certa discricionariedade na cobrança, que se dá caso a caso, o que não ocorre com tributos. (MACIEL, 20120).

Outros autores, como Edis Milaré (2015), citando Priscila Santos Artigas, trataram sobre a natureza jurídica da compensação como instrumentos híbridos:

Diante desse posicionamento, e avaliando melhor o tema, acabamos por compreender, em linha com percuente análise realizada por Priscila Santos 9 Artigas, que a compensação ambiental se trata de espécie do gênero medidas compensatórias, as quais podem ter naturezas jurídicas diversas. De fato, considerando a transversalidade do Direito

13 Segundo o Código Tributário Nacional (CTN), “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”

14 Domingues, José Marcos; e Carneiro, Júlia Silva Araújo. Idem fls.5

Ambiental e, por consequência, dos seus institutos, as medidas compensatórias ora manifestam-se com características predominantes de medidas de comando e controle, ora com marcas de instrumentos econômicos, razão pela qual se concluiu tratar-se de instrumentos híbridos.<sup>15</sup>

Por último, ressalta-se a corrente doutrinária que entende que as compensações possuem natureza jurídica de instrumento econômico<sup>16</sup>. Tal corrente considera a compensação como um instrumento econômico, que corrige eventuais falhas de mercado e adota a preponderância do aspecto econômico como o traço marcante, baseando-se no princípio do poluidor pagador. Para ela, a compensação ambiental promoveria a internalização de custos relativos aos impactos ambientais negativos não mitigáveis no custo do empreendimento. Ao ser dimensionada conforme o grau do impacto e incidir conforme o custo do empreendimento, a compensação deve ser então inserida no planejamento econômico do custo do empreendimento, promovendo a internalização dos custos dos impactos, fazendo que estes deixem de ser suportados apenas pelo Poder Público e pela coletividade (MACIEL, 2012).

Parece-nos que esta corrente é a mais adequada, especialmente para justificar o enquadramento da natureza jurídica da verba como ‘privada’, conforme veremos a seguir.

### *A natureza jurídica da verba e o financiamento de projetos ambientais*

Tendo em vista as manobras financeiras adotadas pelo Poder Público, que busca afastar a ingerência do órgão ambiental nos recursos que são depositados na Conta Única do Tesouro, surgiu

15 Milaré, Édis. Direito do ambiente/ Édis Milaré. – 10. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. Fls. 1302

16 Cumpre salientar que instrumentos econômicos são aqueles que cuidam de corrigir as falhas de mercados ocasionadas pelas ‘externalidades ambientais’. Em breve síntese, as externalidades são efeitos indiretos percebidos por agentes fora de uma relação de mercado, cujas consequências podem ser positivas ou negativas, e estão associadas a produção de um determinado bem ou serviço. (RICCIO, 2023)

a premente necessidade de se compreender a natureza da verba da compensação ambiental. Tal tema foi debatido pelos Tribunais de Contas, entretanto, faz-se necessário entender a cronologia de tais manobras.

Conforme apontado por Salvador e Cerqueira (2020), até a criação do ICMBio, o IBAMA tinha a atribuição de fixar e acompanhar as execuções das ações de compensação ambiental em todas suas fases. Na tentativa de solucionar problemas burocráticos na aplicação dos recursos de compensação ambiental, o IBAMA firmou, em 2006, um Acordo de Cooperação (convênio) com a Caixa Econômica Federal instituindo o Fundo de Investimentos da Compensação Ambiental (FICA). Com essa operação o empreendedor poderia tanto executar recursos diretamente, quanto aderir ao Fundo, estando ambas as soluções sob supervisão do órgão ambiental. Criado em 2007, o ICMBio prosseguiu com a mesma prática, de forma que a compensação seguia executada sob forma indireta. (SALVADOR e CERQUEIRA, 2020).

Nesta sistemática, os empreendedores que optassem pelo Fundo não ingressavam na Conta Única do Tesouro e os recursos permaneciam privados, decorrentes das condicionantes fixadas pelo órgão ambiental, sem serem contabilizados como receita pública.<sup>17</sup> Em se tratando de empreendimento público, as verbas eram contabilizadas como despesa pública. (SALVADOR e CERQUEIRA, 2020)

Esta prática resultou em diversas intervenções do Tribunal de Contas – TCU que, por meio do acórdão nº 2.650/2009, contrário a essa prática e ressaltou “*não haver balizador legal que justificasse o aporte de valores ao FICA entendendo a compensação ambiental como uma obrigação de fazer e de resultado, não sendo admissível o repasse de valores pelo empreendedor ao órgão ambiental*” (TCU, 2009, in SALVADOR e CERQUEIRA, 2020). Destaca-se o posicionamento do Tribunal quanto a necessidade de resultados

<sup>17</sup> Nos moldes do art. 11 da Lei Federal nº 4.320/1964 e art. 2º do Decreto Federal nº 93.872/1986.

na compensação.

Já em 2012, o Tribunal de Contas da União manifestou pela natureza privada da compensação no Processo TC014.293/2012-9 destacando-se que “*o que os empreendedores realizam não é um pagamento e sim uma disponibilização de certo montante de recursos a ser alocado nas ações relacionadas à compensação ambiental*”, admitindo ainda que os valores destinados às UCs sob administração do ICMBio “*não se constituem receitas públicas em sentido estrito (orçamentário) mas apenas ingressos extra orçamentários que transitam temporariamente pelas contas escriturais junto à Caixa Econômica Federal até serem aplicados nas ações de compensação ambiental.*” (TCU, 2012 apud TRENNEPOHL, 2019)

Em 2016, o TCU manifestou no sentido que “*A obrigação do empreendedor não pode ser reduzida à obrigação de pagar valor. Cabe a ele apoiar efetivamente a implantação e manutenção de unidades de conservação, destinando a isso recursos próprios, mensuráveis economicamente, até o limite previsto em lei*” (TCU, 2016 apud (TRENNEPOHL, 2019). Ainda que este tenha sido o posicionamento do TCU em 2016, alguns órgãos permanecem utilizando-se de fundos e mecanismos visto que não estão sujeitos às decisões do TCU.

Apesar do posicionamento exarado até então pelo Tribunal de Contas, o legislador entendeu por bem normatizar a matéria. Sendo assim foi publicada a Lei Federal nº 13.668/2018, que alterou a Lei 11.516/2007, autorizando o ICMBio a selecionar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e administrar fundo privado integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental. Tal lei foi decisiva para mudar o entendimento do TCU.

Assim, em 2019, o TCU mudou seu posicionamento reconhecendo a possibilidade de operação dos mecanismos financeiros até então utilizados, tendo proferido o Acórdão nº 1.791/2019 que, S.M.J.; *i) reafirmou o caráter de alternatividade voltado ao empreendedor entre as duas formas da prestação da*

obrigação imposta pela compensação ambiental: dar e aportar; *ii*) reafirmou o caráter concorrente entre os entes das normas ambientais, reconhecendo a possibilidade de coexistência de mecanismos financeiros distintos, sejam de natureza jurídica pública ou privada; *iii*) registrou a possibilidade de criação de fundos privados pelos demais entes federativos e órgãos executores do SNUC (SALVADOR e CERQUEIRA, 2020).

Nos dizeres de Trennepohl e Trennepohl:

Considerar a compensação ambiental como “crédito da autarquia federal” seria reconhecer sua natureza de receita pública e, consequentemente, a obrigatoriedade de seu recolhimento ao Caixa Único da União. Portanto, resta claro que não se pode atribuir aos valores da compensação ambiental a natureza de crédito da autarquia federal e, por conseguinte, não se pode aplicar ao referido recurso o art. 37-A da Lei 10.552/02, para efeito de acréscimo de juros e multa de mora<sup>18</sup>

Parece-nos, portanto, acertado reconhecer que tanto as verbas das compensações lícitas, como a compensação do SNUC, quanto as verbas das compensações ilícitas, como as oriundas de sanções administrativas tratadas no tópico anterior, possuem natureza de verba privada, ou pelo menos híbridas, podendo ser aplicadas diretamente pelo particular, ou por meio de fundos ou contas, preferencialmente para subsidiar a implementação de projetos ambientais ou outras iniciativas que promovam resultados mensuráveis para o meio ambiente, afastando a ingerência dos órgãos ambientais ou que o recurso seja utilizado de forma indevida.

## Conclusão

A compensação ambiental surge quando não é possível reparar ou mitigar o impacto (lícito) ou dano (ilícito) causado por uma atividade potencialmente poluidora, o que não exime o

<sup>18</sup> TRENNEPOHL, Curt e Trennepohl, Terence. CUSTO AMBIENTAL: OBRIGAÇÕES AMBIENTAIS PREVISTAS EM NORMAS ESPECIAIS. Temas de direito ambiental econômico [livro eletrônico] / Ana Maria de Oliveira Nusdeo e Terence Trennepohl, coordenadores. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

empreendedor da obrigação e da necessidade de se reestabelecer o reequilíbrio ambiental de alguma outra forma.

Existem compensações que são instituídas em processos administrativos de regularização, como no licenciamento, que podem ser entendidas como compensações de origem lícitas, bem como as decorrentes do exercício do poder de polícia, seja no âmbito da aplicação das penalidades administrativas, ou quando há o estabelecimento de um termo de ajustamento de conduta. Nestas situações, de ocorrência de dano ambiental, surgem as compensações de origem ilícitas.

As compensações ambientais e/ou as medidas compensatórias não tratam da utilização de bem de terceiros, como ocorre nas compensações financeiras, mas sim da utilização de bens que pertencem a toda a coletividade e que sua utilização geraria um efeito negativo, um custo social, denominado externalidades negativas.

Neste contexto, podemos entender que as compensações de origem lícitas surgem da necessidade de se incorporar os custos das externalidades negativas das atividades humanas potencialmente poluidoras e revertê-las com intuito de se reestabelecer o equilíbrio da natureza. Nos casos das compensações de origem ilícitas, há necessidade de se de imputar os custos das externalidades negativas provenientes dos danos ambientais, para que sejam, de alguma forma, neutralizados.

Há, na legislação brasileira, várias normativas que tratam sobre compensações e medidas compensatórias. Percebe-se que algumas delas se desvirtuaram e se tornaram verdadeiras fontes de financiamento estatal para atividades diversas, fora da seara ambiental. O Tribunal de Contas da União já se debruçou, por algumas vezes, em analisar inúmeras manobras financeiras que os entes praticam para tentar dar destinação correta ao recurso.

Para compreender a existência de licitude destas manobras, faz-se necessário investigar a natureza jurídica da compensação ambiental, e de sua verba, para então verificar a possibilidade de

aplicação direta dos recursos pelos particulares, de forma afastar quaisquer (in)gerência do recurso por parte do poder público.

Da análise dos Acórdãos emanados pelo Tribunal de Contas, percebe-se que tanto o legislador brasileiro, quanto os Tribunais, vêm reconhecendo a natureza jurídica de verba privada de recursos de compensação ambiental, até da compensação ambiental prevista na Lei do SNUC. E, parece-nos que esta mesma lógica pode ser aplicada nos casos em que o recurso for proveniente de multas administrativas, utilizados a título de compensação, como ocorre no Programa de Conversão de Multas do IBAMA.

Parece-nos que Minas Gerais reconheceu a natureza jurídica de ‘verba privada’ nas compensações, ainda que de maneira tácita, quando realizou a homologação do Acordo firmado entre o estado a empresa Vale, decorrente do rompimento das barragens B-I, B-IV e B-IV-A da empresa Vale S.A., em Brumadinho, Minas Gerais, Brasil. Tal acordo foi chancelado juridicamente, com a presença de inúmeras procuradorias e instituições de defesa dos direitos difusos e coletivos, e parte dos recursos ali acordados, a título de compensação ambiental, foram (e serão) aplicados diretamente e indiretamente pela empresa em projetos sociais e ambientais.

Sendo assim, verifica-se que o reconhecimento da natureza jurídica da verba, como sendo um recurso privado ou pelo menos híbrido, afastaria a necessidade de depósito dos valores de compensação no Caixa Único (por não ser verba pública) e tal manobra poderia solucionar problemas de gerenciamento de recursos por parte do estado e servir para financiar e implementar projetos ambientais, em prol de um meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

## Referências

AZEVEDO, Jordana Morais. Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental ano 19 - n. 110 março/abril - 2020 PUBLICAÇÃO BIMESTRAL ISSN 1676-6962 - disponível em : <https://divulgacao.editoraforum.com.br/artigo-fdua-compensacao->

ambiental?utm\_source=site&utm\_medium=post&utm\_campaign=artigo\_fdua\_compensacao\_ambiental Acesso em 25/09/2023

BECHARA, Érika. Licenciamento e compensação ambiental na lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). São Paulo: Atlas. 2009.

CENTRO JUDICIÁRIO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA DE SEGUNDO GRAU ( CEJUS DE 2º GRAU )  
\_ Ata de audiência de mediação \_ minuta de acordo firmado com a empresa Vale S. A. Disponível em : [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/geral/ata\\_acordo\\_vale\\_04-02-2021\\_1.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/geral/ata_acordo_vale_04-02-2021_1.pdf) Acesso em 25/09/2023

DICIONÁRIO ELETRÔNICO HOUAISS in Ciberdúvidas da Língua Portuguesa, <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/a-origem-das-palavras-credito-e-compensacao/27835>. Acesso em 20/09/2023

DOMINGUES, José Marcos e CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. A compensação ambiental prevista pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC): a ADI nº 3.378 e o decreto nº 6.848/09. Rev. direito GV [online]. 2010, vol.6, n.2, pp.493-502. ISSN 2317-6172. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/KdJDZXyD87pgYNvvBXvg9zc/abstract/?lang=pt>

FARIA, Ivan Dutra. Compensação ambiental: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos. Consultoria Legislativa do Senado Federal: textos para discussão nº 43. Brasília: julho/2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-43-compensacao-ambiental-os-fundamentos-e-as-normas-a-gestao-e-os-conflitos>>. fls. 8. Acesso em 24/09/2023

FONSECA, Rafael O. Compensação ambiental: da contradição à valoração do meio ambiente no Brasil. USP. 2015. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadnatureza/article/view/27456/>.pdf acesso em 14/05/2023

MACIEL, Marcela Albuquerque. Compensação ambiental: instrumento para a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. São Paulo: Letras Jurídicas, 2012 - Disponível em <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/5775/1/61000220.pdf> - Acesso em 14/05/2023

MILARÉ, Édis. Direito do ambiente/ Édis Milaré. – 10. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

RICCIO, Marcela de Barros. Pagamento por serviços ambientais: uma proposta de política pública para o estado de Minas Gerais. Orientador: Dr. Lyssandro Norton Siqueira. Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário Vale do Rio Verde – UNINCOR. Mestrado profissional em Sustentabilidade em Recursos Hídricos. Três Corações, 2023.

SALVADOR, Aline Valéria Archangelo e CERQUEIRA, Ariene Bomfim. A natureza jurídica da compensação ambiental: A compensação ambiental do SNUC [livro eletrônico]: manual de atuação do Ministério Público / Aline Valéria Archangelo Salvador... [et al.]; organização Silvia Cappelli. – 1. Ed. – Belo Horizonte: Abrampa, 2020. Disponível em: [http://compensacaoambiental.abrampa.org.br/site/wp-content/uploads/2020/08/Manual\\_CA.pdf](http://compensacaoambiental.abrampa.org.br/site/wp-content/uploads/2020/08/Manual_CA.pdf) - Acesso em 14/05/2023

SIQUEIRA, Lyssandro Norton. Qual o valor do meio ambiente? previsão normativa de parâmetros para a valoração econômica do bem natural impactado pela atividade minerária – 2<sup>a</sup> ed – Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2022.

SIQUEIRA, Lyssandro Norton; FARIA, Daniela Diniz de; RICCIO, Marcela de Barros. STF e Direito Ambiental: O julgamento da ADIN n. 3378 como marco histórico para a compreensão do princípio do poluidor-pagador. In: Supremos Acertos. Fernando Facury Scaff; Heleno Tavares Torres; Misabel Machado Derzi; Onofre Alves Batista Júnior. (Org.). 1ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022, v. 48, p. 488-496.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Medidas compensatórias para a reparação do dano ambiental. Revista de Direito Ambiental.

Vol. 36. P p. 46-47. São Paulo: Ed. RT, 2004

TRENNEPOHL, Curt e Trennepohl, Terence. CUSTO AMBIENTAL: OBRIGAÇÕES AMBIENTAIS PREVISTAS EM NORMAS ESPECIAIS. Temas de direito ambiental econômico [livro eletrônico] / Ana Maria de Oliveira Nusdeo e Terence Trennepohl, coordenadores. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.



## Fragilidades na lei da mata atlântica que desguarnecem os campos de altitude

Márcia Queiroz Andrade<sup>1</sup>

Roberto Brandão Araújo<sup>2</sup>

### Introdução

**O**s campos de altitude são fitofisionomias inseridas no bioma Mata Atlântica. São ecossistemas campestres, com características muito específicas (RIBEIRO E FREITAS, 2011). São compostos por vegetação herbácea e arbustiva de topes de montanhas frios e úmidos com padrões fitogeográficos muito específicos (SAFFORD, 2007). A vegetação das montanhas acima de 1500 metros de altitude, associada a rochas ígneas ou metamórficas, como granito e gnaisse, são definidas como campos de altitude (GIULIETTI et al., 1997). Possuem alto grau de endemismo de fauna e de flora, além do valor paisagístico excepcional (MARTINELLI, 1996).

Os campos de altitude possuem funções importantes no controle da erosão, preservação de mananciais e infiltração da precipitação. São de grande importância para a recarga de aquíferos, pois são as primeiras áreas de drenagem e suprimento de água

1 Especialista em Direito Ambiental pela Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais. Bacharel em Direito pela PUCMinas; Bacharel em Gestão Ambiental pelo IFSul de Minas; Esp. Recuperação de Áreas Degradas, pela UFV.

2 Advogado militante, especialista em Direito Público; especialista Direito Urbanístico e Ambiental e Mestre em Relações Internacionais pela PUC-MG. Coordenador E Professor da Pós-Graduação em Direito Ambiental da Fundação Escola Superior do Ministério Público de MG. Diretor Jurídico do Instituto Gestão Verde (IGV). Presidente da Comissão de Educação Jurídica da OAB-MG (2022-2024). E-mail: robertobrandaoraujo@gmail.com.

(SAFFORD, 2007). A vegetação é capaz de estabilizar as encostas, elevar a resistência do solo e regular o regime hídrico, reduzindo assim a probabilidade de desastres naturais (CAMPAGNOLO et al., 2018). Apesar de sua extrema importância, são áreas que sofrem com a extração de minério e com atividades agropecuárias, além de possuir alta suscetibilidade a queimadas (BARROS, 2014).

Quando se propõe a recuperação das áreas degradadas dos campos de altitude, muitas vezes esta fitofisionomia é equivocadamente identificada como área de pastagem degradada ou área desmatada, e assim, indicada para reflorestamento e, consequentemente, adequadas para o plantio de eucalipto (FBPC, 2019).

É um ecossistema abarcado na Lei nº 11.428/2006 – Lei da mata atlântica e regulado pela Resolução CONAMA nº 423, de 12 de abril de 2010, mas o que inicialmente pode parecer bem protegido pela legislação, quando analisado, revela deficiências que o podem fragilizar (CONAMA, 2010).

Mesmo possuindo lei federal e resolução com parâmetros para identificação e análise da vegetação primária e dos estágios sucessionais da vegetação secundária nos Campos de Altitude associados ou abrangidos pela Mata Atlântica (CONAMA, 2010), existem fragilidades e equívocos na disposição de informações sobre a vegetação dos campos de altitude, que prejudicam a preservação e a recomposição deste ecossistema quando ameaçado ou perturbado.

