



Profa. Dra. Wilges Bruscato

Noções Fundamentais de Direito e Ética Profissional

DIREITO AMBIENTAL

INTRODUÇÃO

Com as sociedades organizadas no sistema capitalista, a pressão sobre os recursos naturais e o equilíbrio ambiental é uma realidade. De fato, a partir da Segunda Guerra Mundial, as estruturas sociais baseadas no consumo se aperfeiçoaram e intensificaram como nunca antes se viu, em razão dos avanços tecnológicos e da globalização. O resultado é que a qualidade de vida e mesmo a longevidade humana cresceram enormemente para muitos. Mas, os efeitos colaterais desse modelo são a exclusão social de uma grande parcela da população mundial e a degradação ambiental.

Constantes alertas têm sido feitos por estudiosos, pesquisadores, cientistas e ativistas de diversas partes do mundo sobre os efeitos das ações humanas sobre o ambiente, que colocam em risco não só a qualidade de vida conquistada pela civilização contemporânea, mas a própria sobrevivência da espécie humana no planeta.

Essa preocupação é mundial e obrigou que os povos construíssem sistemas jurídicos de proteção ao meio ambiente.

CONCEITO

Direito Ambiental é a área do direito público que se propõe a tutelar, proteger e melhorar os recursos ambientais, para procurar garantir a vida humana no planeta.

O Direito Ambiental atua por meio de exigências e proibições legais.

Como os efeitos da degradação ambiental não conhecem fronteiras, as normas ambientais são elaboradas em nível nacional, mas, também, em arranjos feitos no plano internacional.



Profa. Dra. Wilges Bruscato

Noções Fundamentais de Direito e Ética Profissional

Em nosso país, o ordenamento ambiental é bastante farto. A Constituição da República, no entanto, dedica um único artigo (225) para o assunto.

Além da legislação Federal, temos também legislação estadual e, algumas vezes, legislação municipal ambiental. Isso acontece porque, segundo a nossa Constituição, os órgãos legislativos federal, estaduais e do Distrito Federal têm competência (atribuição legal) para fazer leis a respeito de questões ambientais. Como tanto a União (Congresso Nacional) quanto os Estados (Assembleias Legislativas) – e o Distrito Federal (Assembleia Distrital) – podem fazer leis sobre meio ambiente, é preciso se estabelecer um critério para que o sistema seja harmônico e as leis não contrariem umas às outras. Para isso, se estabelece que a legislação federal deva ser observada pelos legisladores estaduais (e distritais), não podendo contrariá-la. Por sua vez, a legislação federal só pode estabelecer diretrizes gerais, devendo deixar as questões específicas para as leis estaduais e distritais.

No entanto, os legislativos municipais (Câmaras de Vereadores) também podem fazer leis de caráter ambiental, desde que a questão tratada seja caracterizada como uma peculiaridade local.

Dentre as principais leis ambientais federais, podemos citar a lei da Política Nacional de Meio Ambiente (nº 6.938/1981) e a lei dos Crimes Ambientais (nº 9.605/1998).

Isso com relação à produção de normas pelo legislativo, as leis.

Paralelamente, existem inúmeras normas feitas pelo executivo (federal, estaduais/distrital, municipais), como decretos regulamentadores, portarias, instruções normativas *etc.*

A proteção ambiental tem se dado, nas legislações do mundo, com base *antropocêntrica*, isto é, tendo o ser humano como centro de interesse dessa proteção, ou seja, protege-se o ambiente para proteger a vida humana, posto que não seja possível desvincular a vida humana do ambiente que a sustenta.



Profa. Dra. Wilges Bruscato

Noções Fundamentais de Direito e Ética Profissional

A visão antropocêntrica do direito ambiental, como dito, tem a humanidade como bem maior a ser protegido. Como não há condição de vida humana no planeta sem recursos naturais, esses devem ser protegidos no interesse humano. Assim, visa proteger o homem do próprio homem.

Como contraponto dessa visão, criticada como egoística, surgiu a visão *biocêntrica*, para a qual não há hierarquia entre os tipos de vida, toda vida é igualmente importante e merece idêntica proteção. Para o biocentrismo, a natureza é a titular de direitos de proteção. Essa visão trabalha com a ideia de valores morais dos demais seres vivos, visando proteger a natureza do homem. Porém, ela esbarra numa questão, por ora, insuperável: direito e moral são criações humanas para humanos – não se podem prescrever deveres para outros seres que não humanos.

