



RESUMO COMPILADO Direito Ambiental



APRESENTAÇÃO

Olá, meu nome é Carlos Lisboa, dono do perfil @donodavaga, criado com o intuito de compartilhar experiências e dicas relacionadas ao estudo para concursos públicos, mais especificamente aqueles destinados às carreiras de procuradorias, sejam elas federais, estaduais ou municipais.

Exerço o cargo de advogado da União, tendo sido aprovado também nos concursos da Procuradoria da Fazenda Nacional (PFN) e da PGM-Salvador.

DO MATERIAL

Com o anúncio do novo concurso para as carreiras da AGU (AU, PFN e PF), resolvi disponibilizar para venda meus materiais de estudo, os quais me acompanham desde os tempos da preparação e estão devidamente atualizados e aprimorados.

Os materiais foram elaborados tendo como base a melhor doutrina de cada matéria, juntamente com a legislação correlata e a jurisprudência dos tribunais superiores. Trata-se de um material completo, que serve de base para a preparação de qualquer concurso de procuradoria do Brasil, mais que suficiente para te acompanhar em todas as fases, da prova objetiva à oral. Com certeza ele irá te ajudar no caminho rumo à aprovação, para que você possa se tornar o **dono da vaga**.

O material foi elaborado contando com o feeling de quem já passou pela fase de preparação e conhece os pontos mais importantes e o nível de aprofundamento necessário em cada tópico do edital.

CONTATO

Qualquer dúvida, crítica ou sugestão, entre em contato comigo!

carloslisboacordeiro@hotmail.com



ORIENTAÇÕES

Meu consagrado, finalmente ficou pronto esse bendito resumo.

Esse material foi feito com muito carinho, suor, café e umas pitadas de burnout.

Se você não conseguia aprender **direito ambiental**, chegou a hora.

Se, mesmo depois do resumo compilado, continuar sem saber, tenho péssimas notícias.

Sempre estude com a legislação correlata aberta, para que possa conferir se houve alguma alteração (TODO DIA sai uma lei nova) e para complementar com os artigos que não constam no resumo.

Não esqueça que a leitura do material **NÃO** exclui a necessidade de uma leitura atenta das leis, que pode ocorrer em concomitante (acho menos cansativo) ou de maneira isolada.

Faça **MUITAS questões**, tantas quanto possível.

Se você estudar o resumo, realizar a leitura das leis correlatas e resolver muitas questões de provas passadas, a aprovação estará logo ali.

Não esqueça de postar uma foto e marcar o @donodavaga pra dar uma moral – ouvi dizer que se não postar, não passa 😊

No mais, qualquer dúvida, só entrar em contato.

Bons estudos!



SUMÁRIO

EVOLUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL NO BRASIL	
1. Primeira Fase: A Tutela Econômica do Meio Ambiente.....	
2. Segunda Fase: A Tutela Sanitária do Meio Ambiente	
3. Terceira Fase: A Tutela Autônoma do Meio Ambiente e o Surgimento do Direito Ambiental	
4. Quadro Sinótico da Evolução Jurídica e Legislativa do Direito Ambiental no Brasil	
CONCEITOS GERAIS DO DIREITO AMBIENTAL.....	
1. O Conceito de Meio Ambiente	
2. O Bem Ambiental: O Equilíbrio Ecológico como o Objeto do Direito Ambiental.....	
3. O Conceito de Poluidor.....	
4. O Conceito de Poluição.....	
5. Quadro Sinótico dos Conceitos Gerais do Direito Ambiental.....	
A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NA CF/88	
1. Aspectos Introdutórios	
2. Normas Constitucionais de Proteção Direta do Meio Ambiente.....	
3. Normas Constitucionais de Proteção Indireta do Meio Ambiente	
COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL	5
1. A Competência Legislativa em Matéria Ambiental.....	5
2. A Competência Material em Matéria Ambiental	8
3. Quadro Comparativo Entre a Competência Legislativa e a Competência Material em Matéria Ambiental.....	17
A LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	
1. A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81)	
2. Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85)	
3. Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98).....	
4. Outras Leis Ambientais.....	
5. Resoluções do Conama	
PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL	
1. Considerações Gerais	
2. Princípio da Ubiquidade.....	
3. Princípio do Desenvolvimento Sustentável.....	
4. Princípio da Participação.....	
5. Princípio do Poluidor/Usuário-Pagador	
6. Subprincípios de Concretização do Poluidor/Usuário-Pagador	
7. Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental.....	
8. Quadro Sinótico Geral dos Princípios do Direito Ambiental	
RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS AO MEIO AMBIENTE.....	
1. Generalidades.....	
2. Competência para Legislar Sobre Responsabilidade Civil Ambiental.....	
3. A Responsabilidade Objetiva	
4. Reparação <i>In Natura</i>	
5. A Poluição.....	
6. O Dano Ambiental	