## **A vegetação dos campos rupestres e dos campos de altitude**

De acordo com o art. 2º da Lei da Mata Atlântica, os campos de altitude são uma das fitosionomias inseridas neste bioma.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, conforme regulamento: Floresta Ombrófila

Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encraves florestais do Nordeste. (Vide Decreto nº 6.660, de 2008).

Por estarem em uma área de transição entre os biomas da Mata Atlântica e do Cerrado, os ecossistemas gramíneos locais são muito antigos compostos por comunidades que evoluíram com atributos ecológicos exclusivos (FERNANDES et al., 2020). A vegetação dos campos de altitude, possui alto grau de endemismo de fauna e de flora, além do valor paisagístico excepcional (MARTINELLI, 1996).

Apesar de serem fitofisionomias diferentes e ambos estarem associados ao bioma Mata Atlântica, tanto os campos rupestres como os campos de altitude estão em área de transição de biomas. Sendo que os campos rupestres estão mais associados ao bioma Cerrado (Vasconcelos, 2011). No entanto, os campos de altitude vêm recebendo uma menor atenção da comunidade científica e por conseguinte da legislação ambiental, o que fragiliza a proteção deste ecossistema (MORAES et al., 2020).

Por possuírem vegetação herbácea arbustiva, sua importância ecológica e ambiental, muitas vezes não é reconhecida. E por estarem em locais elevados, os campos de altitude são de fácil ocupação, muitas vezes confundidos com pastagens ou áreas propensas para o reflorestamento (FONSECA et al., 2022).

## **Biomassas gramíneas classificadas como áreas propensas ao reflorestamento**

O WRI – World Resources Institute, que atua em mais de 50 países, inclusive o Brasil, promove a ideia de restauração florestal com objetivo de atingir a meta da NDC brasileira – Contribuição Nacionalmente Determinada (da sigla em inglês iNDC – Intended Nationally Determined Contributions) ao Acordo de Paris, firmado

pelo Brasil em setembro de 2016, e restaurar 12 milhões de hectares até 2030. (WRI BRASIL, 2020).

No entanto, o WRI identificou, equivocadamente, 9 milhões de quilômetros quadrados de antigos biomas gramíneos como “oportunidades” de restauração florestal. (VELDMAN, 2015).

Isto acontece porque atualmente há uma subvalorização dos biomas gramíneos em todo o mundo; e no Brasil isto não é diferente. Uma percepção equivocada e amplamente disseminada de que biomas gramíneos são ecossistemas degradados, pelas suas características ou pelo desmatamento causado pelo homem. Foi por considerar estas áreas como desmatadas ou degradadas que o WRI acabou classificando 9 milhões de quilômetros quadrados destes biomas como “oportunidades” para restauração florestal (VELDMAN, 2015). Muitos desses biomas, teoricamente, ocorrem em locais onde o clima pode suportar florestas de dossel fechado. Além disso, a conversão de biomas gramíneos em florestas plantadas pode ser um lucrativo investimento em créditos de carbono. No entanto, estas plantações têm um alto custo para a biodiversidade e serviços ecossistêmicos (BREMER, 2010).

## **Campos de altitude classificados equivocadamente como áreas para reflorestamento**

Nos índices do IBGE, bem como nas tabelas do Inventário Florestal de Minas Gerais (SCOLFORO et al., 2008), as áreas de florestas plantadas de eucalipto são indicadas como “reflorestamento”. No entanto, quando em área previamente ocupadas por campos altitudinais, estas florestas de espécies exóticas e homogêneas podem se tornar uma perturbação ambiental. (FERNANDES et al., 2016).

A título de reflorestamento, a substituição da vegetação nativa dos campos de altitude, que possui espécies arbóreas de porte bem menor que uma floresta de eucalipto, inicialmente

pode parecer um ganho ambiental na produção de biomassa e em créditos de carbono. No entanto, este grande equívoco pode causar um prejuízo incomensurável em nível de perda de biodiversidade, tendo em vista que as espécies que habitam este ecossistema estão vulneráveis, com populações pequenas e raras no ambiente (FERNANDES et al., 2016).

O florestamento de ecossistemas abertos é uma perturbação incongruente. A baixa fertilidade superficial do solo e os longos períodos de estiagem, típicos das áreas de Campos Rupestres e dos Campos de Altitude, faz com que as plantas desenvolvam sistemas radiculares longos, permitindo alcançar água até 20 metros abaixo da superfície (FERNANDES, et al., 2016).

Vários impactos deletérios podem ser causados pela supressão da vegetação e pela fragmentação do ecossistema dos campos de altitude (GUEDES, 2009). Estes impactos têm potencial para extinção de espécies raras, típicas do bioma da Mata Atlântica, podendo chegar à perda de cerca de 50% de todas as espécies locais (SOS MATA ATLÂNTICA, 2016). Podem, também, ocorrer perdas substanciais no fluxo das bacias hidrográficas, aumentando a salinização e a acidificação do solo (WANG, 2015). A substituição de culturas agrícolas diversificadas pela monocultura de eucalipto pode aumentar a fragilidade à patógenos e a condições climáticas adversas, comprometendo até mesmo a segurança alimentar (VILLALOBOS et al., 1991).

## **Tutela especial da Mata Atlântica**

De acordo com a Fundação SOS Mata Atlântica, em 2023, restam apenas 24% da Mata Atlântica que existia originalmente. Deste total, apenas 12,4% são florestas maduras e bem preservadas.

Considerado patrimônio nacional, este bioma teve sua proteção intensificada com a edição da Lei 11.48/2006 (Lei do Bioma Mata Atlântica – LBMA), regulamentada pelo Decreto 6.660/2008.

A mata atlântica é definida pela Constituição em seu artigo 225, § 4º, como patrimônio nacional. O Decreto 750/1993, as Resoluções CONAMA 26/1994, 278/2001 e 317/2002 atribuem à mata atlântica um caráter de intocabilidade, não admitindo a autorização para o corte raso de vegetação nativa primária ou em estágios médio e avançado de regeneração e, tampouco, a exploração ou corte de espécies nativas ameaçadas de extinção. A novel Lei 11.428/2006 manteve a proibição e ampliou as restrições para exploração, corte ou supressão de vegetação nativa primária ou em estágios médio e avançado de regeneração da mata atlântica (TRF 1.ª Região, AG 200701000592607/PI, 5.ª Turma, Data da decisão: 12.03.2008).

A tutela legal irá depender da natureza e do estágio da vegetação, conforme disposto no artigo 4º da Lei 11.428/2006. A Resolução CONAMA 388, de 23 de fevereiro de 2007 define a vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração. (CONAMA, 2007). O artigo 5º da Lei 11.428/2006 ainda prevê que esta classificação será mantida nos casos de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada (BRASIL, 2006).

A Resolução CONAMA nº 423, de 12 de abril de 2010, define as especificidades dos campos de altitude associados ao bioma da Mata Atlântica, inclusive contendo uma lista de espécies. A própria norma ressalta a importância biológica e o alto grau de endemismo com espécies ameaçadas de extinção (CONAMA, 2010).

## **Fragilidades da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**

Existem fragilidades na lista que relaciona as espécies citadas na Resolução CONAMA nº 423, de 12 de abril de 2010. Em análise (MORAS-FILHO et al., 2016) de 152 espécies consideradas de maior valor de importância encontradas nos Campos de Altitude da Serra da Mantiqueira, foram correlacionadas 5 espécies e apenas 2 constavam da referida norma, sendo que 1 delas possui classificação

para a região sul do país. A espécie *Echinolaena inflexa*, considerada de maior importância na região dos Campos de Altitude da Serra da Mantiqueira sequer é citada pela Resolução CONAMA nº 423, de 12 de abril de 2010 (MORAS-FILHO et al, 2016). Considerando a Lista Vermelha da Flora Brasileira, que lista as espécies ameaçadas de extinção, de 97 espécies que compõem a flora desta região, apenas 31 são citadas na norma (CNFLORA, 2013).

No artigo 11º da Lei da Mata Atlântica são impostas condições que vedam o corte e a supressão de vegetação em todos os estágios sucessionais que abrigue espécies de fauna e flora silvestre ameaçadas de extinção; função de preservação ou controle de erosão e proteção do entorno das unidades de conservação. (BRASIL, 2006)

Tabela 1. Aplicação da lei da mata atlântica para corte e supressão de vegetação.

	Artigo da Lei	nº 11.428/2006	aplicável à:
Situação	Vegetação Primária	Vegetação Avançada	Secundária
Supressão e corte em caso de utilidade pública, com exigência de EIA/RIMA	Arts. 14 e 20	Art. 21	Art. 23
Supressão e corte em casos de interesse social			Arts. 14 e 23
Supressão e corte em área urbana desde que autorizado por órgão ambiental municipal			Art. 14
Supressão e corte autorizado com condicionante de compensação ambiental	Art. 17	Art. 17	Art. 17

---

Supressão e corte para o pequeno produtor rural e populações tradicionalas em atividades de subsistência	Art. 23
--	---------

---

Fonte: BRASIL. Lei nº 11.428 de 22 de dezembro de 2006 – Lei da mata atlântica.

A supressão de vegetação primária ou secundária em estado avançado de regeneração só poderá ter sua autorização concedida em casos de utilidade pública. Já em área urbana, esta autorização depende do órgão ambiental municipal, desde que habilitado para tal (VASCONCELOS, 2014).

Já o artigo 17 da Lei da Mata Atlântica estabelece a compensação ambiental para a supressão de vegetação em área equivalente à extensão da área desmatada. A área de compensação deve ter as mesmas características ecológicas e estar na mesma bacia hidrográfica. Ainda no artigo 17, na impossibilidade de compensação ambiental, será exigida a reposição florestal de espécies nativas (VASCONCELOS, 2017).

## Considerações finais

Mesmo existindo legislação para a proteção do bioma Mata Atlântica e da fitofisionomia dos Campos de Altitude, esta proteção ainda é frágil e vulnerável se comparada à proteção dispensada a vegetação arbórea.

Resta claro que, mesmo existindo norma para a proteção dos Campos de Altitude, ela se torna falha se não forem consideradas as peculiaridades das vegetações locais. Campos de altitude na região da Serra da Mantiqueira e campos de altitude da região sul do país, por exemplo, precisariam de normas de proteção locais para uma proteção efetiva.

Uma outra forma de preservação dos campos de altitude seria a criação de unidades de conservação (FONSECA et al., 2022). Isto porque o florestamento de ecossistemas abertos é uma perturbação incongruente. Se mal implantadas e mal manejadas, podem esgotar a água superficial, pois possuem um sistema radicular curto (JACKSON et al., 2005; WANG et al., 2015).

Com relação ao fato da Lei nº 11.428/2006 não declarar expressamente que no caso de vegetação primária a exploração não é proibida, há que se ter cuidado com a interpretação da norma. Regra hermenêutica se retira quando a própria norma diz que não se pode ocupar mata secundária em estágio sucessional secundário avançado e médio. Ora, se não é possível em vegetação secundária, como poderia ser possível em vegetação primária?

## Referências

BARROS, D. A. **Campos de Altitude sob interferência da mineração de bauxita no planalto de Poços de Caldas, MG.** Tese de doutorado. UFLA – Lavras, MG, 2014.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. DF, Senado Federal, 2016. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 10/09/2023.

BRASIL. **Lei nº 11.428 de 22 de dezembro de 2006 – Lei da mata atlântica.** Brasília. DF, Senado Federal, 2006. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm)> Acesso em: 11/09/2023.

BREMER LL, FARLEY KA. 2010. **Does plantation forestry restore biodiversity or create green deserts? A synthesis of the effects of land-use transitions on plant species richness.** Biodiversity and Conservation 19: 3893–3915

CAMPAGNOLO, k. et al, 2018. **A influência da vegetação na estabilidade de encostas com ênfase em margem de rio.**

In Encontro Nacional de Desastres, Porto Alegre, ABRHidro, Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/185118>  
Acesso em: 05/08/2023.

CNCFlora. **Lista vermelha da flora brasileira.** Centro Nacional de Conservação da Flora. Rio de Janeiro, 1ed., 2013. Disponível em: <http://cnclflora.jbrj.gov.br/portal/pt-br/projetos/lista-vermelha>. Acesso em: 10/09/2023.

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução** nº 423, 12 de abril de 2010. Ministério do Meio Ambiente. 2010.

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução** nº 388, 23 de fevereiro de 2007. Ministério do Meio Ambiente. 2007.

FERNANDES, G. W. *et al.* **Afforestation of savannas: an impending ecological disaster.** Natureza & Cobservation. p. 146-151 2016

FERNANDES, G. W. *et al.* **Floristic and functional identity of rupestrian grasslands as a subsidy for environmental restoration and policy.** Ecological Complexity. 2020.

FJBPC - FUNDAÇÃO JARDIM BOTÂNICO DE POÇOS DE CALDAS - MG. **Remanescentes do bioma Mata Atlântica e as proposições ao plano diretor.** Departamento Técnico Científico. 2019.

FONSECA, B. A *et al.*, 2021. **Remanescentes de vegetação nativa em perímetro urbano: os campos de altitude e a efetividade de sua proteção em Poços de Caldas, MG.** Revista Brasileira de Geografia Física. V.15, n.06 (2022) 2944-2959.  
Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/rbgfe>. Acesso em: 20/08/2023.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA/INPE. **Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica no período 2013-2014:** Relatório Técnico. p. 8, 2015.

GIULIETTI, A. M.; PIRANI, J. R.; HARLEY, R. M. **Espinhaço Range region, eastern Brazil.** In *Centres of plant diversity: a guide and strategy for their conservation* (S.D. Davis, V.H. Heywood, O. Herrera-MacBryde, J. Villa-Lobos & A.C. Hamilton, eds.). Information Press, Oxford, v. 3, p. 397-404, 1997.

GUEDES, F. B.; SHAFFER, W. B. **Análise e sugestão de emendas à proposta de resolução sobre parâmetros básicos para identificação e análise de vegetação primária e dos estágios sucessionais da vegetação secundária nos campos de altitude associados ou abrangidos pela Mata Atlântica.** Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas, 2009.

JACKSON, R. B.; JOBBÁGY, E. G.; AVISSAR, R. et al. **Trading water for carbon with biological carbon sequestration.** Science 310, p. 1944-1947, 2005.

MARTINELLI, G. **Campos de altitude.** Rio de Janeiro: Index. 1996.

MORAES, R. P. et al., 2020. **Recuperação de áreas campestres: pesquisas para conduzir recuperação ecológica.** Natural Resources 10(3), 122-137

MORAS-FILHO et al., 2016. **Diretrizes jurídicas para restauração de campos de altitude da Serra da Mantiqueira.** In: III Simpósio Nacional de Restauração Florestal REFOREST, Viçosa.fonseca

RIBEIRO, K. T., FREITAS, L., 2011. **Impactos potenciais das alterações no código florestal sobre a vegetação dos campos rupestres e campos de altitude.** Biota Neotropica 10(4), 239-246.

SAFFORD, H. D. **Brazilian páramos IV. Phytogeography of the campos de altitude.** Journal of Biogeography, v. 34, p. 1701-1722, 2007.

SCOLFORO, J. R.; CARVALHO, L. M. T.; OLIVEIRA, A. D.

(Ed.). **Inventário Florestal de Minas Gerais: Monitoramento dos reflorestamentos e tendências da produção em volume, peso de matéria seca e carbono.** Lavras: UFLA, cap. 1, p. 1-91, 2008.

**VASCONCELOS, V. Campos de Altitude, Campos Rupestres e Aplicação da Lei da Mata Atlântica:** estudo prospectivo para o Estado de Minas Gerais. Boletim de Geografia. UFABC, v. 32, n. 2, p. 110-133, 2014

**VELDMAN, J.W., et al 2015. Where Tree Planting and Forest Expansion are Bad for Biodiversity and Ecosystem Services.** BioSciency. October 2015 / Vol. 65 No. 10

**VILLALOBOS, V. M.; FERREIRA, P.; MORA, A. The use of biotechnology in the conservation of tropical germplasm.** Biotechnology Advances, v. 9, n. 2, p. 197-215, 1991.

**WANG, Y.; YAN, X.; WANG, Z.. Global warming caused by afforestation in the Southern Hemisphere.** Ecol. Indicators, v. 52, p. 371–378, 2015.

[WRI] World Resources Institute. 2020. **Atlas of Forest and Landscape Restoration Opportunities.** World Resources Institute: Washington, DC. (19 Setembro 2020; [www. https://wribrasil.org.br/pt/o-que-fazemos/florestas](https://wribrasil.org.br/pt/o-que-fazemos/florestas))

## **Responsabilidade civil ambiental: protegendo o meio ambiente e garantindo justiça**

Márcia Regina de Souza Maia<sup>1</sup>

Roberto Brandão Araújo<sup>2</sup>

### **Introdução**

**A** questão da Responsabilidade Civil Ambiental emerge como uma temática de extrema relevância no contexto contemporâneo, à medida que a sociedade enfrenta os desafios decorrentes do rápido crescimento econômico, industrialização e urbanização. A relação intrínseca entre o desenvolvimento socioeconômico e os impactos no meio ambiente tem provocado uma crescente preocupação acerca da proteção ambiental e a busca pela garantia de justiça em casos de danos e degradação ambiental. Nesse contexto, o presente trabalho busca aprofundar o entendimento sobre a Responsabilidade Civil Ambiental, suas implicações, a importância de sua aplicação e os desafios enfrentados na sua efetiva concretização.

A preocupação com a proteção do meio ambiente remonta às primeiras discussões em torno dos direitos do homem e da cidadania. Todavia, as crescentes demandas e os complexos dilemas

---

1 Especialista em Direito Ambiental, pela FESMP-MG. Pós-graduanda em Gestão e Educação Ambiental, pela UNIASSELVI. Licenciada e Bacharela em Ciências Biológicas, pela UFOP. E-mail: marciarsmaia@gmail.com

2 Advogado militante, especialista em Direito Público; especialista Direito Urbanístico e Ambiental e Mestre em Relações Internacionais pela PUC-MG. Coordenador E Professor da Pós-Graduação em Direito Ambiental da Fundação Escola Superior do Ministério Público de MG. Diretor Jurídico do Instituto Gestão Verde (IGV). Presidente da Comissão de Educação Jurídica da OAB-MG (2022-2024). E-mail: robertobrandaoraujo@gmail.com

ambientais que afligem a sociedade contemporânea têm ampliado a necessidade de regulamentações e medidas específicas para lidar com a reparação dos danos ambientais, bem como a prevenção de novas agressões ao meio ambiente. Nesse sentido, a Responsabilidade Civil Ambiental surge como um instrumento jurídico crucial para estabelecer limites e responsabilidades, conferindo ao direito ambiental um papel relevante na preservação e restauração dos recursos naturais.

Com base na premissa de que o desenvolvimento econômico e a conservação do meio ambiente não devem ser objetivos excludentes, este trabalho tem como objetivo explorar a evolução da Responsabilidade Civil Ambiental, destacando as bases conceituais e a legislação brasileira que a fundamentam. Além disso, examinará casos emblemáticos que envolvem danos ambientais e as consequentes ações judiciais que visam à reparação e à mitigação desses impactos.

A Responsabilidade Civil Ambiental transcende as fronteiras jurídicas, refletindo não apenas um compromisso com a preservação do meio ambiente, mas também uma busca por justiça e equidade. É com esse propósito que este estudo se propõe a aprofundar o entendimento sobre a importância da Responsabilidade Civil Ambiental como ferramenta essencial na proteção do meio ambiente e na garantia de justiça para as gerações presentes e futuras.