Tentando uma abordagem de vanguarda e, ao mesmo tempo, compondo com as duas visões anteriores, surge a visão *ecocêntrica*, por reconhecermos que o ser humano *é parte* da biosfera e, portanto, o interesse central é a proteção da biosfera, mesmo porque a realização ontológica do homem depende da qualidade do ambiente. Para o ecocentrismo, toda espécie de vida é fruto de um *processo evolucionário e são interligados em seus processos de vida* e por isso é necessário sempre avaliar com cuidado as intervenções humanas no meio. A ecosfera é o valor central da inclusive para a *humanidade*.

Em que pese o grande acerto do ecocentrismo, as justificativas das legislações ambientais do mundo todo ainda estão quase que exclusivamente voltadas para o antropocentrismo.

É importante registrar, também, que no Brasil, temos um conceito jurídico para meio ambiente: “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, no artigo 3º da lei da PNMA.

O direito ambiental deve trabalhar com três elementos fundamentais: população, desenvolvimento e qualidade dos recursos naturais.



Profa. Dra. Wilges Bruscato

Noções Fundamentais de Direito e Ética Profissional

Além da mencionada competência legislativa ambiental, existe a competência administrativa e material dos entes governamentais, que em matéria ambiental, é comum à União, Estados e Distrito Federal e Municípios. É preciso, portanto, haver uma repartição de funções, em especial, ao que respeita ao licenciamento e fiscalização ambiental. A solução está na lei complementar nº 140/2011 e na Res. CONAMA 237/1997, para que se dê efetividade ao sistema único de licenciamento. A lógica da repartição da competência para licenciar é a da abrangência do impacto. Assim, se os efeitos e impactos da obra ou atividade são:

- Local, a competência é do órgão licenciador do Município,
- Estendidos a mais de um município, a competência é do órgão licenciador do Estado,
- Estendidos a mais de um Estado ou estão em área de fronteira nacional, a competência é do órgão licenciador da União.

Em que pese isso, o ente federativo interessado que não seja o licenciador, pode manifestar-se no processo de licenciamento, embora seu parecer não vincule e decisão do órgão competente.

Assim são de competência licenciadora da União, as obras ou atividades que:

- Tenham impactos em mais de um Estado ou fronteira nacional;
- Desenvolvidas em mar territorial, plataforma continental ou zona econômica exclusiva;
- Desenvolvidas em terras indígenas;
- Desenvolvidas em unidades de conservação da União (exceto APAs);
- Tenham caráter militar;
- Envolvam energia nuclear;
- Estejam discriminadas em resolução do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente)



Profa. Dra. Wilges Bruscato

Noções Fundamentais de Direito e Ética Profissional

- Sejam desenvolvidas em Estado que não tiver estrutura ambiental aparelhada (órgão executivo, Conselho, órgão ambiental da administração direta).

Para os Estados fica a competência residual, ou seja, em princípio, tudo que não esteja ressalvado como competência da União, em especial sua áreas de conservação estadual, e aquilo que não seja objeto de transferência de atribuição para Municípios. É que, segundo a lei, são os conselhos estaduais (CONSEMA) que definirão os empreendimentos e atividades que ficarão a cargo do licenciamento municipal.

Resta a competência material para fiscalizar o cumprimento dos termos dos licenciamentos e das normas ambientais, que também é comum a todos os entes federativos (União, Estados/Distrito Federal, Municípios). Então, os fiscais de qualquer órgão ambiental podem fiscalizar os empreendimentos e obras. Mas a precedência, a prioridade de autuação, de aplicação de sanção (advertência, multa *etc.*) é do órgão que licenciou. Desse modo, se dois fiscais visitam uma obra, por exemplo, um do órgão que foi o licenciador e outro de outro órgão, e ambos constatarem uma infração, ambos podem multar, mas a multa do órgão licenciador é a que prevalece, invalidando a do outro órgão. No entanto, se apenas um fiscal do órgão não-licenciador é quem multa, ele deve comunicar o órgão licenciador, para que este último avalie se é necessário que ele faça uma fiscalização própria ou se entende que a sanção já foi bem aplicada. Nesse último caso, o órgão licenciador permanecendo inerte, vale a multa do outro agente fiscalizador.

PRINCÍPIOS

Como o direito ambiental é uma disciplina jurídica recente, quando comparada a outras áreas do direito, podemos considerar que ainda está em formação e, por isso, seus princípios ainda estão em formulação. Essa afirmação é feita com base no fato de que ainda se encontra grande discrepância nas obras dos especialistas do direito ambiental quando à nomenclatura, número e conteúdo de princípios. Por isso é que se



Profa. Dra. Wilges Bruscato

Noções Fundamentais de Direito e Ética Profissional

podem encontrar princípios cujo conteúdo é o mesmo, com nomes diferentes, por exemplo. Alguns, no entanto, estão bem fixados e são consenso.