7. Princípio da Insignificância e Responsabilidade Civil.....
8. O Poluidor.....
9. O Nexo de Causalidade.....
10. Quadro Sinótico da Responsabilidade Civil por Danos ao Meio Ambiente

TUTELA PROCESSUAL CIVIL DO MEIO AMBIENTE

1. Direito de Ação e Meio Ambiente
2. Ação Popular Ambiental.....
3. Ação Civil Pública Ambiental

TUTELA ADMINISTRATIVA DO MEIO AMBIENTE

1. Considerações Iniciais.....
2. Padrões de Qualidade Ambiental
3. Zoneamento Ambiental.....
4. Avaliação de Impactos Ambientais.....
5. Licenciamento Ambiental
6. Incentivos à Produção e Instalação de Equipamentos e a Criação ou Absorção de Tecnologia, voltados para a Melhoria da Qualidade Ambiental
7. Espaços Territoriais Especialmente Protegidos
8. Sistema Nacional de Informações Sobre o Meio Ambiente e Cadastro Técnico Federal
9. Instrumentos Econômicos, Como Concessão Florestal, Servidão Ambiental, Seguro Ambiental e Outros.....

DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE

1. Noções Gerais
2. Histórico.....
3. Normas Gerais do Direito Internacional do Meio Ambiente
4. Regulação de Temas Específicos no Direito Internacional do Meio Ambiente.....
5. Direitos Humanos e o Meio Ambiente.....
6. Comércio Internacional e Meio Ambiente
7. A Responsabilidade Internacional por Danos ao Meio Ambiente e a Reparação do Dano Ecológico...



COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL

1. A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

» Quanto à matéria ambiental, o constituinte optou pela **competência legislativa concorrente**.

CF, Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)

Pela literalidade do dispositivo, os Municípios **não** detêm competência legislativa concorrente, conquanto também possuam competência para **suplementar** a legislação federal (art. 30, II, da CF).

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

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

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer **normas gerais**.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais **não** exclui a **competência suplementar** dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a **competência legislativa plena**, para atender a suas peculiaridades.

Apesar de possuir competência suplementar (art. 30, II), Municípios **não** podem exercer competência legislativa plena na falta de norma geral emanada pela União.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais **suspende a eficácia** da lei estadual, no que lhe for contrário.

Não se fala em **revogação**, mas apenas em suspensão da eficácia.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

STF/ADI 2.142 (2022). Cabe aos municípios promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que possam causar impacto ambiental de âmbito local.

STF/RE 586.224 (2022). O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB).

STF/RE 732.686-RG (2022). É **constitucional** – formal e materialmente – lei municipal que obriga à substituição de sacos e sacolas plásticos por sacos e sacolas biodegradáveis. Os municípios — no limite de seu interesse local e desde que em harmonia com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados — possuem competência para legislar sobre meio ambiente, e, caso sua regulamentação seja mais protetiva, pode ter prevalência sobre a legislação federal ou estadual. (19/10/2022)

II - **suplementar a legislação federal e a estadual** no que couber;



» Há uma nítida estrutura vertical na distribuição das competências legislativas concorrentes (partindo-se da União para os Estados, e destes para os Municípios).

–As normas federais serão sempre mais genéricas e abstratas que as estaduais, e estas mais que as municipais.

–As normas de caráter específico ou suplementar deverão obedecer às diretrizes traçadas pelas normas gerais.

STF/ADI 6.650. É **inconstitucional** norma estadual que estabelece hipóteses de dispensa e simplificação do licenciamento ambiental para atividades de lavra a céu aberto por invadir a competência legislativa da União para editar normas gerais sobre proteção do meio ambiente, nos termos previstos no art. 24, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal.

No caso concreto, a dispensa e simplificação do licenciamento ambiental (implementadas pela lei estadual para as atividades de mineração) esvazia o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional.

–Não é lícito ao legislador estadual discordar da sistemática definida em normas gerais pela União, dispensando e adotando licenças simplificadas que tornarão mais frágeis e ineficazes a fiscalização e o controle da Administração Pública sobre empreendimentos e atividades potencialmente danosos ao meio ambiente.