## Desenvolvimento

A Responsabilidade Civil Ambiental é um conceito jurídico que se refere à obrigação legal de reparar danos causados ao meio ambiente. Ela implica que indivíduos, empresas e entidades governamentais sejam responsabilizados por ações ou omissões que resultem em degradação ambiental ou danos à natureza. Em suma, a responsabilidade civil ambiental visa assegurar que aqueles que causam prejuízos ao meio ambiente arquem com as consequências e custos da reparação.

Segundo Benjamin (1998), a responsabilidade civil ambiental é definida como o dever de reparar os danos causados ao meio ambiente, ou seja, ao conjunto de recursos naturais utilizados e gozados pela sociedade, como o ar, a água, o solo, a flora e a fauna, inclusive para a garantia da qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

A noção de responsabilidade civil ambiental está fundamentada no princípio do poluidor-pagador (BRASIL, 1988) e no princípio do usuário-pagador (BRASIL, 2000), que estabelecem que quem utiliza e/ou polui o meio ambiente deve arcar com os custos da reparação e da mitigação dos danos.

Essa é uma área do direito que evoluiu consideravelmente nas últimas décadas em resposta aos desafios ambientais enfrentados pelo mundo. Ela se refere à obrigação legal de reparar danos causados ao meio ambiente e a terceiros em decorrência de atividades humanas. O desenvolvimento desse campo de direito é resultado da crescente conscientização sobre a importância da proteção ambiental e da necessidade de responsabilizar aqueles que causam danos ao meio ambiente (BENJAMIN, 1998).

No âmbito internacional, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, representou um ponto de viragem. Essa conferência enfatizou a necessidade de regulamentar o impacto das atividades humanas no meio ambiente e destacou a importância da responsabilidade civil em casos de danos ambientais (AQUINO, 2020).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 representou um grande avanço na proteção do meio ambiente, estabelecendo princípios e diretrizes para a responsabilidade civil ambiental. Posteriormente, a Lei nº 9.605/98, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, e a Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, reforçaram a legislação sobre responsabilidade ambiental, definindo infrações e penalidades para aqueles que causam danos à natureza.

A responsabilidade civil desempenha um papel fundamental

na proteção do meio ambiente. Ela atua como um mecanismo dissuasório, incentivando a prevenção de danos ambientais, uma vez que as consequências legais e financeiras de violar as normas ambientais podem ser substanciais. Além disso, a responsabilidade civil ambiental visa à reparação dos danos causados, possibilitando a restauração e a conservação do meio ambiente para as gerações presentes e futuras (AMORIN E BRANQUINHO).

Antônio Benjamin (1998), renomado jurista brasileiro, ressalta que a Responsabilidade Civil Ambiental é a espinha dorsal do direito ambiental, pois, por meio dela, é possível alcançar os objetivos de justiça e sustentabilidade, compelindo à prevenção de danos e à reparação dos já causados. Ela desempenha um papel crucial na harmonização entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. Além de assegurar que aqueles que exploram os recursos naturais e causam danos ao meio ambiente sejam responsáveis por suas ações, contribuindo assim para a preservação dos recursos naturais e a garantia de um ambiente saudável para as atuais e futuras gerações.

## **Fundamentos Legais da Responsabilidade Civil Ambiental**

A Responsabilidade Civil Ambiental é uma disciplina jurídica que se apoia em um conjunto de leis e regulamentos, tanto a nível nacional quanto internacional, e é influenciada por decisões judiciais significativas que moldaram a jurisprudência ambiental. Este capítulo explora alguns dos principais fundamentos legais que sustentam a Responsabilidade Civil Ambiental no contexto brasileiro e internacional.

### **1. Leis e Regulamentos Nacionais**

- a. Constituição Federal de 1988: A Constituição Federal do Brasil de 1988 foi um marco fundamental na proteção

do meio ambiente. Em seu artigo 225, estabelece que todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de atribuir a coletividade e ao poder público o dever de protegê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Ela estabelece princípios e diretrizes para a responsabilidade civil ambiental, destacando a necessidade de preservação. Além disso, a Constituição assegura a reparação dos danos ambientais e a imposição de penalidades para os infratores (BRASIL, 1988).

- b. Lei de Crimes Ambientais: A Lei nº 9.605/98 é uma legislação-chave que aborda a responsabilidade civil ambiental no Brasil. Ela estabelece infrações administrativas e penais para condutas lesivas ao meio ambiente, incluindo ações que resultam em danos. A lei prevê sanções financeiras e penas de prisão para aqueles que violam suas disposições, enfatizando a necessidade de reparação dos danos causados ao ambiente (BRASIL, 1998).
- c. Política Nacional do Meio Ambiente: A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/81, é outra peça fundamental na legislação brasileira que respalda a Responsabilidade Civil Ambiental. Ela estabelece diretrizes para a preservação e melhoria da qualidade ambiental, bem como a obrigatoriedade de reparação dos danos ambientais. A lei também prevê a criação de instrumentos econômicos e incentivos para a proteção do meio ambiente (BRASIL, 1981).

## 2. Convenções e Tratados Internacionais

- a. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972): A Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, foi um evento-chave que deu início à discussão global sobre a proteção do meio ambiente. Ela resultou

na Declaração de Princípios sobre o Meio Ambiente, que enfatizou a necessidade de responsabilizar os poluidores e garantir a reparação dos danos ambientais (AQUINO, 2020).

- b. Convenção de Basileia (1989) A Convenção de Basileia aborda o controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu descarte. Ela enfatiza a responsabilidade do gerador original dos resíduos por garantir sua eliminação adequada, estabelecendo princípios importantes de responsabilidade ambiental em escala global (ZIGLIO, 2005).

Esses fundamentos legais, tanto nacionais quanto internacionais, têm uma influência crucial na maneira como a Responsabilidade Civil Ambiental é aplicada e interpretada, assegurando que a proteção do meio ambiente seja uma prioridade e que aqueles que causam danos ambientais sejam responsabilizados.

### **3. Tipos de Responsabilidade Civil Ambiental**

A responsabilidade civil ambiental é um campo jurídico que trata das consequências legais de danos ao meio ambiente. Ela envolve a obrigação de reparar danos causados ao ecossistema e, em alguns casos, compensar as vítimas afetadas por esses danos. Existem diversos tipos de responsabilidade civil ambiental, que podem ser classificados de acordo com a natureza da obrigação, o grau de culpa e os responsáveis pelos danos.

A responsabilidade civil pode ser classificada em dois tipos principais: objetiva e subjetiva. A responsabilidade objetiva, também conhecida como “responsabilidade sem culpa”, implica que o poluidor é obrigado a reparar os danos ambientais, independentemente de ter agido com negligência ou má-fé. Essa abordagem é muitas vezes adotada em casos de dano ambiental, uma vez que o foco está na proteção do meio ambiente (BECHARA, 2019). A responsabilidade subjetiva, por outro lado, requer a

comprovação de culpa ou dolo por parte do poluidor (PEREIRA, 2013).

A responsabilidade por danos ambientais envolve a obrigação de reparar ou compensar os prejuízos causados ao meio ambiente, incluindo a fauna, flora, recursos hídricos, solo, entre outros. Os danos ambientais podem ser causados por ações como derramamentos de substâncias tóxicas, desmatamento ilegal, poluição do ar, entre outros. A legislação ambiental estabelece os critérios e as penalidades para responsabilizar os infratores (BENJAMIN, 1998).

A responsabilidade civil ambiental se aplica a diferentes atores, incluindo empresas, indivíduos e governos. Empresas que causam danos ao meio ambiente podem ser responsabilizadas e obrigadas a pagar por medidas de recuperação ambiental. Indivíduos que contribuem para a degradação ambiental, seja por ações diretas ou indiretas, também podem ser responsabilizados. Além disso, governos têm a responsabilidade de promover regulamentações e políticas ambientais que previnam danos e protejam o meio ambiente.

Em resumo, a responsabilidade civil ambiental é um instrumento importante para garantir a proteção do meio ambiente e a reparação de danos causados. A abordagem objetiva, a responsabilização por danos ambientais e a aplicação a empresas, indivíduos e governos são aspectos essenciais desse campo do direito ambiental no Brasil, com base em referências bibliográficas importantes no contexto jurídico nacional.

## **Estudos de caso e exemplos práticos**

A responsabilidade civil ambiental se torna evidente em diversos casos de poluição, desastres ambientais e litígios relacionados ao meio ambiente. Estudos de caso e exemplos práticos ilustram como a legislação ambiental é aplicada na prática e como as partes envolvidas são responsabilizadas por danos ao meio ambiente. A

seguir, alguns casos notáveis de desastres ambientais:

### **a. O Desastre de Chernobyl (1986)**

O acidente nuclear de Chernobyl na Ucrânia é um dos desastres ambientais mais graves da história. A explosão na usina nuclear liberou uma enorme quantidade de material radioativo na atmosfera, causando contaminação radioativa em toda a Europa (MARTUSCELLI, 2016). Este caso levanta questões sobre a responsabilidade civil das autoridades soviéticas e a indústria nuclear.

### **b. O Derramamento de Óleo Exxon Valdez (1989)**

O derramamento de óleo do petroleiro Exxon Valdez no Alasca é um exemplo clássico de poluição marinha. Milhões de galões de petróleo foram derramados na região, causando danos devastadores à vida marinha e à economia local. A Exxon Mobil enfrentou uma ação judicial por responsabilidade civil ambiental e foi condenada a pagar bilhões de dólares em indenizações (NUNES *et al.*, 2015).

### **c. O Caso Chevron-Texaco no Equador (1993-presente)**

O caso Chevron-Texaco envolve acusações de poluição ambiental grave na Amazônia equatoriana. Durante décadas, a Texaco (agora parte da Chevron) enfrentou alegações de que despejou bilhões de galões de resíduos tóxicos em terras indígenas, causando danos ambientais significativos. Esse caso gerou litígios prolongados e, em 2011, a Chevron foi condenada a pagar US\$ 9,5 bilhões em indenizações (DIAS, 2022).

#### **d. O Desastre de Mariana (2015)**

O rompimento da barragem de rejeitos da Samarco em Mariana, Minas Gerais, resultou em um desastre ambiental e humano, com a morte de 19 pessoas, destruição de comunidades e contaminação dos rios. Este caso destaca a responsabilidade das empresas (Samarco, Vale e BHP) e o papel das autoridades reguladoras. A justiça brasileira tem conduzido uma série de ações legais para responsabilizar as partes envolvidas por danos ambientais e sociais (BELCHIOR, 2016).

Esses estudos de caso e exemplos práticos ilustram a complexidade da responsabilidade civil ambiental em situações de poluição, desastres ambientais e litígios relacionados ao meio ambiente. Eles também destacam a importância de um sistema legal eficaz para responsabilizar aqueles que causam danos ao meio ambiente e às comunidades afetadas.

### **Desafios e controvérsias na responsabilidade civil ambiental**

A responsabilidade civil ambiental é uma área do direito que enfrenta diversos desafios e controvérsias, muitos dos quais estão relacionados à complexidade de quantificar danos, responsabilizar as partes poluentes e abordar questões de justiça ambiental. Um desafio central na responsabilidade civil é a quantificação precisa dos danos causados ao meio ambiente. Os danos ambientais frequentemente envolvem impactos de longo prazo que são difíceis de mensurar, como a perda de biodiversidade, degradação do solo e contaminação de recursos hídricos (CERVI, 2004).

Muitas vezes, a identificação e a responsabilização das partes poluentes são desafiadoras, especialmente quando as ações prejudiciais ao meio ambiente envolvem várias empresas, indivíduos ou órgãos governamentais. A questão da justiça ambiental é uma controvérsia central na responsabilidade civil ambiental. Muitas

vezes, as comunidades mais afetadas por danos ambientais são aquelas social e economicamente mais vulneráveis, enfrentando uma desigualdade significativa no acesso à justiça e à reparação (HERCULANO, 2002).

Outro desafio é a insuficiência da legislação ambiental e da fiscalização para prevenir danos ambientais. Os litígios relacionados à responsabilidade civil geralmente levam anos ou até décadas para serem resolvidos, o que pode ser uma barreira para a obtenção de justiça ambiental efetiva.

Assim, a responsabilidade civil ambiental enfrenta desafios significativos relacionados à quantificação de danos, identificação de partes poluentes, questões de justiça ambiental, legislação inadequada e tempo prolongado para resolução de litígios. Abordar esses desafios requer aprimoramentos na legislação, maior fiscalização, acesso à justiça e a consideração das questões socioeconômicas nas ações de reparação ambiental.

## Propostas de melhorias e recomendações

A responsabilidade civil ambiental é uma ferramenta fundamental na proteção do meio ambiente, mas pode ser aprimorada para aumentar sua eficácia. Aqui estão algumas recomendações para melhorar o sistema de responsabilidade civil ambiental:

- a. Revisão e Atualização da Legislação Ambiental:** É fundamental revisar e atualizar a legislação ambiental para refletir as mudanças nas práticas industriais e na compreensão científica dos impactos ambientais. Isso deve incluir a definição de padrões mais rígidos de responsabilidade e penalidades mais significativas para poluidores.
- b. Acesso Mais Amplo à Justiça Ambiental:** É importante facilitar o acesso à justiça para comunidades afetadas por danos ambientais, garantindo que elas tenham os

recursos e o apoio necessários para buscar reparação. Isso pode envolver a simplificação de processos judiciais, a redução de custos e o fortalecimento da representação legal.

- c. **Fomento à Prevenção e à Sustentabilidade:** Incentivar práticas empresariais sustentáveis e a prevenção de danos ambientais é crucial. Isso pode ser feito por meio de incentivos fiscais, regulamentações rigorosas e programas de certificação ambiental que recompensem empresas que adotam medidas de proteção ambiental.
- d. **Uso de Seguros Ambientais:** Promover o uso de seguros ambientais pode ser uma maneira eficaz de garantir que as empresas tenham recursos financeiros para cobrir os custos de reparação de danos ambientais. A regulamentação sobre seguros ambientais pode ser aprimorada para torná-los mais acessíveis e com coberturas mais abrangentes.
- e. **Transparência e Divulgação de Informações Ambientais:** A transparência é fundamental. Tornar informações ambientais acessíveis ao público, incluindo dados sobre emissões, práticas de gestão de resíduos e impactos ambientais, pode ajudar a identificar potenciais infratores e a pressionar por maior responsabilidade.
- f. **Monitoramento e Fiscalização Adequados:** Reforçar os órgãos de fiscalização e monitoramento ambiental, fornecendo-lhes recursos e autoridade para garantir que as regulamentações ambientais sejam cumpridas é fundamental para evitar danos ambientais.
- g. **Participação Pública na Tomada de Decisões:** Envolver a sociedade civil na tomada de decisões ambientais, incluindo a definição de padrões de responsabilidade, pode ajudar a garantir que os interesses ambientais sejam adequadamente considerados.

- h. Educação Ambiental e Conscientização:** Investir em programas de educação ambiental e conscientização pública pode promover a prevenção de danos ambientais, ao mesmo tempo em que aumenta o conhecimento sobre a importância da responsabilidade civil ambiental.
- i. Aprimoramento de Mecanismos de Resolução Alternativa de Disputas:** A promoção de métodos alternativos de resolução de disputas, como a mediação e a arbitragem, pode acelerar a resolução de litígios, reduzir custos e permitir soluções mais flexíveis.
- j. Cooperação Internacional:** A cooperação internacional é fundamental na responsabilidade civil ambiental, especialmente em casos transfronteiriços. Acordos e tratados internacionais podem facilitar a resolução de litígios e a aplicação de responsabilidade em nível global.

Essas recomendações visam aprimorar a eficácia da responsabilidade civil ambiental, garantindo que ela cumpra seu papel na proteção do meio ambiente e na promoção da sustentabilidade. É importante que essas melhorias sejam implementadas de forma equilibrada e em conformidade com os princípios de justiça ambiental.

## Conclusão

A Responsabilidade Civil Ambiental é um pilar fundamental na proteção do meio ambiente e na busca pela justiça em um mundo em constante transformação. Ao longo deste trabalho, exploramos sua importância, fundamentos legais, tipos, estudos de caso e desafios, além de oferecer recomendações para aprimorar sua aplicação.

No cerne da responsabilidade civil está o compromisso de responsabilizar aqueles que causam danos ao meio ambiente e, ao mesmo tempo, garantir a reparação dos danos e a prevenção de futuros prejuízos. Ela desempenha um papel crítico na

harmonização entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, assegurando que o progresso humano não seja alcançado à custa da degradação do nosso planeta.

Os fundamentos legais, tanto a nível nacional quanto internacional, fornecem o alicerce para a aplicação da responsabilidade civil ambiental. A legislação brasileira, em particular, estabelece princípios e diretrizes que refletem a importância da preservação ambiental, além de sancionar infrações e penalidades para aqueles que causam danos à natureza.

Estudos de caso notáveis demonstram a complexidade dos litígios ambientais e a necessidade de responsabilização das partes envolvidas. Exemplos como o desastre de Chernobyl, o derramamento de óleo Exxon Valdez, o caso Chevron-Texaco no Equador e o desastre de Mariana ilustram a importância de uma abordagem robusta de responsabilidade civil ambiental.

No entanto, a Responsabilidade Civil Ambiental enfrenta desafios significativos, desde a quantificação precisa dos danos ambientais até a identificação das partes poluentes e questões de justiça ambiental. Superar esses obstáculos exige uma abordagem multidisciplinar que envolva revisão e aprimoramento da legislação, acesso à justiça, promoção de práticas sustentáveis, transparência, monitoramento adequado e cooperação internacional.

As recomendações apresentadas neste trabalho visam aprimorar o sistema de responsabilidade civil ambiental, garantindo que ele seja eficaz na proteção do meio ambiente e na promoção da sustentabilidade. A Responsabilidade Civil Ambiental não é apenas uma obrigação legal, mas também uma responsabilidade moral com as atuais e futuras gerações, e sua aplicação rigorosa é essencial para um futuro mais equitativo e ambientalmente saudável.

Em última análise, a Responsabilidade Civil Ambiental é a garantia de que, à medida que buscamos um desenvolvimento sustentável, não comprometemos irremediavelmente os recursos naturais que sustentam a vida em nosso planeta. Ela é a expressão legal da nossa responsabilidade para com o meio ambiente e a

justiça, e sua aplicação eficaz é indispensável para um futuro mais verde e promissor.

## Referências

AMORIM, Nayara Caetano Paes; BRANQUINHO, Priscila Rodrigues. **Responsabilidade Civil Ambiental**. Disponível em <https://www.unirv.edu.br/conteudos/fckfiles/files/Nayara%20Caetano%20Paes%20Amorim.pdf>. Acesso em: 26 set. de 2023.

AQUINO, Valéria Emilia de et al. **Responsabilidade civil estatal e Direito Internacional Ambiental: danos ambientais transnacionais sob a perspectiva da Organização das Nações Unidas**. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/29929>. Acesso em 02 out. 2023.

BECHARA, Erika. **A responsabilidade civil do poluidor indireto e a obrigação propter rem dos proprietários de imóveis ambientalmente degradados**. Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura, p. 137-165, 2019.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva; PRIMO, Diego de Alencar Salazar. **A responsabilidade civil por dano ambiental e o caso Samarco: desafios à luz do paradigma da sociedade de risco e da complexidade ambiental**. Revista Jurídica da FA7, v. 13, n. 1, 2016.

BENJAMIN, Antonio Herman V. **Responsabilidade civil pelo dano ambiental**. Revista de Direito ambiental, v. 9, n. 5, 1998.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências**.

BRASIL. SNUC. Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000. **Institui**

**o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências.** Brasília, DF, 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Artigo 225.