O estudo dos princípios de direito ambiental tem uma relevância ainda maior que em qualquer ramo do direito, tendo em vista duas situações: a acima exposta da enorme diversidade de normas ambientais no país, que torna recomendável o domínio dos princípios, tendo em vista que é impossível o domínio e conhecimento de todas as normas; e que as implicações ambientais são supranacionais, exigindo uniformidade no trato das questões ecológicas, sob pena de ineficácia.

Seguem adiante os princípios ambientais que julgamos relevantes de conhecimento imediato.

- Princípio do direito humano fundamental – o direito ao meio ambiente protegido é direito difuso, pertence a todos, sendo um direito humano fundamental, sendo o reconhecimento de que o meio ambiente é essencial ao bem-estar e à vida humana – considerando esse o seu *aspecto mais relevante*;
- Princípio da dignidade ambiental – o meio ambiente saudável deve ser garantido igualmente a todos, mediante acesso equitativo, inserindo a ideia de *justiça ambiental*, com distribuição equitativa de benefícios e malefícios;
- Princípio democrático ou da participação – como o meio ambiente saudável é bem de uso comum do povo, o dever de preservar é da coletividade também; o cidadão não é só destinatário passivo, é partícipe, de várias formas previstas em lei: elaboração de leis, participação em órgãos do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), em audiências públicas, denunciando ou usando meios judiciais; por isso deve ter acesso a toda e qualquer informação que interfira no meio ambiente;
- Princípio da responsabilidade – quem degrada deve arcar com os custos da recuperação da área ou “compensação” (art. 225, 3º, CR + § 1º, art. 14, lei nº 6.938/81, p.e.), ficando sujeito à reparação + pena; responsabilidade objetiva; solidariedade do Estado; sanções civis, penais e administrativas;



Profa. Dra. Wilges Bruscato

Noções Fundamentais de Direito e Ética Profissional

- Princípio do usuário pagador - quem usa o recurso natural em larga escala, para gerar riqueza, tendo proveito particular do patrimônio coletivo, deve pagar por ele;
- Princípio do poluidor-pagador - trabalha com a extrafiscalidade; quem tem o controle da produção ou obra deve pagar pela degradação; o custo social da deterioração gerada pela atividade ou obra deve ser retirado do Estado e da sociedade, devendo ser suportado pelo responsável por ela; incentivo à adoção de melhorias de técnicas produtivas que não degradem;
- Princípio do equilíbrio - ponderação de todas as implicações de uma intervenção no meio ambiente; busca adotar solução que melhor concilie interesses econômicos e preservação; previsibilidade das consequências de determinada medida, utilidade à comunidade, análise das consequências econômicas, ambientais e sociais, estéticas *etc.*; custo/benefício social da ação para a comunidade local;
- Princípio do limite - impõe a o Poder público o dever de controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; fixação de parâmetros mínimos para emissões de partículas, ruídos, sons, destinação final de resíduos sólidos, hospitalares e líquidos *etc.*;
- Princípio da prevenção - potencial de dano conhecido; visa evitar, minimizar, mitigar, compensar os danos ambientais de uma obra, empreendimento, atividade;
- Princípio da precaução - incerteza científica sobre consequências e efeitos de produtos, energias, tecnologias, processos, atividades; potencial de irreversibilidade do dano-risco; inversão da obrigação de provar;
- Princípio do desenvolvimento sustentável – determina que as ações humanas devem permanecer nos limites da capacidade de suporte do planeta Terra; o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades;