STF/ADI 6.672. É **inconstitucional** a legislação estadual que, flexibilizando exigência legal para o desenvolvimento de atividade potencialmente poluidora, cria modalidade mais simplificada de licenciamento ambiental.

STF/ADI 5.675. É **inconstitucional** lei estadual que legitime ocupações em solo urbano de área de preservação permanente (APP) fora das situações previstas em normas gerais editadas pela União.

STF/ADI 7.203 (2023). É **inconstitucional** lei estadual que proíbe os órgãos ambientais e a polícia militar de destruírem e inutilizarem bens particulares apreendidos em operações de fiscalização ambiental. Essa lei viola a competência da União para legislar sobre normas gerais de proteção ao meio ambiente (art. 24, VI e VII, da CF/99) e a afronta a competência privativa da União para legislar sobre direito penal e processual penal (e 22, I, da CF/88).

STJ/AREsp 1.312.435. A legislação municipal não pode reduzir o patamar mínimo de proteção marginal dos cursos d'água, em toda sua extensão, fixado pelo Código Florestal. A norma federal conferiu uma proteção mínima, cabendo à legislação municipal apenas intensificar o grau de proteção às margens dos cursos d'água, ou quando muito, manter o patamar de proteção (jamais reduzir a proteção ambiental).

Atenção para a possibilidade disposta no próprio Código Florestal:

Lei 12.651/12, Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

- a) 30 metros, para os cursos d'água de menos de 10 metros de largura;
- b) 50 metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 metros, para os cursos d'água que tenham de 50 a 200 metros de largura;
- d) 200 metros, para os cursos d'água que tenham de 200 a 600 metros de largura;



e) 500 metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 metros;

(...)

§ 10. Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo, com regras que estabeleçam:

I – a não ocupação de áreas com risco de desastres;

II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e

III – a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei.

–O **STF** declarou (ADI 3.035) ser **inconstitucional** lei do Estado do Paraná que proibia a produção, comercialização etc., de organismos geneticamente modificados, quando havia lei federal regulamentadora que não estabelecia tal vedação em caráter absoluto.

STF/ADI 3.035. ADI ajuizada contra a lei estadual paranaense 14.162/03, que estabelece vedação ao cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados. Alegada violação aos seguintes dispositivos constitucionais: art. 1º; art. 22, incisos I, VII, X e XI; ao art. 24, I e VI; ao art. 25; e ao artigo 170, caput, inciso IV e parágrafo único. Plausibilidade das alegações de inconstitucionalidade no que toca à potencial ofensa à competência privativa da União e das normas constitucionais relativas às matérias de competência legislativa concorrente.

Para a **Corte**, é inadmissível que, no exercício de competência complementar residual, os Estados membros e o Distrito Federal formulem disciplina que acaba por afastar a aplicação das normas federais de caráter geral.

–De outro lado, o **STF** entende que os Estados podem, no âmbito de sua competência suplementar, ir além da legislação federal, desde que seja para adotar **medidas mais protetivas** ao meio ambiente.

STF/ADI 5.996. É constitucional lei estadual que proíba a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e seus componentes. Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso.

A Lei federal 11.794/08 possui uma natureza permissiva, autorizando, a utilização de animais em atividades de ensino e pesquisas científicas, desde que sejam observadas algumas condições relacionadas aos procedimentos adotados, que visam a evitar e/ou atenuar o sofrimento dos animais.

–Para o **STF**, mesmo que o tema tenha sido tratado de forma mais restrita pela lei estadual, isso não se mostra inconstitucional porque, em princípio, é possível que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso.



STF/ADI 350. Não afronta a competência legislativa da União o dispositivo de Constituição Estadual que proíbe a caça em seu respectivo território.

STF/ADI 3937. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo. Proibição do uso de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto. Produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde. Competência legislativa concorrente. Impossibilidade de a legislação estadual disciplinar matéria de forma contrária à lei geral federal. Lei federal nº 9.055/1995. Autorização de extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila. Processo de inconstitucionalização. Alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica. Natureza cancerígena do amianto crisotila e inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura. Existência de matérias-primas alternativas. Ausência de revisão da legislação federal, como determina a Convenção nº 162 da OIT. **Inconstitucionalidade** superveniente da Lei Federal 9.055/1995. Competência legislativa plena dos estados. Constitucionalidade da Lei estadual nº 12.684/2007. Improcedência da ação.