DA VEIGA DIAS, Felipe; DA SILVA SANTOS, Lucas; POLIS, Gustavo. **O Caso CHEVRON-TEXACO: Debates sobre o dano social estatal-corporativo-transnacional.** Caderno de Relações Internacionais, v. 13, n. 24, 2022.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. **De Chernobyl a Fukushima: os impactos dos danos ambientais nos direitos das crianças.** Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas, v. 3, n. 2, p. 225-246, 2015.

NUNES, Fernando Custódio et al. **Impactos ambientais causados por vazamento de petróleo no Golfo do México.** In: I Congresso Nacional de Engenharia de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Campina Grande, Brasil. 2015. p. 1-8.

PEREIRA, Ricardo Diego Nunes. **Responsabilidade civil ambiental.** Jus Navigandi, Teresina, ano, v. 14, 2010.

ZIGLIO, Luciana Aparecida Iotti. **A convenção de Basileia e o destino dos resíduos industriais no Brasil.** 2005. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.



# **Evolução histórica e aplicação prática: o conceito de poluidor indireto na legislação ambiental brasileira**

Pedro Rolla Neto<sup>1</sup>  
Roberto Brandão Araújo<sup>2</sup>

## **Introdução**

A relação entre o ser humano e o meio ambiente é intrínseca e complexa, permeada por uma evolução histórica que moldou as bases da legislação ambiental. Ao longo dos anos, a legislação ambiental brasileira evoluiu e hoje em dia é considerada inovadora e moderna. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente veio como instrumento essencial para a proteção do meio ambiente, servindo como a tradução, juntamente com as demais normas de proteção, dos meios previstos na Constituição da República.

Na prática, um dos mais importantes meios de proteção do equilíbrio ecológico é a responsabilidade civil, instituto do direito civil que serve para reparar e punir danos causados ao

---

1 Advogado inscrito na OAB/MG sob o registro nº 192.171. Especialista em Direito Ambiental pela Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais. Bacharel em Direito pela Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: pedrorollaneto@gmail.com.

2 Advogado militante, especialista em Direito Público; especialista Direito Urbanístico e Ambiental e Mestre em Relações Internacionais pela PUC-MG. Coordenador E Professor da Pós-Graduação em Direito Ambiental da Fundação Escola Superior do Ministério Público de MG. Diretor Jurídico do Instituto Gestão Verde (IGV). Presidente da Comissão de Educação Jurídica da OAB-MG (2022-2024). E-mail: robertobrandaoraujo@gmail.com.

meio ambiente, na figura do poluidor direto, principalmente, e alternativamente, também, na figura do poluidor indireto.

O poluidor indireto, apesar de não ser o principal causador do dano ambiental, contribui para que ele ocorra, o que já é suficiente para comprovar a sua responsabilidade solidária com o poluidor direto. O Artigo 4, inciso VII, da Lei 6.938/1998 não menciona a necessidade de se configurar culpa ou dolo para a caracterização da responsabilidade – somente a causa é necessária, se tratando, então, de responsabilidade objetiva.

O presente trabalho visa apresentar um panorama sobre a evolução da legislação ambiental no Brasil desde a época do império até a atualidade, além de trazer um estudo de casos concretos e análises de jurisprudências explorando os conceitos de poluidor indireto, teoria do risco integral e outros conceitos trazidos pela legislação ambiental no Brasil.

## **Histórico da legislação ambiental**

No ordenamento jurídico brasileiro, normas voltadas para a proteção e conservação ambiental começaram a ser promulgadas a partir de 1981, com o advento da lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Apesar de ter sido o primeiro passo para a construção de um conjunto de leis voltadas à proteção ambiental completo e moderno como é considerado hoje, a legislação ambiental no Brasil nasceu na época do império.

Em 1605, devido à alta procura de Pau-Brasil para a concepção de móveis e outros artigos de luxo, foi promulgado o Regimento do Pau-Brasil<sup>3</sup>, considerada a primeira legislação de cunho ambiental no Brasil. A lei exigia uma autorização especial do rei de Portugal para a derrubada da árvore do Pau-Brasil, uma vez que o seu desmatamento ocorreu de forma desenfreada desde a chegada dos portugueses no Brasil. Por ser considerada um artigo

<sup>3</sup> Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/brasil-colonia-documentos-3-regimentodo-pau-brasil-1605.htm>; acesso em 09/dez/2023.

de luxo, a madeira proveniente do Pau-Brasil era disputada por portugueses, espanhóis e até mesmo franceses.

Por muitos anos, a legislação ambiental não evoluiu no Brasil colônia, principalmente por não haver uma preocupação geral com o meio ambiente à época. Somente em 1797, foi promulgada uma carta régia – um decreto imperial – que garantia proteção de rios, nascentes e encostas, que passaram a ser declarados propriedades da Coroa portuguesa. Dois anos depois, foi criado o Regimento de Corte de Madeiras, que estabeleceu regras e punições para desmatadores ilegais. Apesar de uma evolução na legislação ambiental, por falta de supervisão e fiscalização, poucos foram efetivamente punidos por causa deste regimento<sup>4</sup>.

Com a independência do Brasil colônia de Portugal em 1822, a legislação nacional passou a evoluir devido à necessidade de se adequar a nova realidade de um país independente. Em 1830, foi promulgado o primeiro código criminal do Brasil, onde estava previsto como crime o corte ilegal de madeiras. Somente em 1850 foi promulgada a Lei 601/1850<sup>5</sup>, a primeira Lei de Terras do Brasil, com normas e punições mais específicas. Em seu artigo 2º, determinava a pena de prisão de dois a seis meses, além de multa, para aqueles que derrubassem ou ateassem fogo em matos.

Somente no século XX a legislação ambiental começou a tomar espaço no cenário do ordenamento jurídico nacional. Em 1911, foi expedido o decreto 8.843<sup>6</sup>, que criou a primeira reserva florestal do Brasil, no antigo Território do Acre. O código civil, promulgado em 1916, elencou diversas disposições de natureza ecológica, como disposições sobre caça, pesca, ocupação de terras<sup>7</sup>, porém mais voltadas para uma visão patrimonial, individual, e não

4 Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/colunistas/em-pauta/do-regimento-do-pau-brasil-a-constituição-a-saga-ambiental#> . Acesso em 09/dez/2023.

5 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0601-1850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm) . Acesso em 09/dez/2023.

6 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/d08843.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d08843.html) . Acesso em 09/dez/2023.

7 Artigos 592 a 602 – Código Civil de 1916. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm) . Acesso em 09/dez/2023.

para a proteção do meio ambiente em si.

A partir de 1930, por pressão de organizações internacionais como o Banco Mundial, o sistema ONU e o movimento ambientalista de ONGs, a política ambiental federal brasileira começou a se desenvolver<sup>8</sup>. Em 1934, foram sancionados o Código Florestal<sup>9</sup>, que impõe limites ao exercício do direito de propriedade, e o Código de Águas<sup>10</sup>, os embriões do que viria a constituir a atual legislação ambiental brasileira. Em 1937, houve a criação do Parque Nacional do Itatiaia, dando início à política de estabelecer áreas ambientalmente protegidas. Depois disso, vários parques nacionais foram criados, cuja administração e fiscalização eram de responsabilidade do Serviço Florestal Federal, órgão vinculado ao Ministério da Agricultura<sup>10</sup>.

Em 1965, o Código Florestal foi atualizado e recebeu uma nova versão<sup>11</sup>, que ampliou políticas de proteção de conservação da flora, sendo considerado inovador à época. Estabeleceu, pela primeira vez, proteção de áreas de preservação permanente.

Com a promulgação da nova Constituição da República, em 1967, a qual atribuiu à União competência para legislar sobre jazidas, florestas, caça, pesca e águas, foram editados os Códigos de Caça, Pesca e Mineração, assim como uma nova Lei de Proteção à Fauna<sup>12</sup>.

Em 1975, iniciou-se o controle da poluição provocada por atividades industriais. O decreto-lei 1.413

---

8 MAGALHÃES DE MOURA, p. 2

9 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decreto/1930-1939/decreto-23793-23-janeiro-1934/98279-publicacaooriginal-78167-pe.html> . Acesso em 09/dez/2023.

10 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm) . Acesso em 09/dez/2023.

11 Disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Lei1965/lei\\_4771\\_1965\\_rvrgd\\_antigocodigofloresta\\_l\\_rvrgd\\_lei\\_12.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Lei1965/lei_4771_1965_rvrgd_antigocodigofloresta_l_rvrgd_lei_12.pdf) . Acesso em 09/dez/2023.

12 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5197.htm#:~:text=Art.,%20destru%C3%AD%C3%A7%C3%A3o%20ca%C3%A7a%20ou%20apanha](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5197.htm#:~:text=Art.,%20destru%C3%AD%C3%A7%C3%A3o%20ca%C3%A7a%20ou%20apanha) . Acesso em: 09/dez/2023.

obrigou empresas poluidoras a prevenir e corrigir os prejuízos da contaminação do meio ambiente.

Finalmente, em 1981, foi promulgada a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), a primeira lei a apresentar o meio ambiente como objeto específico de proteção. A PNMA criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), que estabeleceu princípios, diretrizes, instrumentos e atribuições para os diversos entes da Federação que atuam na política ambiental nacional. Uma das inovações trazidas pela PNMA é a descentralização da proteção ambiental, com responsabilidades e atribuições visando a proteção ambiental para a União, Estados e Municípios<sup>13</sup>.

Após a introdução da Política Nacional do Meio Ambiente, o Ministério de desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente foi criado, em 1985, com o intuito de definir políticas e coordenar as atividades governamentais na área ambiental. Devido à falta de legislação específica sobre o tema, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) aprovou, à época, resoluções sobre o licenciamento ambiental válidas até hoje<sup>14</sup>. Mais tarde, em 1988, a nova Constituição da República inseriu um capítulo inteiro sobre meio ambiente, trazendo avanços significativos. O meio ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser direito do cidadão, e o Estado figura como garantidor. Desde a última constituição, a temática ambiental era prerrogativa legislativa exclusiva da União. Apesar disso, novas políticas públicas e uma nova legislação federal específica precisaram ser desenvolvidas para garantir e executar o que estava disposto na nova constituição. Novos órgãos e secretarias foram criados, conselhos estaduais e municipais de meio ambiente a descentralização aconteceu de forma ainda mais acentuada.

A inclusão de um capítulo específico para o meio ambiente na Constituição da República aconteceu em um cenário internacional onde debates sobre o meio ambiente se intensificavam. Em 1987, o conceito de desenvolvimento sustentável foi estabelecido no

---

13 MAGALHÃES DE MOURA, p. 4

14 MAGALHÃES DE MOURA, p. 4

*Relatório Brundtland*, realizado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento.

É importante mencionar, também, que em 1992 aconteceu no Rio de Janeiro a conferência internacional das nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – mais conhecida como Rio-92. Na oportunidade, foram assinados diversos acordos ambientais que são válidos até os dias atuais, tais como Convenções do clima e da Biodiversidade; Agenda 21; a Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento; e a Declaração de Princípios para Florestas<sup>15</sup>.

Um dos fatores para que a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) ser considerada inovadora é o fato de ela ter estabelecido conceitos gerais. O conceito de meio ambiente restou definido, no artigo 3º da referida lei. Vejamos:

Art 3º - Para os fins previstos nessa Lei, entende-se por:

I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; [...] (BRASIL, 1981).

O conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. A expressão “meio ambiente”, na forma como definida na PNMA, não descreve apenas a ideia de espaço, de simples ambiente. Ela vai além para significar, ainda, o conjunto de relações entre os fatores vivos e não vivos, ocorrentes nesse ambiente, e que são responsáveis pela manutenção, abrigo e regência de todas as formas de vida existentes nele<sup>16</sup>. Portanto, a proteção do meio ambiente compreende a tutela de um meio biótico (seres vivos) e de um abiótico (não vivo), uma vez que a proteção, abrigo e regência de todas as formas de vida resultam da interação entre esses dois meios<sup>17</sup>.

---

15 MAGALHÃES DE MOURA, p. 4

16 RODRIGUES, p.54

17 RODRIGUES, p. 55

Ainda segundo a PNMA, o inciso III do seu artigo 3º define poluição da seguinte forma:

Art 3º - Para os fins previstos nessa Lei, entende-se por:

[...]

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos; [...] (BRASIL, 1981).

Marcelo Abelha Rodrigues, em sua doutrina, critica a definição de meio ambiente contida na PNMA devido à forma abstrata como o conceito de poluição foi tratado. Segundo ele, a conjugação dos incisos I e III do artigo 3º resulta um conceito exageradamente amplo e abstrato para o meio ambiente, uma vez que o legislador tratou o meio ambiente não só o produto resultante da interação de fatores bióticos e abióticos (como explicado no item anterior), mas também inseriu em seu espectro de abrangência a proteção contra atividades que afetam, direta ou indiretamente, o bem-estar, segurança e atividades sociais e econômicas da população – uma visão nitidamente antropocêntrica<sup>18</sup>. Segundo Rodrigues, é necessário, além da definição genérica e abrangente de poluição, definir qual é o objeto de tutela do direito ambiental, uma vez que quanto mais amplo e abstrato o conceito de meio ambiente, menor será sua eficácia normativa.

A Constituição da República, em seu artigo 225, deixa claro que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem de uso comum do povo. Se todas as pessoas do povo podem usar e gozar

---

18 RODRIGUES, p. 56

do meio ambiente ecologicamente equilibrado, todos também são responsáveis por sua guarda e proteção. Fica claro, portanto, quem pode assumir a condição de poluidor. Vejamos:

Art 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

Por outro lado, a Política Nacional do Meio Ambiente conceitua poluidor da seguinte maneira:

Art 3º - Para os fins previstos nessa Lei, entende-se por:

[...]

IV – poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental; [...] (BRASIL, 1981).

Houve uma definição mais específica do que aquela encontrada na Constituição. Temos, então, por poluidor, qualquer pessoa, física ou jurídica, de direito público ou privado, podendo ser responsabilizada civil, penal, ou administrativamente, nos termos do art. 225, § 3º, da CR/88. Vejamos:

Art 225.

[...]

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. (BRASIL, 1988).

Segundo Rodrigues, a definição do conceito de poluidor é capital para se identificar a parte passiva nas ações civis ambientais – aquele que sofrerá os efeitos materiais dos julgamentos ocorridos nessas demandas<sup>19</sup>.

Ainda segundo o inciso IV do artigo 225, da CR/88, o poluidor poderá ser considerado direta ou indiretamente responsável pela degradação ao meio ambiente. Por ser praticamente

---

19 RODRIGUES, p. 66.

impossível, em alguns casos, identificar quem é de fato o agente que praticou a atividade que causou a degradação ao meio ambiente, é muito importante para a efetividade do direito ao meio ambiente a classificação entre poluidor direto e poluidor indireto.

Para a definição da responsabilidade pela degradação ao meio ambiente, basta a relação indireta entre a atividade e o dano. Isso é extremamente relevante para o nexo causal e, portanto, para as regras de ônus da prova nas demandas ambientais.

Além disso, a regra da responsabilidade solidária é adotada pelos prejuízos ecológicos. Todas as pessoas que de certa forma causaram degradação ao meio ambiente são responsáveis em conjunto pela reparação aos danos causados, uma vez que conjuntamente são responsáveis pelo desequilíbrio ecológico<sup>20</sup>.

Toda atividade poluidora tem um responsável direto; alguém que executa a atividade de risco ou que assume as consequências que decorrem dela. Em grosso modo, pode-se dizer que o poluidor direto é aquele que executa a atividade da qual diretamente decorre o dano ambiental, enquanto o poluidor indireto é aquele que contribui para a existência ou ocorrência do evento poluidor.<sup>21</sup>

## **A aplicação do conceito de poluidor indireto na prática: estudo de jurisprudência**

### *A responsabilidade do poluidor indireto no direito ambiental brasileiro*

Como demonstrado no capítulo anterior, a legislação ambiental brasileira, encabeçada pela Constituição da República, combinada com outras normas infraconstitucionais, estão entre os sistemas legais mais protetivos do planeta. A legislação ambiental brasileira inclui responsabilidade objetiva por danos ambientais

---

20 RODRIGUES, p. 66.

21 BECHARA, p. 141.

e várias ofensas criminais, às quais qualquer pessoa, natural ou jurídica, pode ser responsabilizada, direta ou indiretamente.

A Política Nacional do Meio Ambiente, a norma infraconstitucional mais importante na seara ambiental, estabelece responsabilidade objetiva por danos ambientais. Isso significa que há nexo causal independentemente da presença de culpa ou dolo. Vejamos artigo 4º, inciso VII, da referida norma:

Art 4 – A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

[...]

VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. (BRASIL, 1981).

É relevante mencionar que não há referência a culpa ou dolo, uma vez que ambos não são relevantes para a proteção ambiental. Exemplificando a aplicação da responsabilidade objetiva, somente é necessária a ocorrência do dano.

O artigo 5º, parágrafo único, da norma supramencionada, impõe um dever adicional a atividades empresariais, que deverão ser executadas tendo em vista o disposto na lei. Vejamos:

Art 5

[...]

Parágrafo único – As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente. (BRASIL, 1981).

Isso demonstra ainda mais que pessoas jurídicas podem ser classificadas como poluidoras caso sejam causadoras, direta ou indiretamente, de degradação ambiental.

Também está incluída a ideia do poluidor indireto. Não somente o causador direto da degradação ambiental, mas todos aqueles relacionados à atividade poluidora (praticando, ajudando ou retirando lucros da atividade) são considerados responsáveis e

têm obrigações de compensar o dano causado<sup>22</sup>. Tudo isso é possível extrair no Art. 3, IV, da PNMA, como demonstrado no capítulo passado.

### *O princípio da teoria do risco integral*

Dentro da responsabilidade civil ambiental objetiva, há duas outras teorias: a Teoria do Risco Criado e a Teoria do Risco Integral. A Teoria do Risco Criado admite a existência de quebras na cadeia de causalidade, a saber: a) caso fortuito ou força maior; b) ato exclusivo da vítima; e c) ato de terceiro.

Inversamente, a teoria do risco integral prescreve um modelo de responsabilidade objetiva agravada. Ela não admite a existência de quebras na cadeia de causalidade. A pessoa que explora um recurso natural, pelo simples fato de exercer a atividade, aceita suas consequências danosas inerentes. O Direito Ambiental prevê que o explorador está na posição de garantidor da preservação ambiental, e os danos decorrentes dessa atividade econômica estarão sempre vinculados a ela<sup>23</sup>.

Na esfera da reparação ambiental, a responsabilidade objetiva é baseada na teoria do risco integral, o que tende a tornar a responsabilização mais rigorosa e efetiva. A diferença entre a teoria do risco integral e a outra linha de pensamento doutrinário, qual seja, a teoria do risco criado, é que, na segunda, somente aquele que criou a situação de risco pode ser responsabilizado pelo dano ocorrido<sup>24</sup>. Com o intuito de promover uma reparação mais eficaz dos danos causados ao meio ambiente, que é patrimônio e direito de toda pessoa, a teoria do risco integral passa a ser aplicada para assegurar que o dano ao meio ambiente será de fato reparado e compensado devidamente.

Também de acordo com a jurisprudência brasileira,

22 BECHARA, p. 142.

23 STEIGLEDER, p. 84.

24 PEREIRA; GOMES, p. 178

responsabilidade ambiental é baseada na teoria do risco integral, o que significa que todas as pessoas envolvidas na degradação ambiental, direta ou indiretamente, são responsáveis pelos danos causados.