Profa. Dra. Wilges Bruscato

Noções Fundamentais de Direito e Ética Profissional

- Princípio da função socioambiental da propriedade – uso da propriedade tem que ser feito em nível de positividade ou neutralidade ambiental;
- Princípio da intervenção estatal – controle do poder público, devido à natureza pública da proteção ambiental e sua Indisponibilidade como interesse público; cabe aos entes estatais o maior encargo, por ser dotado de poder de polícia; dever de agir do Estado na proteção ambiental;
- Princípio da publicidade ou da informação – informações e dados que interfiram na qualidade do ambiente devem ser de acesso público e fácil, para permitir a fiscalização popular e a participação da coletividade;
- Princípio da solidariedade intergeracional ou da intervenção mínima - presentes gerações devem preservar o meio ambiente e adotar políticas ambientais para permitir a utilização dos recursos ambientais por seus descendentes; uso racional dos recursos, na medida do mínimo possível;
- Princípio da cooperação internacional ou cooperação entre povos - todos devem cooperar para redução das desigualdades sociais, erradicação da pobreza e contribuir para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre;
- Princípio da educação ambiental – só a educação será efetiva na preservação de médio e longo prazo; educação formal e informal; formação de uma cultura ambiental;
- Princípio onipresença – toda ação humana impacta o meio ambiente, portanto, deve ser precedida de reflexão sobre o impacto ambiental; direito ambiental deve estar presente em todas as demais áreas de atuação humana e do direito; metadireito ou supradireito;
- Princípio do protetor-receptor - ações de defesa e preservação do ambiente devem ser recompensadas; os que preservam devem ter benefício de alguma natureza em troca da colaboração com a coletividade; contribuição para a



Profa. Dra. Wilges Bruscato

Noções Fundamentais de Direito e Ética Profissional

consecução do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado merece ser incentivada.

DANO AMBIENTAL E ESFERAS DE CONSEQUÊNCIA

Um único ato de degradação ambiental pode ter consequências em três esferas jurídicas distintas: administrativa, civil e penal.

Dano é todo prejuízo causado a alguém pela deterioração ou inutilização de bens seus. A ideia de dano está ligada a perda, destruição, prejuízo, diminuição de utilidade, capacidade ou função, ofensa, deterioração, inutilização, estrago, defeito ou lesão a bem *juridicamente protegido*.

O natural é que todo dano ambiental seja acompanhado de uma sanção, uma penalidade administrativa, consequência da autuação de um fiscal ambiental. Mas, o mesmo dano pode exigir que o seu responsável seja processado para que promova a recuperação da área ou bem degradado. Nesse caso, haverá o desdobramento na esfera civil também. E, caso a ação do agente degradador seja considerada de maior gravidade, como já vimos no direito penal, ela pode ser descrita como crime e, nesse caso, o responsável ou responsáveis também serão processados criminalmente.

RESPONSABILIDADE AMBIENTAL: ADMINISTRATIVA, CIVIL E PENAL

A responsabilidade ambiental administrativa incumbe ao Estado proteger e melhorar a qualidade ambiental. Para exercer essa função preventiva e repressora de atos de degradação, a lei criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA (Lei 6.938/1981 + Decreto 99.274/1990), formado por órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, da administração direta, e por entidades instituídas pelo Poder Público, como autarquias, empresas públicas ou fundações, da administração indireta. A estrutura do SISNAMA é a seguinte:

- Órgão Superior: O Conselho de Governo (direta)



Profa. Dra. Wilges Bruscato

Noções Fundamentais de Direito e Ética Profissional

- Órgão Consultivo e Deliberativo: O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (direta)
- Órgão Central: O Ministério do Meio Ambiente – MMA (direta)
- Órgão Executor: O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (indireta)
- Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;
- Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Ao SISNAMA cabe a articulação coordenada dos órgãos e entidades que o compõem, dar acesso à opinião pública, regionalizar medidas e elaborar relatórios anuais.

Esses órgãos são dotados de poder de polícia para prevenção ou repressão de infrações ambientais, por meio do licenciamento e das fiscalizações.

Infração ambiental administrativa é toda ação ou omissão que viola regras de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

A apuração da infração deve ser feita por meio de processo administrativo que deve atender aos princípios a ele aplicáveis, sob pena de invalidade (legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, contraditório). Deparando-se com uma infração ambiental, o agente fiscalizador deve lavrar o auto de infração e aplicar a penalidade prevista, como advertência (inobservância de dever legal), multa simples (embaraço a fiscalização; já advertido anteriormente e não sana a irregularidade), multa diária (resistência ao cumprimento de ordem direta e possível), apreensão de animais, produtos, subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos, veículos utilizados na infração, destruição ou inutilização do produto, podendo chegar até mesmo a penalidades mais graves como o embargo de obra ou atividade, demolição de obra, suspensão parcial ou total de atividade



Profa. Dra. Wilges Bruscato

Noções Fundamentais de Direito e Ética Profissional

(advertência anterior) ou restrição de direito (cancelamento de registro, autorização, *licença*, perda de benefício ou incentivo).

Os valores arrecadados com multas são recolhidos a um fundo ambiental que pode ser o fundo naval (dec. nº 20.923/1932), ou o fundo nacional do meio ambiente (lei nº 7.797/1989), fundos estaduais ou fundos municipais, dependendo de quem seja o órgão arrecadador, ligado à abrangência dos efeitos.