–Nesse sentido, questão considerada correta pela FCC:

FCC/2010. Os Estados-membros podem suplementar a legislação federal no que couber para adotar parâmetros mais restritivos em matéria de poluição sonora. **CERTO**

» Eventuais conflitos oriundos da divisão de competências devem ser resolvidos segundo o **princípio da predominância dos interesses** (José Afonso da Silva).

–A competência será da(o):

- a) **União:** caso o interesse seja de todo o país ou de mais de um Estado (**interesse nacional**);
- b) **Estado:** se o interesse for de todo o Estado ou de mais de um de seus Municípios (**interesse regional**);
- c) **Município:** se o interesse não transbordar os limites de um único Município (**interesse local**).

STJ/REsp 592.682. A regulamentação das atividades envolvendo OGMs (organismos geneticamente modificados) através de lei federal, que define as regras de caráter geral, homenageia o princípio da predominância do interesse, na medida em que o controle e a fiscalização dessas atividades não se limitam ao interesse regional deste ou daquele Estado-membro, mas possui indiscutível alcance nacional.

–Fala-se em predominância do interesse porque o meio ambiente não encontra fronteiras espaciais muito bem definidas, sendo difícil determinar onde começa e onde termina um dado ecossistema (característica da **ubiquidade** do bem ambiental).

–Eventual existência de zonas cinzentas serão delimitadas e fixadas caso a caso.

–A solução adotada pela Constituição Federal é a mais benéfica para o entorno, pois pode gerar um conflito positivo para legislar e, portanto, proteger o meio ambiente (peca-se pelo excesso).

2. A COMPETÊNCIA MATERIAL EM MATÉRIA AMBIENTAL

» A **competência material** (administrativa/implementadora) refere-se ao exercício da função administrativa, mais especificamente ao poder de polícia em relação à matéria ambiental.

CF, Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)



VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; (...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a **cooperação** entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

» Competência administrativa ambiental é do tipo comum (cumulativa/paralela).

–Existe a possibilidade de mais de um ente político (União, Estado, Município) atuar para tratar do mesmo assunto em pé de igualdade com os outros.

» Regra adotada para a competência material ambiental se formata de maneira diversa da competência legislativa.

Competência material/administrativa ambiental → Horizontalidade

–Competência comum.

–Competência de um ente não afasta a dos demais.

Competência legislativa ambiental → Verticalidade

–Competência legislativa.

–Competência de um ente afasta a dos demais.

Ex.: para exercer o poder de polícia na realização de atos materiais (licenciamento, fiscalização, sanções administrativas, etc.), todos os entes políticos possuem abstratamente competência (comum) para atuar.

» Tal como na competência legislativa, na material podem ocorrer conflitos.

Ex.: como saber qual ente é competente para aplicar uma multa por descumprimento de dada norma ambiental?

a) Num primeiro momento, aplica-se o critério da **predominância do interesse**.

–O mesmo ente que, por possuir o interesse predominante sobre dada matéria, tem a prerrogativa de sobre ela legislar será o competente para praticar os atos tendentes a dar atuação à lei que editou.

b) Predominância do interesse não pode ser vista, contudo, isolada.

–Art. 23 da CF/88 afirma, categoricamente, que a competência em matéria ambiental é comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

–Fenômeno cooperativo, a permitir a atuação conjunta, paralela, entre as entidades da federação.

STJ/REsp 1.410.732. Na esfera da competência de implementação comum (art. 23, parágrafo único, da CF/88) e legitimados sob o manto do federalismo cooperativo ambiental e de políticas de descentralização (art. 4º da LC 140/11), a União, os Estados e os Municípios podem e devem colaborar, de forma a evitarem conflitos entre si e ampliarem a eficácia e a eficiência de suas ações administrativas. Contudo, eventuais delegações, convênio, consórcio público ou acordo entre essas entidades não atribuem a órgão estadual ou municipal autoridade para, *sponte sua*, no âmbito de licenciamento e fiscalização ambientais, a qualquer título dispor, direta ou indiretamente, de áreas de domínio federal (...).

» A **LC 140/11** regulamentou o art. 23, parágrafo único, da CF/88.



CF, Art. 23. (...) Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a **cooperação** entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

LC 140/11, 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.

–Pode um Município agir administrativamente para dar atuação a uma lei federal (sanções, EIA/RIMA, licenciamento, etc.), ainda que, na situação, o interesse não seja meramente local.

STJ/REsp 1.307.317. Inexiste ofensa ao art. 10 da Lei 6.938/1981, quando o julgador se utiliza de parecer técnico do IBAMA, para ilidir a regularidade de licença ambiental expedido por órgão estadual (FATMA). A competência para licenciar não se confunde com o poder fiscalizatório dos demais órgãos ambientais integrantes do SISNAMA.