Vejamos<sup>25</sup>:

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. DANOS DECORRENTES DO ROMPIMENTO DE BARRAGEM. ACIDENTE AMBIENTAL OCORRIDO, EM JANEIRO DE 2007, NOS MUNICÍPIOS DE MIRÁI E MURIAÉ, ESTADO DE MINAS GERAIS. TEORIA DO RISCO

INTEGRAL. NEXO DE CAUSALIDADE. 1. Para fins do art. 543-C do Código de Processo Civil: a) a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar; b) em decorrência do acidente, a empresa deve recompor os danos materiais e morais causados e c) na fixação da indenização por danos morais, recomendável que o arbitramento seja feito caso a caso e com moderação, proporcionalmente ao grau de culpa, ao nível socioeconômico do autor, e, ainda, ao porte da empresa, orientando-se o juiz pelos critérios sugeridos pela doutrina e jurisprudência, com razoabilidade, valendo-se de sua experiência e bom senso, atento à realidade da vida e às peculiaridades de cada caso,

---

25 Outros exemplos podem ser encontrados a seguir: “É firme a jurisprudência do STJ no sentido de que, nos danos ambientais, incide a teoria do risco integral, advindo daí o caráter objetivo da responsabilidade, com expressa previsão constitucional (art. 225, § 3º, da CF) e legal (art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981), sendo, por conseguinte, descabida a alegação de excludentes de responsabilidade, bastando, para tanto, a ocorrência de resultado prejudicial ao homem e ao ambiente advindo de uma ação ou omissão do responsável” (REsp 1.175.907/MG – rel. Min. Luís Felipe Salomão – 4a Turma – j. 19.08.2014).  
“A responsabilidade ambiental é objetiva, bastando a comprovação do nexo causal. Em outras palavras, o dever de reparação independe de culpa do agente e se aplica a todos que direta ou indiretamente teriam responsabilidade pela atividade causadora de degradação ambiental.” (REsp 1449765 /SP – rel. Min. Herman Benjamin – 2a Turma, j. 02.08.2016).

de modo que, de um lado, não haja enriquecimento sem causa de quem recebe a indenização e, de outro, haja efetiva compensação pelos danos morais experimentados por aquele que fora lesado. 2. No caso concreto, recurso especial a que se nega provimento. (STJ - REsp: 1374284 MG 2012/0108265-7, Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 27/08/2014, S2 - SEGUNDA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 05/09/2014).

Podemos extrair do julgado acima que o conceito de poluidor indireto é frequentemente usado na jurisprudência brasileira em conexão com a cadeia de produção, ou seja, para empresas ligadas ao poluidor direto por cadeias contratuais ou por relações de fato ou, também, quando o objeto desse contrato ou relação de fato tem alguma conexão com atividades causadoras de degradação ambiental. Vejamos outro exemplo:

ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA.

IMPOSIÇÃO DE MULTA. EXECUÇÃO FISCAL. 1. Para fins da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art 3º, entende-se por: I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente; III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos; 2. Destarte, é poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental; 3. O poluidor, por seu turno, com base na mesma legislação, art. 14 - “sem obstar a aplicação das penalidades administrativas” é obrigado, “independentemente da existência de culpa”, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, “afetados por sua atividade”. 4. Depreende-se do texto legal a sua responsabilidade pelo risco integral, por isso que em

demanda infensa a administração, poderá, inter partes, discutir a culpa e o regresso pelo evento. 5. Considerando que a lei legitima o Ministério Público da União e do Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente, é inequívoco que o Estado não pode inscrever seexecuting, sem acesso à justiça, quantum indenizatório, posto ser imprescindível ação de cognição, mesmo para imposição de indenização, o que não se confunde com a multa, em obediência aos cânones do devido processo legal e da inafastabilidade da jurisdição. 6. In casu, discute-se tão-somente a aplicação da multa, vedada a incursão na questão da responsabilidade fática por força da Súmula 07/STJ. 5. Recurso improvido. (STJ - REsp: 442586 SP 2002/0075602-3, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 26/11/2002, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: --> DJ 24/02/2003 p. 196 REVJMG vol. 163 p. 825 RSTJ vol. 173 p. 136).

Outra disposição é o conceito de poluidor pagador: aquele que polui tem a obrigação legal de pagar por isso a fim de compensar os danos<sup>26</sup>. Todas essas disposições foram amplamente reconhecidas pela jurisprudência no Brasil. Em linhas gerais, a jurisprudência determina que a responsabilidade ambiental é objetiva, não admite exceções e é aplicável tanto aos poluidores diretos quanto aos indiretos, sob diversas formas - já que o objetivo é alcançar a devida compensação, e não adotar uma abordagem formalista.

### *Da obrigação de reparação do poluidor*

O artigo 14 da Política Nacional do Meio Ambiente tem como objeto e objetivo a proteção do meio ambiente enquanto instituição. É importante reforçar que o artigo 14, nas doutrinas e jurisprudências brasileiras, é lido em conjunto com o artigo 225 da Constituição Federal e com artigos 3º e 4º da Política Nacional do Meio Ambiente para embasar a teoria do risco integral aplicável ao poluidor-pagador, como demonstrado nos capítulos anteriores. Destes dispositivos e desta teoria se extrai tanto a responsabilidade

---

26 PEREIRA; GOMES, p. 27.

objetiva por dano ambiental, como o dever de reparar integralmente o dano. A redação do dispositivo é clara nesse sentido:

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

[...]

§ 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. (Grifos nossos) (BRASIL, 1981).

A redação do artigo abrange os “danos causados ao meio ambiente”, os danos coletivos, que afetam toda a coletividade – vez que os danos ao meio ambiente interferem na utilidade de todos –, deixando-os lado a lado aos danos individuais causados a “terceiros” – isto é, às vítimas individualmente afetadas pela lesão ambiental.

Ao reconhecer como titular da indenização um terceiro, o artigo logicamente reconhece a sua legitimidade própria para pleitear judicialmente sua reparação por danos que lhe foram individualmente causado<sup>27</sup>. Esse é o entendimento expresso do STJ:

A par da relevante iniciativa do Constituinte de 1988 ao elevar a obrigação de reparar os danos ambientais (seja na acepção coletiva, seja na individual) ao status de norma constitucional, é necessário repisar que tal dever já se encontrava positivado no ordenamento jurídico brasileiro, notadamente no artigo 14 da Lei nº 6.938/81 [...] O referido dispositivo preceitua, explicitamente, a possibilidade de reparação do dano ambiental reflexo ou por ricochete, ao dispor que o poluidor é obrigado a indenizar ou reparar, independentemente de culpa, os danos causados ao meio ambiente e a terceiros. Do citado artigo extrai-se, outrossim, que, con quanto atue na defesa de interesse

---

27 DA SILVA, p. 344.

individual próprio, poderá o autor da ação condenatória (“indenizatória”) “individual” valer-se do aparato jurídico específico da tutela do meio ambiente, ou seja, dos institutos da responsabilidade objetiva/responsabilidade ambiental, com fundamento na Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente). À guisa de complementação, dispõe o parágrafo único do artigo 927 do Código Civil que “haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. (STJ - REsp 1.381.211/TO, Relator: Ministro Marco Bauzzi, Data de Julgamento: 15/05/2014, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: --> DJ 19/09/2014).

## **A aplicação do conceito de poluidor indireto no Recurso Especial 650.728**

No caso em questão, trata-se de uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal de Joinville/SC em face de H. Carlos Schneider S/A Com. E Ind. E S.E.R. Parafusos.

É narrado na petição inicial que as rés aterraram e drenaram manguezal em imóvel urbano (sendo que o proprietário do referido imóvel também figura no polo passivo da ação), mesmo após autuação dos órgãos competentes. Na sentença de primeiro grau, houve condenação à remoção do aterro e de eventuais edificações que estejam sobre o manguezal, e reflorestamento característico do manguezal. A sentença foi mantida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª região. Não convencida, a ré impetrou recurso especial contra a decisão que manteve a sentença.

Vejamos, abaixo, a ementa para tal recurso:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. NATUREZA JURÍDICA DOS MANGUEZAIS E MARISMAS. TERRENOS DE MARINHA. 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 improdutiva 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 pela população mais humilde, na forma de palafitas, e sinônimo de pobreza, sujeira e pârias 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 aterrá-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. (STJ - REsp: 650728 SC 2003/0221786-0, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 23/10/2007, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/12/2009).

É interessante identificar no julgado acima que houve dano ambiental, caracterizado pela degradação do manguezal. As recorrentes alegaram o seguinte:

... não há que se falar em responsabilidade dos empreendedores pelos danos ambientais de terceiros, pois vige aqui a teoria do risco criado, que admite as excludentes de responsabilidade representadas pelo caso fortuito e pela força maior.

Este é o caso das Recorrentes!

Não houve destruição de área de mangue com a realização das obras do aterro porque o mangue já havia sido extermínado pela comprovada atuação de terceiros, consubstanciada pela constante deposição de lixo no local ao longo dos anos, até o momento da aquisição da área pelas Recorrentes, as quais, através das obras realizadas no local, buscaram evitar a contaminação e destruição do resto da área no entorno de depósito de lixo. (BRASIL, REsp 650.728).

Por outro lado, o acórdão recorrido estabeleceu que o nexo causal entre a ação e a omissão das rés com o dano ambiental restou configurado, uma vez que as rés aterraram área típica de mangue, contribuindo para o seu desaparecimento, em razão de não impedirem que a área fosse utilizada como depósito de lixo.

O MPF salientou que “*a responsabilidade restou configurada, destarte, tanto na forma comissiva (aterro) quanto omissiva (impedir depósito de lixo na área), daí decorrendo, inexoravelmente, o dever de indenizar o dano causado e promover a recuperação ambiental da*

*área”.*

Dessa forma, o Tribunal de 1º grau definiu as condutas omissivas e comissivas praticadas pelas recorrentes, sendo que uma foi responsável por depositar um aterro de lixo em uma Área de Proteção Permanente, e outra foi responsável por construir edificações por cima do aterro realizado pela outra.

Ambas as empresas tinham o dever de impedir que a área protegida sofresse degradação ambiental, mas falharam ao depositar lixo e construir edificações que beneficiavam somente elas mesmas.

Fica claro que destruir os manguezais para uso econômico direto, para lucro fácil e benefícios de curto prazos, drená-los ou aterrá-los para especulação imobiliária ou exploração do solo, ou transformá-los em depósitos de lixo caracterizam ofensa grave ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao bem-estar da coletividade. Por fim, é impensável que um problema ambiental (destinação do lixo doméstico e industrial) pode ser resolvido com uma degradação ambiental (aterro do manguezal).

Apesar de não ter sido o responsável pelo aterro de lixo ou da construção de edificações por cima, o proprietário do terreno não é isento de responsabilidade, uma vez que foi omissivo ao permitir que o lixo fosse depositado na Área de Proteção Permanente e também pela omissão ao deixar de levar imediatamente ao conhecimento das autoridades a violação da lei que, praticada por terceiros, acabaria por beneficiá-lo. Todos na cadeia são solidariamente responsáveis, sendo as empresas diretamente responsáveis pelo depósito do lixo e construção de edificações as poluidoras diretas, e o proprietário do terreno onde o manguezal se localizava, o poluidor indireto.

Acerta, então, o ministro relator ao manter a sentença de primeiro grau e manter a condenação de todos aqueles responsáveis direta ou indiretamente pela degradação ambiental causada.

## Considerações finais

Durante a análise histórica e jurídica no presente trabalho, mostra-se evidente a complexidade da legislação ambiental brasileira e a sua adaptação diante das transformações sociais e ambientais. É possível identificar que, ao longo do tempo, a legislação ambiental existiu após ser provocada por diversos fatores, desde a preocupação da coroa portuguesa em proteger um bem de luxo, até o incentivo de movimentos ambientais internacionais presentes no século XX.

Ao chegar no nível atual, a legislação ambiental brasileira trouxe consigo diversos fatores inovadores. O estudo do conceito de “poluidor indireto” emerge como ponto crucial na responsabilização ambiental, representando um avanço considerável na proteção do meio ambiente e na garantia do seu equilíbrio.

Através do Recurso Especial 650.728, nota-se não apenas a aplicação prática dos conceitos apresentados pela Política Nacional do Meio Ambiente, mas também a sua relevância para a garantia de um meio ambiente equilibrado e preservado.

Conclui-se, assim, que a legislação ambiental, ao evoluir ao longo do tempo, busca incessantemente equilibrar as necessidades humanas e a preservação do meio ambiente, reforçando a importância da consciência ambiental e da aplicação justa e eficaz das normativas vigentes.

## Referências

BECHARA, Erika. **A responsabilidade civil do poluidor indireto e a obrigação propter rem dos proprietários de imóveis ambientalmente degradados.** Cadernos Jurídicos da escola Paulista da Magistratura. São Paulo, ano 20, nº 40, p. 137-165. Disponível em: <https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Artigo-responsabilidade-poluidor-indireto4.pdf>. Acesso em 10/dez/2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República

Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Segunda Turma. **Recurso Especial 650.728 – SC (2003/0221786-0).** Relator Ministro Herman Benjamin. Data de Julgamento: 23/10/2007. Data de Publicação: DJe 02/12/2009.

DA SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**, 11<sup>a</sup> ed., São Paulo, Malheiros, 2019.

MAGALHÃES DE MOURA, Adriana Maria. Trajetória da Política Ambiental Federal no **Brasil**. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160719\\_governanca\\_ambiental\\_cap01.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160719_governanca_ambiental_cap01.pdf). Acesso em 09/dez/2023.

PEREIRA, Isabella Jorge Faria; GOMES, Luciana Lloyd Garzon. **Direito Ambiental**. 1 ed. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional, 2017.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. 5 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Considerações sobre o nexo de causalidade na responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Revista de Direito Ambiental. vol. 32. São Paulo: Ed. RT, 2003.

## **Licenciamento ambiental no município de Itatiaiuçu: conceitos, regras e aplicação**

Samanta Cristina da Silva Borges<sup>1</sup>

Roberto Brandão Araújo<sup>2</sup>

### **Introdução**

O licenciamento ambiental municipal, também conhecido como municipalização, segue uma série de normas e padrões pré-estabelecidos pelos órgãos municipais, estaduais e federais, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Quando o licenciamento é exercido em âmbito municipal, as entidades municipais assumem a responsabilidade pelo controle e fiscalização das atividades de significativo potencial poluidor, disciplinando e regulamentando o acesso e o uso aos recursos ambientais aos empreendedores locais, a fim de prevenir danos ambientais.

Além da esfera ambiental, o licenciamento engloba também a dimensão econômica e social, uma vez que objetiva promover o desenvolvimento econômico e o compatibilizar com a preservação

---

1 Especialista em Direito Ambiental pela Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais (FESMP), graduada em Engenharia Civil pela Universidade de Itaúna (UIT).

2 Advogado militante, especialista em Direito Público; especialista Direito Urbanístico e Ambiental e Mestre em Relações Internacionais pela PUC-MG. Coordenador E Professor da Pós-Graduação em Direito Ambiental da Fundação Escola Superior do Ministério Público de MG. Diretor Jurídico do Instituto Gestão Verde (IGV). Presidente da Comissão de Educação Jurídica da OAB-MG (2022-2024). E-mail: robertobrandaoraujo@gmail.com.

ambiental, sobretudo com a sustentabilidade.

É através dessa ferramenta que os órgãos ambientais municipais podem avaliar os impactos ambientais potenciais gerados pela(s) atividade(s), com base nos estudos das características ambientais da área e do entorno onde o empreendimento será instalado, acompanhar, monitorar e atestar se as posturas adotadas pelos empreendedores estão sendo ambientalmente corretas. Por esse motivo, é importante que os Municípios estejam cada vez mais envolvidos, preparados e aptos para desenvolverem o licenciamento ambiental.

## **Legislações relacionadas ao licenciamento ambiental**

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), importante marco regulatório para a legislação ambiental brasileira, que objetiva a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, foi criada em 31 de agosto de 1981, pela Lei nº 6.938, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências:

**Art. 1º** - Esta lei, com fundamento nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 235 da Constituição, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e institui o Cadastro de Defesa Ambiental.

Essa lei institucionalizou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), atribuindo a responsabilidade pela manutenção da qualidade ambiental de forma compartilhada entre o governo federal, estadual e municipal, denominada de competência concorrente. Sendo assim, todos os níveis de governos são responsáveis, concomitantemente, pelo meio ambiente.

O sistema de licenciamento ambiental está inserido no contexto do Sisnama que possui como órgão superior, o Conselho de Governo, cuja função é assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é o órgão consultivo e deliberativo, 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.

Como órgão central tem-se 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.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes), são órgãos executores, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências.

Também integram o Sisnama os órgãos seccionais, aqueles órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental.

Por fim, têm-se os órgãos locais, sendo os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

A lei que dispõe sobre a PNMA em seu artigo 3º definiu meio ambiente como “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Os artigos 2º e 9º da referida lei estabelecem, respectivamente, os princípios e os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, visando o controle da poluição e a gestão ambiental dos recursos naturais:

**Art. 2º** - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade

ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes **princípios**: I - Ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

- Racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - Planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

[...]

V - Controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; (grifo nosso)

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

I - O estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

[...]

- A avaliação de impactos ambientais;

- O licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

[...]

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;

[...]

XII - O Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais; (grifo nosso).

Podemos perceber que, juntamente com o licenciamento ambiental, a PNMA estabeleceu a avaliação de impactos ambientais (AIA), como um dos principais instrumentos da política ambiental brasileira.

É importante ressaltar que com a publicação da Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986, o licenciamento ambiental tornou-se fortemente vinculado à AIA, ao exigir Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para subsidiar decisões acerca da concessão ou não de licenças ambientais para diversas tipologias de projeto, que se encontram listadas no artigo 2º da referida resolução.

Essa foi a primeira resolução que estabeleceu uma listagem de atividades e empreendimentos modificadores do meio ambiente, dentre eles estradas, ferrovias, portos, aeroportos, gasodutos, minerodutos, linhas de transmissão de energia elétrica, extração de minério, extração de combustível fóssil, aterros sanitários, distritos industriais, unidades industriais e agroindustriais.

A obrigatoriedade do licenciamento ambiental das atividades efetiva ou potencialmente poluidora foi estabelecida pela PNMA, em seu artigo 10, vejamos:

**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.

Em seu Capítulo VI, artigo 225, a Constituição Federal de 1988, trata especificamente sobre questões ambientais, *in verbis*:

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

[...]

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

A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, a qual altera a Lei nº 6.938/1981, estabelece princípios e meios a serem utilizados pelo Poder Público para proteção do bem ambiental:

**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;

Ainda nesse sentido, vale mencionar também o conceito de licenciamento ambiental dado pela a Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental:

**Art. 1º** - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental,

considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

É importante mencionar que resolução supramencionada regulamentou um rol abrangente de empreendimentos ou atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, incluindo atividades da indústria, como a mecânica, a química, elétrica, de madeira; além de obras civis, serviços de utilidade, transporte, terminais e depósitos, atividades agropecuárias e atividades diversas, como o turismo. A listagem estabelecida pelo CONAMA é um rol exemplificativo, podendo ser complementada pelos órgãos colegiados deliberativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Dessa forma, enfatiza-se que a competência para realizar o licenciamento ambiental ocorre nos três níveis: União, Estados e Municípios. Todavia, os empreendimentos e atividades de significativo potencial poluidor somente serão licenciados por um deles, conforme dispõe o artigo 13 da Lei Complementar nº 140/2011:

**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.

Em seu artigo 9º, inciso XIV, a legislação supracitada expõe os casos cuja atribuição e competência para promover o licenciamento compete aos Municípios:

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

[...]

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

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

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

Nesse mesmo sentido, a Resolução CONAMA nº 237/1997 também estabelece, em seu artigo 6º, que compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio. Além disso, o artigo 7º, dispõe que os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência.

É indispensável mencionar o §2º do art. 18 da Lei Complementar nº 140/2011, que impõe condição para que se aplique o que foi disposto em seu art. 9º, inciso XIV, alínea “a”, anteriormente mencionado:

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

[...]