Ainda na esfera administrativa ou extrajudicial, há duas medidas que podem ser utilizadas que buscam agilizar e tornar mais efetiva a recuperação da degradação: o inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta.

O inquérito civil é de uso exclusivo do Ministério Público Federal ou Estadual, que detêm poder de investigação, em preparação para ação judicial (civil e penal). Muitas vezes, a questão se encerra já no inquérito, sem necessidade do processo.

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é de competência tanto do MP como de qualquer órgão do SISNAMA e visa que o agente cesse a conduta danosa e repare o dano. Ele pode prever sanção em caso de descumprimento.

São ambas medidas que bem utilizadas têm muita efetividade e vantagens para a preservação ambiental e que interessam também aos degradadores.

Na esfera cível, o dano ambiental pode ser de natureza material ou moral ou ambos. A extensão do dano ambiental civilmente considerado pode ser difuso, coletivo ou individual homogêneo, muitas vezes, havendo cumulação de todos eles.

A responsabilidade civil ambiental é objetiva, ou seja, dispensa a prova da culpa.

Em matéria ambiental, a reparação civil do dano deve ser dar, preferencialmente, pela recomposição da degradação, ou seja, a condenação será no sentido de que o responsável tome as medidas necessárias ao regresso ao *statu quo ante* da degradação, restabelecendo as condições anteriores. Apenas se isso, por algum motivo, não for possível, é que a condenação ambiental deve ser na modalidade de compensação, na forma de indenização, sempre em caráter supletivo.



Profa. Dra. Wilges Bruscato

Noções Fundamentais de Direito e Ética Profissional

Estão obrigados à responsabilidade civil ambiental qualquer pessoa, física ou jurídica, privada, como as associações, *empresas*, cooperativas, ou qualquer entidade privada, ou pública, da administração direta ou indireta (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Do mesmo modo, todos podem ter direito de ação contra degradadores: pessoas físicas (ação popular) e jurídicas diretamente atingidas, associações especializadas com mais de um ano de existência e o Ministério Público (ação civil pública).

O local em que a ação deve ser requerida está ligado ao território atingido pelos efeitos da degradação (Local – Justiça Estadual na comarca; Regional – Justiça Estadual na capital; Mais de um Estado – Distrito Federal; se a União tiver interesses jurídicos diretos - Justiça Federal).

Embora a lei de PNMA chegue a mencionar o seguro contra danos ambientais como um de seus instrumentos, tal mercado é incipiente no Brasil, dada a dificuldade de se projetar o volume dos danos, com a sobreposição de indenizações ou custos para direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Existe um projeto de lei (nº 2.313/2003) a respeito, na Câmara dos Deputados, mas que se encontra arquivado.

A responsabilidade ambiental penal está disciplinada na lei nº 9.605/1998 (bem como várias infrações administrativas) e depende da exata descrição da conduta no texto da lei, como se sabe, no tipo penal.

A lei (nº 6.938/1981, art. 3º) traz o conceito de poluição, que é fundamental para a caracterização do crime ambiental: “Prejuízo à saúde, segurança, bem-estar, criação de condições adversas às atividades sociais e econômicas, afetação desfavorável da biota, afetação de condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente e lançamento de matérias ou energias em desacordo com os padrões estabelecidos”.



Profa. Dra. Wilges Bruscato

Noções Fundamentais de Direito e Ética Profissional

A legislação penal ambiental, por força da Constituição da República, inova em matéria de responsabilização, já que permite a condenação penal de pessoa jurídica, além de penalizar as pessoas físicas que podiam agir para evitar o crime ambiental.

As pessoas jurídicas condenadas por crimes ambientais não estão, por óbvio, sujeitas a penas restritivas de liberdade, de prisão. Sua condenação se dará por meio das penas de multa, restrição de direitos ou prestação de serviços à comunidade.

A restrição de direitos pode envolver suspensão da atividade, interdição temporária do estabelecimento, obra ou atividade, proibição de contratar com o Poder Público ou proibição de receber subvenções, subsídios ou doações do Poder Público.

A prestação de serviços à comunidade pode se dar na forma de custeio de programa ou projeto ambiental, execução de obras de recuperação de áreas degradadas, manutenção de espaços públicos, contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas.

A legitimidade para o processo penal ambiental é do Ministério Público do lugar *em que se consumar* a infração penal.

Os crimes ambientais em espécie (descrição das condutas) estão divididos na lei em crimes contra a fauna, crimes contra a flora, poluição e outros crimes, dos crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural e dos crimes contra administração ambiental.