» A ideia do legislador constituinte, ao estatuir a competência comum, foi evitar que a tutela Jurídica do meio ambiente fosse prestada de modo deficiente.

–Em se tratando de proteção do entorno, melhor pecar por excesso.

STJ/AgRg no REsp 711.405. Havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, pode o IBAMA exercer o seu poder de polícia administrativa, pois não há confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar. A contrariedade à norma pode ser anterior ou superveniente à outorga da licença, portanto a aplicação da sanção não está necessariamente vinculada à esfera do ente federal que a outorgou. O pacto federativo atribuiu competência aos quatro entes da federação para proteger o meio ambiente através da fiscalização. A competência constitucional para fiscalizar é comum aos órgãos do meio ambiente das diversas esferas da federação, inclusive o art. 76 da Lei Federal n. 9.605/98 prevê a possibilidade de atuação concomitante dos integrantes do SISNAMA. Atividade desenvolvida com risco de dano ambiental a bem da União pode ser fiscalizada pelo IBAMA, ainda que a competência para licenciar seja de outro ente federado.

STJ/REsp 1.142.377. No ordenamento jurídico brasileiro, o poder de polícia ambiental é prerrogativa inafastável dos órgãos de proteção do meio ambiente. Isso, porém, não quer dizer que o legislador esteja impedido de, em adição, atribuí-lo também a outras entidades públicas, postura que, antes de significar *bis in idem*, representa em verdade o reconhecimento de que o dano ambiental e as atividades capazes de causá-lo exigem, pela sua complexidade e múltiplas facetas, a conjugação da *expertise* de toda a Administração Pública, no sentido de assegurar a máxima efetividade nos esforços de prevenção, reparação e repressão. O Sistema Nacional do Meio Ambiente — Sisnama — é integrado por todos os “órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental” (art. 6º, *caput*, da Lei 6.938/81), o que abarca, em *numerus apertas*, não só aqueles listados, expressamente, nos vários incisos, como também os que, por força de lei, recebem poderes de implementação ambiental, como o Ministério Público e as agências governamentais especializadas ou temáticas. A sanção penal ou administrativa ambiental pode se referir tanto à ocorrência do dano em si mesmo (= resultado da conduta degradadora) quanto, alternativa ou cumulativamente, à violação de exigências técnicas para o exercício da atividade ou do procedimento operacional do empreendimento (= *iter* da conduta degradadora). 7. Na hipótese dos autos, a sanção administrativa foi imposta à Petrobras, não pelo dano ambiental



isoladamente considerado, mas pelo fato de a empresa ter violado dispositivo legal que pune, com multa, quem “construir ou operar instalações e equipamentos necessários ao exercício das atividades abrangidas por esta Lei em desacordo com a legislação aplicável” (art. 3º, IX, da Lei 9.847/1999), isto é, no caso, alteração das “condições de projeto do oleoduto”, falha na sua “manutenção” e no “controle operacional por parte das equipes de operação do Terminal de São Francisco do Sul e da REPAR”, que estão na origem do acidente.

» Sobre o assunto da cooperação na competência material comum, destaca-se decisão do STF que declarou **inconstitucional** lei estadual do RS que conferia “aos municípios em que se localizam a proteção, a guarda e a responsabilidade pelos sítios arqueológicos e seus acervos”.

STF/ADI 2.544. É curial que, em linha de princípio, a outorga sem ressalva de uma competência a um órgão ou uma entidade estatal implica a exclusão, quanto ao seu objeto, da interferência dos demais. (...). Ora, a Constituição – dando espaço ao federalismo cooperativo – incluiu no rol das competências comuns às três esferas da Federação a proteção do patrimônio cultural do país (...). Cuida-se de competências que substantivam incumbência e responsabilidade, assim, de natureza qualificadamente irrenunciável. Certo, a inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas. Donde, a previsão, no parágrafo único do art. 23, CF, de LC que fixe normas de cooperação (...) De qualquer modo, regular a cooperação não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor para descarregá-lo ilimitadamente sobre os municípios.

Corte entendeu que, ao outorgar a competência para cuidar dos sítios arqueológicos aos Municípios, a referida lei estadual estaria ferindo o art. 23, III, da CF, que define a competência comum para a matéria.

–Entregar tal atribuição aos Municípios significaria retirar a competência dos demais entes federativos.