§ 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.

Cumprindo o que foi determinado no texto acima (§2º do art. 18) a competência do órgão ambiental municipal para promover o licenciamento foi condicionada à edição da decisão dos conselhos Estaduais de Meio Ambiente. Com esse intuito, aprovou-se a Deliberação Normativa (DN) COPAM nº 213, de 22 de fevereiro de 2017, regulamentando, portanto, as disposições do art. 9º, inciso XIV, alínea “a” e do art. 18, § 2º da LC nº 140/2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será atribuição dos Municípios.

A DN COPAM nº 213/2017, em seu artigo 1º, expõe as atividades que serão licenciadas em âmbito municipal, *in verbis*:

**Art. 1º** - Para fins do exercício da atribuição originária dos municípios no licenciamento ambiental consideram-se atividades ou empreendimentos que causam ou possam causar impacto ambiental de âmbito local aqueles enquadrados

nas tipologias listadas no Anexo Único e no disposto nesta Deliberação Normativa.

Assim sendo, o licenciamento ambiental municipal, também conhecido como municipalização, no estado de Minas Gerais é realizado por duas formas. A primeira é por meio do exercício da competência originária dos municípios, conforme o disposto no artigo 9º, inciso XIV, alínea “a” e no artigo 18, §2º, na LC nº 140/2011, e regulamentada pela DN COPAM nº 213/2017. A outra forma se dá por meio de convênio de cooperação técnica e administrativa para delegação de competências estaduais, conforme o estabelecido pelo artigo 28 da Lei nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema – e dá outras providências, e pelo Decreto nº 46.937, de 21 de janeiro de 2016, que regulamenta o art. 28 da Lei nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016, e dá outras providências.

Para iniciar o exercício de sua atribuição de licenciamento ambiental é necessário que o Município possua no mínimo:

- i. Órgão Ambiental Capacitado, entendido como aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das funções administrativas de licenciamento e fiscalização ambiental de competência do município;
- ii. Conselho de Meio Ambiente paritário com caráter deliberativo.

Possuindo o que é acima exigido, o município deve se manifestar junto ao Estado, por meio de contato à Diretoria de Apoio à Gestão Municipal (DAGEM).

Os municípios mineiros que já têm competência originária para licenciar e fiscalizar atividades e empreendimentos, bem como os que têm a competência delegada por meio de convênio estão cadastrados no Sistema Municipal de Meio Ambiente de Minas Gerais (SIMMA-MG). Atualmente, o total de municípios aptos ao promover o licenciamento ambiental, que atuam no exercício da

atribuição originária, é 203, dentre eles o município de Itatiaiuçu, e deste total, 16 também atuam na forma de Convênios.

## **Licenciamento ambiental no município de Itatiaiuçu**

O município de Itatiaiuçu, através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), aderiu, em 01 de junho de 2021, o licenciamento, o controle e a fiscalização ambiental de empreendimentos de impacto local previstos na DN COPAM nº 213/2017.

A fim de estabelecer e regulamentar os procedimentos administrativos para o licenciamento ambiental no referido município, foi promulgada a Lei Complementar Municipal nº 149, de 19 de agosto de 2021, a qual “estabelece os procedimentos administrativos para o licenciamento ambiental municipal, a fiscalização e aplicação das penalidades para fins de controle, proteção e o desenvolvimento sustentável do Município de Itatiaiuçu e dá outras providências”.

O sistema de licenciamento ambiental tem por fim assegurar a participação pública, a transparência e o controle social, bem como a preponderância do interesse público, a celeridade e a economia processual, a prevenção do dano ambiental, análise integrada dos impactos ambientais e o desenvolvimento sustentável.

Esse sistema, em Itatiaiuçu, é constituído pelos órgãos e entidades responsáveis pela análise e julgamento dos processos de licenciamento ambiental e outros processos administrativos vinculados à proteção ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, na forma seguinte:

- i. Órgão executor: Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), ao qual compete: • definir diretrizes e procedimentos no âmbito do licenciamento ambiental;
- analisar os processos de licenciamento ambiental devidamente formalizados junto ao Município;

- emitir pareceres sugestivos para deliberação do Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente (CODEMA);
  - exercer ações de fiscalização e o poder de polícia para observância das normas contidas nas legislações de proteção, controle e conservação do meio ambiente.
- ii. Órgão consultivo e deliberativo no âmbito de sua competência: Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente (CODEMA), ao qual compete:
- decisão sobre a concessão de licenças ambientais e autorizações para intervenções ambientais de sua competência, respeitadas as legislações municipal, estadual e federal;
  - emissão em conjunto com a SMMA de deliberações normativas e resoluções que visam padronizar procedimentos administrativos de matéria de interesse ambiental;
  - receber denúncias de cunho ambiental feitas pela população, as encaminhando à SMMA para apuração e fiscalização.

É importante esclarecer que o CODEMA somente deliberará sobre a concessão de licenças ambientais mediante a apresentação, pela SMMA, de parecer com sugestão conclusiva, fundamentado nos estudos, projetos, documentos e demais diligências necessárias junto ao empreendedor, outros órgãos intervenientes, ou à comunidade, quando for o caso de realização de audiência pública.

Vale a pena mencionar que dentre as atribuições da SMMA que estão dispostas pela Lei Complementar Municipal nº 153, de 02 de dezembro de 2021, está previsto promover, coordenar, planejar, executar e avaliar o licenciamento ambiental no Município de acordo com o disposto na LC nº 140/2011.

Nesse mesmo sentido, a Lei Municipal nº 774, 05 de

junho 1995, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente (CODEMA) e dá outras providências, prevê que compete ao CODEMA deliberar sobre as solicitações de certidões para licenciamento do órgão ambiental competente.

Segundo a referida Lei Complementar Municipal nº 149/2021, compete ao município, observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas na Lei Complementar nº 140/2011, promover o licenciamento ambiental municipal das atividades ou empreendimentos:

- I. que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelo Conselho Estadual de Política Ambiental, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade;
- II. localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- III. cuja competência de regularização seja delegada ao Município pelo Estado ou União.

É importante mencionar o conceito de impacto ambiental de âmbito local disposto na DN COPAM nº 213/2017, sendo aquele causado por empreendimento cuja área diretamente afetada (ADA) - área onde ocorrerão as intervenções do empreendimento - e área de influência direta (AID) - área sujeita aos impactos ambientais diretos da implantação e operação da atividade e empreendimento - esteja localizada em espaço territorial pertencente a apenas um município e cujas características, considerados o porte, potencial poluidor e a natureza da atividade o enquadre nas classes 1 a 4, conforme especificação das tipologias listadas no Anexo Único da referida DN, na qual os empreendimentos e atividades foram organizados conforme a seguinte listagem:

A - Atividades Minerárias: aquelas que envolvem a extração e beneficiamento de minerais que se encontram no solo nas formas sólida, líquida e gasosa;

B - Atividades Industriais / Indústria Metalúrgica e Outras:

atividades que envolvem o uso, o beneficiamento e a transformação de minerais metálicos e não metálicos;

C - Atividades Industriais / Indústria Química e Outras: atividades que envolvem a indústria química, tanto na produção quanto na utilização de produtos químicos;

D - Atividades Industriais / Indústria Alimentícia: relacionadas à utilização de produtos de origem animal e vegetal;

E - Atividades de Infraestrutura: ligadas à infraestrutura de transporte, de energia, de saneamento, do parcelamento de solo e outras atividades de estrutura;

F - Gerenciamento de Resíduos e Serviços: relacionadas ao recebimento, armazenamento, triagem, reciclagem de papel, plástico, sucata, vidro, lâmpadas, baterias, eletroeletrônicos, disposição final tratamento do resíduo de serviço de saúde e resíduo sólido urbano e outros serviços passíveis de licenciamento ambiental;

G - Atividades Agrossilvipastoris: relacionadas a empreendimentos que realizam produção ou utilizam produtos de origem vegetal e animal.

Cada empreendimento e atividade recebeu uma codificação da seguinte forma: N-XX-YY-Z sendo:

N- Letra relativa a listagem onde o empreendimento e atividade foi enquadrado;

XX - Número do item da tipologia;

YY - Número do subitem da tipologia; e

Z - Dígito verificador da codificação do empreendimento / atividade.

A referida lista de atividades passíveis de licenciamento ambiental de competência originária abrange cento e trinta e três atividades, que vão da classe 1 à 4, conforme enquadramento estabelecido pela DN COPAM nº 217/2017. Além das atividades listadas na DN COPAM nº 217/2017, o município de Itatiaiuçu

incluiu a listagem H com duas atividades adicionais cabíveis de regularização ambiental: atividades de infraestrutura (parcelamento de solo urbano de porte inferior e abertura ou melhoramento de estradas vicinais), definidas pela LC nº 149/2021, como classe 0.

De acordo com a DN COPAM nº 217/2017, o potencial poluidor/degradador das atividades e empreendimentos será considerado através de critérios qualitativos, podendo ser classificado como pequeno (P), médio (M) ou grande (G), por meio das variáveis ambientais de ar, água e solo.

Já o porte, é considerado por meio de critérios quantitativos, podendo ser classificado também como pequeno (P), médio (M) ou grande (G), de acordo com os parâmetros e limites pré-estabelecidos para cada atividade ou empreendimento, conforme as listagens de atividade constantes no Anexo Único da referida DN.

É importante mencionar que o enquadramento dos empreendimentos e atividades em classes se dará conforme matriz de conjugação do potencial poluidor/degradador e do porte dispostas na Tabela 2 do Anexo Único da DN COPAM nº 217/2017, exposta na figura a seguir, onde leva-se em consideração o potencial poluidor/degradador e o porte.

Figura 1 – Determinação da classe do empreendimento a partir do potencial poluidor/degradador da atividade e do porte

		Potencial poluidor/degradador geral da atividade		
		P	M	G
Porte do Empreendimento	P	1	2	4
	M	1	3	5
	G	1	4	6

Fonte: Deliberação Normativa COPAM nº 217/2017

Conforme a LC nº 149/2021, o CODEMA, no exercício de sua competência deliberará acerca das licenças ambientais de atividades e empreendimentos listados conforme critérios de potencial poluidor/degradador, porte e de localização, cujo enquadramento seja definido conforme a DN COPAM nº

217/2017, nas seguintes modalidades:

I - Licenciamento Ambiental Simplificado (LAS): licenciamento realizado em uma única etapa, mediante o cadastro de informações relativas à atividade ou empreendimento junto ao órgão ambiental competente, ou pela apresentação do Relatório Ambiental Simplificado (RAS), contendo a descrição da atividade ou empreendimento e as respectivas medidas de controle ambiental;

II - Licenciamento Ambiental Concomitante (LAC): licenciamento no qual serão analisadas as etapas prévia, de instalação e operação, com a expedição concomitantemente de duas ou mais licenças;

III - Licenciamento Ambiental Trifásico (LAT): licenciamento no qual a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO) da atividade ou do empreendimento são concedidas em etapas sucessivas.

É importante mencionar que as modalidades de licenciamento são estabelecidas conforme Tabela 3 do Anexo Único da DN COPAM nº 217/2017, exposta na figura abaixo, por meio da qual são conjugadas a classe e os critérios locacionais de enquadramento, ressalvadas as renovações.

Figura 2 – Matriz de fixação da modalidade de licenciamento

		CLASSE POR PORTE E POTENCIAL POLUIDOR/DEGRADADOR					
		1	2	3	4	5	6
CRITÉRIOS LOCACIONAIS DE ENQUADRAMENTO	0	LAS - Cadastro	LAS - Cadastro	LAS - RAS	LAC1	LAC2	LAC2
	1	LAS - Cadastro	LAS - RAS	LAC1	LAC2	LAC2	LAT
	2	LAS - RAS	LAC1	LAC2	LAC2	LAT	LAT

Fonte: Deliberação Normativa COPAM nº 217/2017

Os critérios locacionais de enquadramento referem-se à relevância e à sensibilidade dos componentes ambientais que os caracterizam, sendo-lhes atribuídos pesos 01 (um) ou 02 (dois), conforme Tabela 4 do Anexo Único da Deliberação Normativa COPAM nº 217/2017, exposta na figura abaixo. O peso 0 (zero) será atribuído à atividade ou empreendimento que não se enquadrar em nenhum dos critérios locacionais.

## Critérios locacionais de enquadramento

Critérios Locacionais de Enquadramento	Peso
Localização prevista em Unidade de Conservação de Proteção Integral, nas hipóteses previstas em Lei	2
Supressão de vegetação nativa em áreas prioritárias para conservação, considerada de importância biológica "extrema" ou "especial", exceto árvores isoladas	2
Supressão de vegetação nativa, exceto árvores isoladas	1
Localização prevista em zona de amortecimento de Unidade de Conservação de Proteção Integral, ou na faixa de 3 km do seu entorno quando não houver zona de amortecimento estabelecida por Plano de Manejo; excluídas as áreas urbanas.	1
Localização prevista em Unidade de Conservação de Uso Sustentável, exceto APA	1
Localização prevista em Reserva da Biosfera, excluídas as áreas urbanas	1
Localização prevista em Corredor Ecológico formalmente instituído, conforme previsão legal	1
Localização prevista em áreas designadas como Sítios Ramsar	2
Localização prevista em área de drenagem a montante de trecho de curso d'água enquadrado em classe especial	1
Captação de água superficial em Área de Conflito por uso de recursos hídricos.	1
Localização prevista em área de alto ou muito alto grau de potencialidade de ocorrência de cavidades, conforme dados oficiais do CECAV-ICMBio	1

Fonte: Deliberação Normativa COPAM nº 217/2017

Na ocorrência de interferência da atividade ou empreendimento em mais de um critério locacional, deverá ser considerado aquele de maior peso.

Para fins de planejamento do empreendimento ou atividade,

bem como verificação de incidência de critérios locacionais, o empreendedor poderá acessar o sistema informatizado da Infraestrutura de Dados Espaciais do Sisema – IDE-Sisema, na qual se encontram disponíveis os dados georreferenciados relativos aos critérios locacionais.

Cumpre esclarecer que, a SMMA, quando o critério técnico assim o exigir, poderá, justificadamente, determinar que o licenciamento se proceda em quaisquer de suas modalidades, independentemente do enquadramento inicial da atividade ou do empreendimento, observada necessidade de apresentação dos estudos ambientais especificamente exigidos e respeitado o contraditório.

Os prazos de validade das licenças ambientais acompanharão os prazos determinados na DN COPAM nº 217/2017 ou norma que venha a sucedê-la, sendo eles:

- I - Licença Ambiental Simplificada: 10 anos;
- II - Licença Prévia: 5 anos;
- III - Licença de Instalação: 6 anos; IV - Licença de Operação: 10 anos.

É importante mencionar que a SMMA emitirá certidão de dispensa, a pedido do requerente, àqueles empreendimentos ou atividades que não tiverem enquadramento na DN COPAM nº 217/2017, em função do potencial poluidor/degradador, porte e sua localização, ou na listagem H, as quais forem de competência municipal.

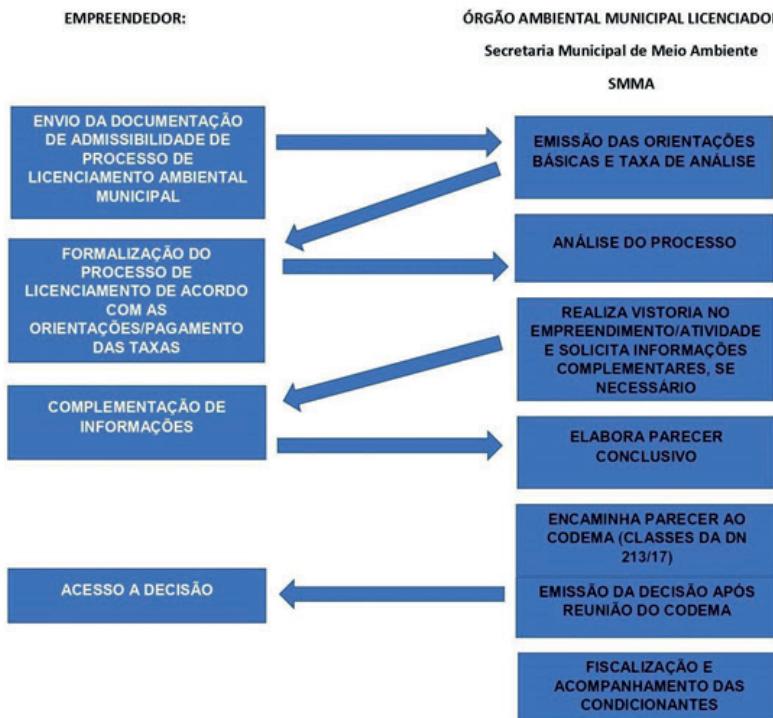
Para formalização do pedido de licenciamento ambiental, o empreendedor deverá realizar o preenchimento do formulário de caracterização do empreendimento (FCE), disponível na aba do licenciamento ambiental no site do município, e protocolar o formulário no balcão principal da Prefeitura ou na Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Em seguida, a SMMA realizará a emissão do formulário de orientação básica (FOBI), com a documentação necessária para formalização do processo e encaminhará para o empreendedor via e-mail. Após entrega das

informações pelo empreendedor, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente fará a análise do processo. O fluxo dos processos de licenciamento ambiental está esquematizado na figura abaixo:

Fluxo dos processos de licenciamento ambiental do município de Itatiaiuçu



FLUXO DOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL



O empreendedor, requerente do pedido da análise de licenciamento ambiental de seu empreendimento, terá um prazo de noventa dias para formalização dos processos de licenciamento ambiental simplificado e cento e vinte dias para os demais processos de licenciamento ambiental, salvo aqueles no qual for exigido estudos de impacto ambiental, que terão prazo de trezentos e sessenta dias para formalização, contados a partir da emissão do Formulário de Orientação pela SMMA, com pena de cancelamento do formulário, sem prejuízo à formalização de novo pleito pelo empreendedor.

O prazo para conclusão das análises dos processos de licenciamento ambiental formalizados na SMMA obedecerá às modalidades de licenciamento, sendo até sessenta dias para os licenciamentos ambientais simplificados, seis meses para o licenciamento ambiental concomitante (caso instruído com EIA, ou caso necessite da elaboração de audiência pública, seu prazo para conclusão será de doze meses) e doze meses para o licenciamento ambiental trifásico.

Estando de posse das informações necessárias, os analistas da SMMA realizarão vistoria no local do empreendimento e emitirão parecer circunstanciado sobre o empreendimento, apontando as condicionantes e medidas compensatórias que se mostrarem necessárias para a garantia da viabilidade ambiental do empreendimento, ou opinando pelo indeferimento ou arquivamento do pedido de licença.

Depois de atendidas todas as exigências e esclarecimentos solicitados pela SMMA no prazo estipulado e mediante quitação integral das taxas, os processos administrativos e os pareceres são encaminhados ao CODEMA para decisão.

É importante esclarecer que na composição do CODEMA estão os representantes do Poder Público: Poder Executivo Municipal, Poder Legislativo Municipal e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e representantes da Sociedade Civil: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação de

## Produtores Rurais e setores organizados da sociedade.

Desde a implantação do sistema de licenciamento ambiental municipal, já foram licenciados ao todo seis empreendimentos, que estão exibidos na figura a seguir:

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITATIAIUÇU			
ESTADO DE MINAS GERAIS			
CNPJ: 18.691.766/0001-25			
Praça Antônio Quirino da Silva, 404 - Centro - Itatiaiuçu/MG - CEP: 35685-000			
SECRETAIRIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - LISTAGEM DE EMPREENDIMENTOS LICENCIADOS			
PROCESSO N°	EMPREENDIMENTO	ATIVIDADES	LICENÇA N°
43.032/2021	Prefeitura Municipal de Itatiaiuçu	E-03-05-0 - Interceptores, Emissários, Elevatórias e Relevado de Esgoto	Dispensa de Licenciamento Ambiental - 001/2021
43.172/2021	Welton Ferreira dos Santos	F-01-01-6 - Central de recebimento, armazenamento, triagem e/ou transbordo de sucata metálica, papel, papelão, plásticos ou vidro para reciclagem, contaminados com óleos, graxas ou produtos químicos, exceto agrotóxicos	Dispensa de Licenciamento Ambiental - 002/2021
43.194/2021	Kelsey Gonçalves Pereira	E-04-01-4 - Loteamento do solo urbano, exceto distritos industriais e similares	Dispensa de Licenciamento Ambiental - 003/2021
43.613/2021	Posto de Combustíveis Ensinamentos de Cristo Ltda	F-06-01-7 - Postos revendedores, postos ou pontos de abastecimento, instalações de sistemas retalhistas, postos fluíduos de combustíveis e postos revendedores de combustíveis de aviação	Licença Ambiental Simplificada LAS/CADASTRO - 001/2022
43.617/2021	Rede Dom Pedro de Postos Ltda	F-06-01-7 - Postos revendedores, postos ou pontos de abastecimento, instalações de sistemas retalhistas, postos fluíduos de combustíveis e postos revendedores de combustíveis de aviação	Licença Ambiental Simplificada LAS/RAS - 001/2022
45.769/2022	Construtora Barbosa Mello S/A	C-10-0-4 - Usina de produção de concreto comum e F-06-03-7 - Postos revendedores, postos ou pontos de abastecimento, instalações de sistemas retalhistas, postos fluíduos de combustíveis e postos revendedores de combustíveis de aviação	Licença Ambiental Simplificada LAS/RAS - 002/2022

Fonte: Prefeitura Municipal de Itatiaiuçu

Como pode ser verificado pela imagem, os três primeiros processos administrativos incorreram em dispensa de licenciamento ambiental, uma vez que os parâmetros das atividades objeto do licenciamento ambiental foram inferiores ao que a DN estabelece.

Dessa forma, mesmo que uma atividade esteja listada como passível de licenciamento, se possuir parâmetro inferior ao mínimo exigido sob o código referenciado, dispensará a regularização por meio do instrumento de licenciamento ambiental, nos termos dos arts. 2º, 3º e 4º da DN COPAM nº 217/2017.

Podemos observar que os três últimos processos administrativos resultaram na expedição de licenças ambientais pela modalidade do Licenciamento Ambiental Simplificado – LAS, sendo um mediante o cadastro de informações relativas ao empreendimento e os outros dois pela elaboração de Relatório Ambiental Simplificado – RAS, contendo a descrição da atividade e as respectivas medidas de controle ambiental.

É importante mencionar que cada atividade possui suas características e especificidades, sendo assim, os parâmetros variam em função da natureza da atividade. Nos exemplos dos

empreendimentos licenciados no município, tem-se os seguintes parâmetros como critérios de avaliação:

Quadro 1 – Critérios avaliados nos empreendimentos e atividades licenciadas no município

<b>Código</b>	<b>Atividade</b>	<b>Pot. Poluidor/ Degradador</b>	<b>Porte</b>
E-03-05-0	Interceptores, Emissários, Elevatórias e Reversão de Esgoto	Geral: P	Vazão Máxima - ℓ/s
F-01-01-6	Central de recebimento, armazenamento, triagem e/ou transbordo de sucata metálica, papel, papelão, plásticos ou vidro para reciclagem, contaminados com óleos, graxas ou produtos químicos, exceto agrotóxicos	Geral: M	Área útil - ha
E-04-01-4	Loteamento do solo urbano, exceto distritos industriais e similares	Geral: M	Área Total - ha
F-06-01-7	Postos revendedores, postos ou pontos de abastecimento, instalações de sistemas retalhistas, postos flutuantes de combustíveis e postos revendedores de combustíveis de aviação	Geral: M	Capacidade de armazenamento - m <sup>3</sup>
C-10-01-4	Usinas de produção de concreto comum	Geral: M	Produção - m <sup>3</sup> /h

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos da Prefeitura Municipal de Itatiaiuçu

Por fim, esclarece-se que todas as informações relacionadas ao procedimento de licenciamento ambiental tais como legislações, formulários, termos de referência, pareces técnicos, atas de reunião do CODEMA, licenças concedidas, podem ser encontradas no site oficial da Prefeitura Municipal de Itatiaiuçu/MG, na aba Licenciamento ambiental.

## Considerações finais

É de grande vantagem para todos os municípios, implantar o sistema de licenciamento ambiental municipal, pois, assim, o órgão público municipal passa a disciplinar e regulamentar o acesso e o uso aos recursos ambientais dos empreendimentos que desenvolvem atividades locais, prevenindo-se danos ambientais.

Além disso, com o sistema de licenciamento implantado, os Municípios podem atrair mais investimentos, uma vez que o processo de aprovação das licenças ambientais em âmbito municipal tende a acontecer de forma mais ágil, obviamente sem perder a qualidade técnica, e ainda há a possibilidade de ganho com a arrecadação de recursos de taxas.

Com o acompanhamento das condicionantes das licenças ambientais e a fiscalização das atividades, é possível atestar que as medidas preventivas e de controle estão sendo adotadas nos estabelecimentos. Dessa forma, a questão ambiental nos empreendimentos e projetos é levada em consideração desde a sua concepção.

O órgão ambiental municipal, ao assumir a atribuição e a competência do licenciamento ambiental, favorece, de forma ambiental, econômica e social, não só o município, mas também, os municípios e os empreendimentos que desenvolvem atividades locais.

O licenciamento ambiental, quando cumpre a promoção do desenvolvimento econômico, compatibilizado com a preservação ambiental, sobretudo com a sustentabilidade, beneficia a sociedade como um todo.

Ante ao exposto, fica evidente a importância do licenciamento ambiental, útil na conservação dos recursos naturais, na proteção da biodiversidade, na prevenção da degradação do meio ambiente e na manutenção da qualidade de vida da população humana.

## Referências

**BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucional/constitucionalcompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/constitucionalcompilado.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2022.

**BRASIL, Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981:** dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2022.

**BRASIL, Lei Complementar nº 140, de 08 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2022.

**CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986:** dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=8902>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

**CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997:** dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2080>>. Acesso em: 22 jan 2022.

**CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL,**

**Deliberação Normativa COPAM N° 213, de 22 de fevereiro de 2017:** regulamenta o disposto no art. 9º, inciso XIV, alínea “a” e no art. 18, § 2º da Lei Complementar Federal nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será atribuição dos Municípios. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=43778>>. Acesso em: 22 jan 2022.

### **CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL, Deliberação Normativa COPAM**

**Nº 217, de 06 de dezembro de 2017:** estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, bem como os critérios locacionais a serem utilizados para definição das modalidades de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais no Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=45558>>. Acesso em: 22 jan 2022.

**ITATIAIUÇU, Lei Complementar Municipal nº 149, de 19 de agosto de 2021:** estabelece os procedimentos administrativos para o licenciamento ambiental municipal, a fiscalização e aplicação das penalidades para fins de controle, proteção e o desenvolvimento sustentável do Município de Itatiaiuçu e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.itatiaiucu.mg.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx/Lei\\_Complementar\\_149\\_2021\\_Licenciamento\\_Ambiental?cdLocal=2&arquivo={ACCAEED7-4BC5-857BEB553C4CAE6DEB6D}.pdf](https://www.itatiaiucu.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_Complementar_149_2021_Licenciamento_Ambiental?cdLocal=2&arquivo={ACCAEED7-4BC5-857BEB553C4CAE6DEB6D}.pdf)>. Acesso em: 22 jan 2022.

**ITATIAIUÇU, Lei Complementar Municipal nº 153, de 02 de dezembro de 2021:** reestrutura a Organização Geral da Administração Direta do Município de Itatiaiuçu e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.itatiaiucu.mg.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx/Lei\\_Complementar\\_153\\_2021?cdLocal=5&arquivo={AE41087E-4EA4-081C-B686-ED1B52DEAD6C}.pdf](https://www.itatiaiucu.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_Complementar_153_2021?cdLocal=5&arquivo={AE41087E-4EA4-081C-B686-ED1B52DEAD6C}.pdf)>. Acesso em: 22 jan 2022.

ITATIAIUÇU, Lei Ordinária nº 774, de 05 de junho de 1995: dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.itatiaiucu.mg.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx/Lei\\_Ordinaria\\_774\\_1995?cdLocal=5&arquivo={DCAED22D-0B8B-4A4B-EA47-CAAEE2A0AEAD}.pdf](https://www.itatiaiucu.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_Ordinaria_774_1995?cdLocal=5&arquivo={DCAED22D-0B8B-4A4B-EA47-CAAEE2A0AEAD}.pdf)>. Acesso em: 22 jan 2022.



# Responsabilidade civil das pessoas jurídicas no Direito Ambiental

Vinicius Azevedo Almeida<sup>1</sup>

Roberto Brandão Araújo<sup>2</sup>

## Introdução

No cenário contemporâneo, a Responsabilidade Civil Ambiental é um pilar essencial do Direito Ambiental, abordando a obrigação de reparar danos ao meio ambiente, aos recursos naturais e bens relacionados. Ela se baseia em princípios fundamentais que vinculam a ação humana às consequências ambientais, promovendo a justiça ambiental e a sustentabilidade.

O Brasil, rico em biodiversidade e recursos naturais, tem obrigações legais e morais para a proteção ambiental, refletidas na Constituição Federal de 1988. Esta constituição estabelece a responsabilidade coletiva de preservar um ambiente equilibrado para as atuais e futuras gerações, reconhecendo o ambiente saudável como um direito fundamental.

O Código Civil Brasileiro é a base da responsabilidade civil no país, abrangendo danos gerais e ambientais. Destaca-se a

1 Especialista em Direito Ambiental pela Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais. Estudante – Fundação Mineira de Educação e Cultura – FUMEC. Graduado em 2020 – Faculdade de Ipatinga. E-mail: vinicius.azevedo98@hotmail.com

2 Advogado militante, especialista em Direito Público; especialista Direito Urbanístico e Ambiental e Mestre em Relações Internacionais pela PUC-MG. Coordenador E Professor da Pós-Graduação em Direito Ambiental da Fundação Escola Superior do Ministério Público de MG. Diretor Jurídico do Instituto Gestão Verde (IGV). Presidente da Comissão de Educação Jurídica da OAB-MG (2022-2024). E-mail: robertobrandaoraujo@gmail.com

diferença entre a responsabilidade objetiva, que não requer prova de culpa, e a subjetiva, que exige demonstração de culpa ou dolo do agente causador.

Este trabalho examina os aspectos jurídicos da responsabilidade civil ambiental no Brasil, incluindo sua evolução jurisprudencial, tipos de danos ambientais, medidas de reparação e desafios contemporâneos. Ele também enfoca o papel de empresas, governo e indivíduos na responsabilização por danos ambientais e explora os instrumentos legais disponíveis.

Os princípios do Poluidor-Pagador e do Usuário-Pagador são analisados, destacando a conexão entre a atividade humana e suas consequências ambientais. A jurisprudência brasileira é examinada através de estudos de casos, revelando a aplicação prática dos princípios e normas da responsabilidade civil ambiental.

Este Trabalho de Conclusão de Curso busca compreender a relevância da responsabilidade civil ambiental na busca por um ambiente saudável e equilibrado, bem como os desafios enfrentados por uma sociedade em constante evolução. Assim, contribui para uma compreensão mais profunda do campo e a busca por soluções que harmonizem o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental.

## **Meio Ambiente**

A definição de Meio Ambiente Melo, Coutinho e Farias (2015, p.27) traz que

O meio ambiente é o lugar onde se manifesta a vida, seja existência humana ou de qualquer outra espécie, o que inclui os aspectos que contribuem para que isso ocorra.

Em outras palavras, ao pensar em um conceito mais voltando para o meio ambiente natural, vejamos o livro de Melo, Coutinho e Farias (2015, p. 27),

o meio ambiente é formado por pelos elementos bióticos, que é o conjunto de seres vivos em um determinado ecossistema, a

exemplo dos animais e plantas, pelos elementos abióticos, que é o conjunto de fatores físicos ou químicos que contribuem para a manifestação da vida, como a água, o solo, a umidade e o vento, bem como pela interação entre cada um desses elementos.

Em termos técnicos, o jurista Celso Antônio Pacheco Fiorillo, em seu livro “Curso de Direito Ambiental Brasileiro” (2003), define o meio ambiente como: “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Essa definição ressalta a complexidade do meio ambiente, abrangendo não apenas os elementos naturais, mas também as interações e influências que o ser humano exerce sobre ele.

Portanto, o meio ambiente, sob a perspectiva jurídica e técnica, não se restringe a elementos naturais como fauna, flora e recursos hídricos, mas inclui também aspectos sociais, culturais e econômicos, sendo considerado um bem essencial à qualidade de vida e um patrimônio a ser preservado para as atuais e futuras gerações.

## **Definição de Direito Ambiental**

O Direito Ambiental é uma área do direito que se ocupa das normas e princípios jurídicos voltados à regulação e proteção do meio ambiente e dos recursos naturais. Esta disciplina jurídica emergiu como resposta aos crescentes desafios ambientais enfrentados pelo planeta, reconhecendo a importância de uma abordagem legal específica para lidar com questões como a preservação da biodiversidade, a prevenção da poluição e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Uma definição consagrada de Direito Ambiental é a apresentada pelo renomado jurista brasileiro José Rubens Morato Leite em sua obra “Direito Ambiental do Brasil” (2009): “O conjunto de princípios e normas de Direito Público e Privado que tem por objetivo a disciplina jurídica do uso e da proteção do meio

ambiente, visando a sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações”.

Essa definição enfatiza a natureza multidisciplinar do Direito Ambiental, abrangendo tanto aspectos de direito público quanto de direito privado, com o objetivo principal de garantir a preservação do meio ambiente para as gerações atuais e futuras.

Por outro lado, A definição jurídica “O direito ambiental é o ramo do Direito Público composto por princípios e regras que regulam as condutas humanas que afetem, potencialmente ou efetivamente, direta ou indiretamente, o meio ambiente, quer o natural, o cultural ou o artificial” (Amado, 2011, p. 11).

O Direito Ambiental é, portanto, um ramo do direito que lida com a complexa interação entre atividades humanas e o ambiente natural, buscando estabelecer regras e instrumentos legais que promovam o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental, com o objetivo primordial de assegurar o desenvolvimento sustentável e a proteção da saúde humana, efetivando a preservação ambiental por meio de normas específicas.

## **Princípios**

No panorama do Direito Ambiental, os princípios constituem os alicerces que sustentam a estrutura jurídica destinada à preservação e proteção do meio ambiente. Estes princípios, muitos originados em acordos internacionais, foram assimilados pelo ordenamento jurídico brasileiro e desempenham um papel fundamental na formulação de políticas ambientais e na interpretação das leis ambientais. Dentre esses princípios, destacam-se o Princípio da Prevenção, Princípio da Precaução, Princípio do Poluidor-Pagador, Princípio do Desenvolvimento Sustentável e Princípio da Participação Pública.

### **Princípio da Prevenção e Princípio da Precaução**

O Princípio da Prevenção estabelece que medidas preventivas devem ser adotadas para evitar a degradação ambiental antes que esta ocorra. Sua origem remonta à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo, em 1972, quando se tornou evidente que medidas preventivas eram essenciais para a proteção ambiental. Posteriormente, foi incorporado em diversos tratados internacionais e na legislação de vários países.

O Princípio da Precaução, por sua vez, postula que, na ausência de consenso científico absoluto, medidas de precaução devem ser adotadas quando existir a possibilidade de dano sério ou irreversível ao meio ambiente. Este princípio foi formalmente reconhecido em documentos internacionais, como a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, enfatizando a necessidade de precaução na ausência de certeza científica.

A aplicação prática desses princípios pode ser observada em casos como a proibição de substâncias químicas prejudiciais ao ambiente, mesmo quando seus efeitos a longo prazo não são completamente compreendidos. Também orientam a adoção de políticas de gestão de riscos ambientais, como a regulamentação da biotecnologia e da engenharia genética.

## **Princípio do Poluidor-Pagador e Princípio do Desenvolvimento Sustentável**

O Princípio do Poluidor-Pagador estabelece que aqueles que causam danos ao meio ambiente devem arcar com os custos de prevenção, controle e reparação dos danos. Esse princípio visa internalizar os custos ambientais nas atividades econômicas e incentivar a adoção de práticas mais sustentáveis. No contexto brasileiro, esse princípio se aplica, por exemplo, na imposição de multas a empresas que poluem rios ou desmatam áreas de preservação permanente.

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável preconiza

que o desenvolvimento econômico deve ser conduzido de forma a atender às necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atenderem às suas próprias necessidades. Este princípio foi popularizado pelo Relatório Brundtland em 1987 e posteriormente incorporado à Constituição Federal Brasileira em seu Artigo 225.

Ambos os princípios têm influência direta na legislação ambiental brasileira e são aplicados em diversos contextos, desde a concessão de licenças ambientais até a formulação de políticas de desenvolvimento regional sustentável.

## **Princípio da Participação Pública**

O Princípio da Participação Pública consagra o direito da sociedade de participar das decisões que afetam o meio ambiente. Ele promove a transparência e a democracia na gestão ambiental, permitindo que os cidadãos tenham voz ativa em processos de tomada de decisão. No Brasil, a participação pública é prevista em várias leis, como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente.

Estes princípios não apenas constituem a espinha dorsal do Direito Ambiental, mas também refletem a evolução histórica desse campo. Do enfoque reativo ao preventivo, eles moldaram a forma como a sociedade e o Estado encaram as questões ambientais, resultando em um sistema jurídico que procura equilibrar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental de maneira mais eficaz.

## **Responsabilidade Civil**

A Responsabilidade Civil no Direito Brasileiro é uma instituição fundamental que abrange um vasto espectro de situações legais, relacionadas à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de atos ilícitos ou omissões. Esta área

do direito evoluiu ao longo dos séculos, respondendo a mudanças sociais, culturais e econômicas, com o objetivo de estabelecer um equilíbrio entre a liberdade individual e a proteção dos direitos alheios. Neste contexto, é pertinente explorar a evolução histórica da Responsabilidade Civil no Brasil, traçando seu desenvolvimento desde suas origens até as perspectivas contemporâneas, com um breve olhar sobre a Responsabilidade Civil Ambiental, tema de crescente relevância no cenário jurídico atual.

A evolução histórica da Responsabilidade Civil no Brasil é uma jornada que remonta à influência do direito romano, que estabeleceu os fundamentos da responsabilidade civil como uma questão de reparação pelo dano causado a outrem.

Com a colonização do Brasil pelos portugueses, os princípios do direito luso-brasileiro foram introduzidos, consolidando os primeiros conceitos de responsabilidade civil na Colônia.

A grande mudança ocorreu com a independência do Brasil e a promulgação do Código Civil de 1916, que estabeleceu bases mais sólidas para a responsabilidade civil. No entanto, esse código refletia predominantemente o direito oitocentista europeu, com um enfoque maior na culpa do agente causador do dano.

A virada histórica se deu com a Constituição de 1988, que consagrou o princípio da responsabilidade civil como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (Artigo 1º, inciso IV). Isso resultou em uma série de mudanças significativas na legislação, promovendo uma abordagem mais abrangente e moderna da responsabilidade civil. Neste contexto, o jurista Caio Mário da Silva Pereira, em sua obra “Instituições de Direito Civil” (2016), observa: “A responsabilidade civil, hoje, já não se contenta em ser apenas um resarcimento de perdas e danos. Ela objetiva fornecer ao lesado uma garantia de confiança na ordem jurídica e uma satisfação moral em relação ao autor do dano”.

A Responsabilidade Civil no Direito Brasileiro é uma área em constante evolução, que desempenha um papel fundamental na proteção dos direitos individuais e coletivos. Desde suas origens nas

Ordenações Filipinas até a Constituição de 1988, o Brasil passou por uma progressiva transformação legal que redefiniu os princípios e as normas que regem a responsabilidade civil.

A Responsabilidade Civil Ambiental emerge como uma vertente de crescente importância, refletindo o compromisso do país com o desenvolvimento sustentável e a preservação dos recursos naturais. Embora seja um tema complexo e abrangente, a compreensão dos princípios básicos da responsabilidade civil é essencial para a análise mais aprofundada da Responsabilidade Civil Ambiental, que será explorada na próxima etapa deste trabalho. Dessa forma, a Responsabilidade Civil no Direito Brasileiro desempenha um papel crucial na garantia dos direitos individuais e coletivos, e sua evolução continua a moldar o sistema jurídico brasileiro.

## **Responsabilidade civil ambiental à luz do direito brasileiro**

A responsabilidade civil ambiental pelos danos ocasionados ao meio ambiente é objetiva, conforme estabelece a Lei nº 6.938/81 em seu Artigo 14, Parágrafo 1º. Nesse sentido, basta a existência da ação de lesividade e o nexo de causalidade para se configurar a responsabilidade:

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

§ 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.

Já a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 225,

Parágrafo 3º, afirma que a responsabilidade pelos danos ambientais é objetiva:

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

[...]

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

No Direito Brasileiro, a responsabilidade civil ambiental se desdobra em dois tipos: a responsabilidade civil objetiva e a responsabilidade civil subjetiva. A primeira, preconizada pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), dispensa a comprovação de culpa, bastando a demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano ambiental. A segunda, por sua vez, exige a comprovação da culpa ou dolo do agente causador do dano, sendo aplicada em situações mais específicas.

A responsabilidade civil ambiental no Brasil é orientada, em grande medida, pelo Princípio do Poluidor-Pagador. Este princípio estabelece que quem polui ou degrada o ambiente deve arcar com os custos da reparação e da prevenção dos danos. Sua aplicação é visível em diversos casos no país, como a imposição de multas a empresas que despejam poluentes em rios ou que desmatam áreas de preservação permanente. O Princípio do Poluidor-Pagador internaliza os custos ambientais nas atividades econômicas, incentivando a adoção de práticas mais sustentáveis.

Um dos princípios norteadores da responsabilidade civil ambiental é a busca pela reparação integral dos danos causados ao meio ambiente. Isso significa que o agente poluidor ou degradador deve não apenas reparar o dano efetivamente causado, mas também arcar com os custos da prevenção e da recuperação do ambiente afetado. A jurisprudência brasileira tem sido ativa na aplicação desse

princípio, determinando a restauração completa do meio ambiente quando necessário, bem como a imposição de sanções financeiras significativas para desencorajar condutas prejudiciais.

Além da responsabilidade civil após o dano ambiental, o Direito Brasileiro também enfatiza a prevenção e o controle ambiental. Nesse sentido, o licenciamento ambiental e a avaliação de impacto ambiental são instrumentos cruciais. O licenciamento ambiental impõe restrições e condicionantes a empreendimentos potencialmente impactantes, garantindo que sejam desenvolvidos de maneira sustentável. A avaliação de impacto ambiental, por sua vez, avalia os efeitos ambientais antes da autorização de projetos, proporcionando a oportunidade de mitigação ou mesmo de recusa caso o impacto seja considerado inaceitável.

A jurisprudência brasileira tem desempenhado um papel fundamental na consolidação da responsabilidade civil ambiental no país. Casos emblemáticos, como o desastre de Mariana, demonstram a aplicação prática dos princípios e normas que regem essa área do direito. Os tribunais têm proferido decisões que determinam a reparação integral dos danos ambientais, bem como a imposição de sanções financeiras significativas, como forma de desestimular condutas prejudiciais.

Apesar dos avanços, a responsabilidade civil ambiental no Brasil enfrenta desafios significativos. A morosidade do sistema judiciário, a falta de estrutura para avaliação de impacto ambiental e a aplicação inconsistente das leis em todo o país são algumas das questões que precisam ser abordadas. Além disso, a necessidade de estabelecer valores adequados para a reparação de danos ambientais e a definição de critérios mais claros para a quantificação desses danos são temas em constante debate.

## **Responsabilidade das Empresas na Proteção Ambiental**

As empresas desempenham um papel crucial na responsabilidade civil ambiental. Elas são frequentemente

responsáveis por danos ambientais devido às suas atividades industriais. Portanto, é fundamental que as empresas adotem práticas de gestão ambiental responsável, realizem avaliações de impacto ambiental adequadas e estejam preparadas para reparar danos ambientais que possam causar.

Além disso, o Estado desempenha um papel fundamental na fiscalização e aplicação da responsabilidade civil ambiental. É responsável por garantir que as leis ambientais sejam cumpridas e que os danos ambientais sejam devidamente reparados. Para isso, é necessário que os órgãos ambientais tenham recursos e capacidade para monitorar e fiscalizar as atividades que possam causar danos ao meio ambiente.

A formação jurídica ambiental é fundamental para a eficácia da responsabilidade civil ambiental. Advogados e juízes precisam compreender as nuances do Direito Ambiental e estar atualizados sobre as últimas decisões judiciais e legislações ambientais. A educação jurídica ambiental também é essencial para a formação de profissionais capazes de atuar na defesa do meio ambiente.

A sociedade civil desempenha um papel crucial na fiscalização e mobilização em prol da responsabilidade civil ambiental. Organizações não governamentais, movimentos sociais e cidadãos engajados desempenham um papel fundamental na denúncia de violações ambientais, na pressão por ações de reparação e na conscientização da sociedade sobre questões ambientais.

## **Responsabilidade Civil da Pessoa Jurídica**

As Pessoas Jurídicas são entidades legalmente reconhecidas, às quais a lei atribui personalidade jurídica. Com o propósito de realizar objetivos comuns, diversos indivíduos unem seus esforços e recursos. No entanto, para atuarem de maneira unificada, é necessário que esse grupo adquira personalidade jurídica, permitindo que atuem em nome próprio, desvinculados de cada um de seus membros.

A responsabilidade civil ambiental das empresas deriva de suas condutas e atividades que possam resultar em danos ao meio ambiente. Embora as pessoas jurídicas se expressem por meio de indivíduos capazes (os seres humanos), é importante notar que as pessoas jurídicas são entidades fictícias, desprovidas de vontade própria.

Entretanto, a responsabilidade por qualquer dano ambiental, quando os recursos da pessoa jurídica não são suficientes, deve se estender aos bens de seus sócios ou representantes. Por exemplo, suponha que uma empresa cause um grave dano ambiental que resulte na cassação de suas atividades, levando seus proprietários e sócios a encerrarem suas funções. Posteriormente, esses mesmos indivíduos podem abrir uma nova empresa para continuar as mesmas atividades, potencialmente continuando a representar riscos e ameaças ao meio ambiente, como faziam antes.

A atividade empresarial, especialmente as indústrias, é essencial para a economia e a sociedade moderna global. No entanto, não podemos ignorar as relações dessas empresas com o meio ambiente, dado o potencial para desastres ambientais de grande gravidade. Com a globalização e o aumento do consumo, as empresas, impulsionadas pelo lucro e modernização, muitas vezes cometem abusos contra o meio ambiente, o que pode resultar em danos irreparáveis e desastres ecológicos. Empresas, dependendo de suas atividades e características, podem ser potencialmente degradadoras e prejudiciais ao meio ambiente, comprometendo a qualidade de vida e, em casos extremos, a própria vida humana.

Diante disso, o princípio da responsabilidade civil das pessoas jurídicas é objetiva. A Lei 6.938/1981, que trata da política nacional do meio ambiente e da proteção da ecologia e da qualidade de vida, incorpora a regra da responsabilidade objetiva nas questões relacionadas ao meio ambiente, baseada na teoria do risco. A Lei 7.347/1985, que regulamenta as ações civis públicas de responsabilidade por danos ambientais, estabelece quem são os legitimados para promover essas ações contra agentes poluidores, incluindo o Ministério Público, a Defensoria Pública e a União

Federal.

Nesse contexto, a responsabilidade civil das pessoas jurídicas se apresenta como um importante instrumento legal para a proteção do meio ambiente e da qualidade de vida da sociedade, especialmente em face dos desafios ambientais crescentes.

## **Dano Ambiental**

O dano ambiental pode ser definido como a lesão causada ao meio ambiente, abrangendo não apenas danos físicos, mas também danos ecológicos, sociais e culturais. Em consonância com essa definição, Canotilho e Leite afirmam em sua obra “Direito Constitucional Ambiental Brasileiro” (2016): “O dano ambiental compreende a degradação ou destruição significativa do ambiente, afetando negativamente os ecossistemas, a saúde humana, a qualidade de vida e os valores culturais”.

Essa ampla compreensão do dano ambiental é fundamental para abordar de maneira abrangente os impactos adversos sobre o meio ambiente.

## **Classificação e implicações jurídicas do Dano Ambiental**

O dano ambiental pode ser classificado de várias maneiras, considerando sua origem, extensão e gravidade. Em seu livro “Direito Ambiental Brasileiro” (2018), Paulo Affonso Leme Machado apresenta uma classificação útil:

- a) Dano Ambiental Direto: É o dano causado diretamente à natureza, como a poluição de rios ou o desmatamento;
- b) Dano Ambiental Indireto: Refere-se ao dano causado de forma indireta, como a degradação do solo devido à poluição do ar;
- c) Dano Ambiental Temporal: Envolve danos que ocorrem ao longo do tempo, como a contaminação do solo que se desenvolve gradualmente;

d) Dano Ambiental Espacial: Relaciona-se com danos que ocorrem em locais específicos, como a destruição de um habitat natural.

As implicações jurídicas do dano ambiental são vastas e incluem responsabilização, reparação e prevenção. Em sua obra “Direito Ambiental Brasileiro” (2019), Celso Antonio Pacheco Fiorillo destaca: “O dano ambiental não só exige a responsabilização civil e penal dos agentes causadores, como também demanda medidas para a restauração do ambiente degradado e a implementação de políticas públicas preventivas”.

Essa abordagem holística é essencial para promover a proteção do meio ambiente.

Juridicamente, o dano ambiental pode ser abordado sob duas principais perspectivas: a responsabilidade civil ambiental e a responsabilidade penal ambiental. A responsabilidade civil busca a reparação dos danos causados, enquanto a responsabilidade penal visa a punição dos agentes causadores de danos. Conforme apontado por José Rubens Morato Leite em “Direito Ambiental do Brasil” (2020): “A responsabilidade civil e penal ambiental são instrumentos complementares no combate ao dano ambiental, visando não apenas à reparação dos danos, mas também à prevenção e à educação ambiental”.

Essas abordagens jurídicas convergem para a proteção do meio ambiente e a promoção da justiça ambiental.

Portanto, podemos concluir que o dano ambiental é um conceito multidimensional que abrange uma variedade de impactos negativos sobre o meio ambiente. Sua compreensão e abordagem jurídica são essenciais para a proteção do ambiente e a garantia de um futuro sustentável.

## **Teoria do Risco Integral**

A teoria do risco integral, aplicada de forma restrita, remete à responsabilidade objetiva, conforme delineado no parágrafo

único do artigo 927 do Código Civil de 2002.

O legislador Constituinte (artigo 225, § 3º da Constituição Federal) não estabeleceu limitações para a obrigação de reparar o dano, o que implica a necessidade de uma reparação integral. O dano deve ser reparado em sua totalidade, buscando uma compensação abrangente pela lesão sofrida. O agente causador tem a obrigação de reparar todo o dano, sob pena de resultar em impunidade.

O risco é criado pela conduta perigosa do agente, o que impõe a ele o dever de adotar medidas preventivas como forma de se eximir da responsabilidade integral pelo eventual dano causado. Mesmo a eventual aniquilação da capacidade econômica do agente não contraria o princípio da reparação integral.

## **Investigação e punição de crimes ambientais: ferramentas legais para a Justiça Ambiental**

Neste capítulo, exploraremos as principais ferramentas legais que o sistema jurídico brasileiro disponibiliza para investigar e punir os crimes ambientais. Nosso enfoque será o Inquérito Civil, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e a Ação Civil Pública, instrumentos essenciais para assegurar a proteção do meio ambiente e a responsabilização de infratores.

### **Inquérito Civil**

O inquérito civil, embora não seja obrigatório, é um instrumento crucial na apuração de crimes ambientais. Ele é conduzido pelo Ministério Público e tem o propósito de coletar informações e evidências relacionadas aos fatos que podem dar origem a uma ação civil pública. O inquérito civil fornece uma base sólida para a tomada de decisões subsequentes, como a promoção de ações civis públicas ou a celebração de termos de ajustamento de conduta.

## **Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)**

O termo de ajustamento de conduta é uma ferramenta flexível e eficaz no contexto da responsabilização por danos ambientais. Ele visa estabelecer condições e obrigações específicas para o infrator, com o objetivo de corrigir ou prevenir impactos ambientais negativos. O não cumprimento dessas condições pode acarretar em multas e outras penalidades, tornando-o uma ferramenta coercitiva.

## **Ação Civil Pública**

A ação civil pública é uma medida jurídica fundamental para a proteção do meio ambiente e dos interesses coletivos. Ela permite que órgãos públicos, como o Ministério Público, atuem em nome da sociedade para buscar reparação e prevenção de danos ambientais. A legitimidade para propor a ação é conferida ao Ministério Público, às pessoas de direito público interno, às paraestatais e às associações ambientalistas devidamente constituídas.

## **Efetividade dos instrumentos de defesa do Meio Ambiente**

A efetividade dos instrumentos de defesa do meio ambiente no Brasil tem sido objeto de debates e análises nas últimas décadas, devido à riqueza ambiental e ameaças como desmatamento, poluição industrial e crimes ambientais. Destacam-se a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), permitindo ações judiciais para proteção ambiental, e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para negociar correções de irregularidades.

Apesar dos instrumentos legais, desafios significativos persistem, incluindo a falta de recursos e estrutura adequados

para os órgãos ambientais, a lentidão do sistema judicial e a eficácia questionável da fiscalização e monitoramento ambiental, especialmente em áreas remotas. A conscientização pública e o engajamento da sociedade civil são fundamentais.

Em resumo, os instrumentos de defesa do meio ambiente no Brasil representam avanços na proteção ambiental, mas enfrentam obstáculos que exigem um esforço conjunto de autoridades, sociedade civil e setor privado para garantir a preservação da riqueza ambiental do país. A efetividade na proteção ambiental é uma responsabilidade compartilhada por todos os cidadãos, como destaca Rachel Dodge em “Direito Ambiental: Uma Abordagem Econômica” (2008).

## Conclusão

Ao longo deste trabalho, exploramos a complexa e crucial temática da responsabilidade civil das pessoas jurídicas no contexto do direito ambiental. Constatamos que a proteção do meio ambiente é um imperativo não apenas moral, mas também legal e constitucional, dada a importância dos recursos naturais para a vida humana e a preservação das gerações futuras.

A evolução histórica da responsabilidade civil ambiental no Brasil nos mostrou que, embora o país tenha avançado significativamente na construção de uma legislação sólida e eficiente, ainda enfrenta desafios significativos em sua implementação e fiscalização. A questão central de como responsabilizar adequadamente as pessoas jurídicas por danos ambientais persiste como um desafio jurídico e social relevante.

A abordagem da responsabilidade civil objetiva trouxe maior efetividade ao sistema jurídico ambiental, ao transferir a ênfase da culpa para o resultado danoso. Essa mudança foi fundamental para a proteção do meio ambiente, pois tornou mais fácil responsabilizar as pessoas jurídicas, independentemente de culpa direta. No entanto, como discutido, ainda existem obstáculos

à plena implementação dessa abordagem.

A jurisprudência brasileira tem desempenhado um papel importante na interpretação e aplicação da responsabilidade civil ambiental. Decisões judiciais significativas estabeleceram precedentes cruciais para casos futuros e contribuíram para o desenvolvimento do direito ambiental no país.

A análise da legislação ambiental e das ferramentas legais disponíveis revelou a importância dos instrumentos como a Ação Civil Pública e o Termo de Ajustamento de Conduta. Essas ferramentas permitem uma abordagem mais ágil e flexível para lidar com violações ambientais e têm o potencial de promover a responsabilidade e a reparação de danos de forma mais eficiente.

No entanto, os desafios persistem. A falta de recursos, a lentidão do sistema judiciário e a necessidade de conscientização pública são questões que devem ser abordadas continuamente para fortalecer a responsabilidade civil das pessoas jurídicas no direito ambiental.

Concluímos, portanto, que a responsabilidade civil das pessoas jurídicas no direito ambiental é um campo dinâmico e em constante evolução. É fundamental para a proteção do meio ambiente e o bem-estar da sociedade como um todo. A superação dos desafios identificados requer uma abordagem multidisciplinar, envolvendo não apenas o sistema jurídico, mas também a sociedade civil, o setor privado e as autoridades públicas.

Nesse contexto, é imperativo que o Brasil continue a aprimorar suas leis e políticas ambientais, fortalecendo os mecanismos de responsabilização das pessoas jurídicas e promovendo uma cultura de respeito ao meio ambiente. Somente por meio de esforços conjuntos e comprometidos poderemos garantir a preservação dos recursos naturais e a construção de um futuro sustentável para as próximas gerações.

## Referências

AMADO, Frederico Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 2. ed. São Paulo: Método Editora, 2011.

ARTIGO 14 da Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. **Jusbrasil**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11331571/artigo-14-da-lei-n-6938-de-31-de-agosto-de-1981>. Acesso em: 07 out. 2023.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MILARÉ Édis. **Direito ambiental**: a gestão ambiental em foco. 7.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MELO, M. M. R. Georgia Karênia, Coutinho Francisco S. D. N., Farias Talden. **Direito ambiental**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

PARÁGRAFO 3 Artigo 225 da Constituição Federal de 1988. **Jusbrasil**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10645274/paragrafo-3-artigo-225-da-constitucacao-federal-de-1988#:~:text=225,as%20presentes%20e%20futuras%20gera%C3%A7%20>. Acesso em: 07 out. 2023.

RELEMBRE os principais desastres ambientais ocorridos no Brasil. **Portal EBC**, 29/11/2015. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/noticias/meio-ambiente/2015/11/conheca-os-principais-desastres-ambientais-ocorridos-no-brasil>. Acesso em: 07 out. 2023.

SIRVINSKAS Paulo Luís. **Manual de direito ambiental**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

O Instituto Gestão Verde (IGV) sempre preocupado com a capacitação e formação de qualidade em matéria ambiental, lança sua revista de artigos: "Coleção IGV: Meio Ambiente em Debate (Volume I), trazendo artigos variados sobre meio ambiente e Direito Ambiental, que tocam em questões cruciais do labor ambiental moderno. O IGV, sempre preocupado com a qualidade de seus cursos e o conteúdo de suas publicações, inova em trazer autores das mais diversas áreas do saber, com caráter multiprofissional, nesse novo projeto que surge com sucesso. O Meio Ambiente está sempre em um debate necessário, que dele depende nosso meio de vida e nosso futuro, haja vista a Constituição da República bem ensinar em seu artigo 225, que a sadia qualidade de vida de todos nós, das presentes e futuras gerações, dele depende umbilicalmente.