Obs.: apesar de não se referir estritamente ao meio ambiente, aplica-se a mesma lógica.

» Competência comum não significa que se admita o *bis in idem* ou a superposição de atuações dos diversos entes à mesma hipótese de incidência.

–Problema existirá caso haja um conflito positivo de atribuições.

Ex.: Município e União pretendem impor uma determinada multa por descumprimento de alguma norma ambiental.

–Em tais casos, ao administrado não poderia ser imposta duas vezes a mesma sanção, o que representaria um *bis in idem*.

–Nesses casos, ganha importância o princípio da predominância do interesse.

–No entanto, se o Município, v.g., já houver aplicado a multa, tendo sido essa cumprida, não poderia a União ou o Estado aplicar novamente a mesma sanção, ainda que o interesse seja regional ou nacional.

» Realizado o licenciamento ambiental pelo órgão responsável, este será o competente para lavrar o eventual auto de infração e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada/autorizada.

–Há um vínculo lógico entre a infração ambiental cometida e a competência do órgão licenciador para processar e julgar os processos administrativos das sanções impostas.



LC 140/11, Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

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

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

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

» Para **parte da doutrina**, ainda que dado empreendimento tenha interesse nacional, nada deve impedir que também os Estados e Municípios afetados, paralelamente à União, adotem seus próprios procedimentos de licenciamento, exigindo, v.g., cada qual um EIA/RIMA, conforme suas peculiaridades.

LC 140/11, Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por **um único ente** federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

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

Mesmo que exista apenas um licenciamento, todos os entes podem e devem participar, trazendo ao procedimento administrativo suas peculiaridades (interesse local ou estadual) para que possam ser objeto de análise e contemplação nas condicionantes ambientais.

–Não se defende o *bis in idem*, mas que também os Estados e Municípios podem ter interesse na proteção de particularidades que não tenham sido contempladas num determinado procedimento federal.

–Já decidiu o STJ ser possível a duplicidade de licenciamentos, tendo em vista a ubiquidade do bem ambiental (para a **doutrina**, o termo adequado **não** seria **duplicidade de licenciamentos**, mas participação, cooperação e atuação de mais de um ente em um **único** processo de licenciamento).

STJ/REsp 588.022. Existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados e, nesse caso, pode até haver duplicidade de licenciamento. O confronto entre o direito ao desenvolvimento e os princípios do direito ambiental deve receber solução em prol do último, haja vista a finalidade que este tem de preservar a qualidade da vida humana na face da terra. O seu objetivo central é proteger patrimônio pertencente às presentes e futuras gerações. Não merece relevo a discussão sobre ser o Rio Itajaí-Açu estadual ou federal. A conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais. A preocupação que motiva a presente causa



não é unicamente o rio, mas, principalmente, o mar territorial afetado. O impacto será considerável sobre o ecossistema marinho, o qual receberá milhões de toneladas de detritos.

–Em outro caso, utilizando a **preponderância do interesse**, o STJ decidiu que, havendo obra de significativo impacto ambiental entre dois ou mais Estados, a competência para expedir a licença ambiental é do IBAMA.

STJ/RMS 41.551. Recurso ordinário no qual se discute a legalidade do auto de infração e do termo de interdição de obra de transmissão de energia localizada entre os Estados do Pará e do Maranhão, exarado pelo órgão estadual de proteção ambiental do Maranhão – GEMARN, sob o argumento que a licença ambiental expedida pelo IBAMA seria inválida, por ser daquele ente estadual a competência exclusiva para expedição de tal licença. Compete, originalmente, ao IBAMA a expedição de licença ambiental para a execução de obras e empreendimentos que se localizam ou se desenvolvem em dois ou mais estados ou cujos impactos ambientais ultrapassem os limites territoriais de um ou mais estados da federação. Inteligência do art. 10, § 4º, da Lei n. 6.938/81, com as alterações feitas pela Lei n. 12.856/13; da Resolução 237/97 do CONAMA e da LC 140/2011. Ilegalidade do auto de infração e do termo de interdição da obra expedidos pelo órgão estadual de proteção do meio ambiente do Estado do Maranhão – GEMARN.

–Predomina o entendimento do último julgado (REsp/41.551), pois vai ao encontro da previsão da Resolução 257/97 do CONAMA.

Resolução CONAMA 257/97, Art. 7º. Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.

Resolução destacada a competência de licenciamento de cada ente.

Resolução CONAMA 257/97, Art. 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - **IBAMA**, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei 6.938/81, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de **âmbito nacional ou regional**, a saber:

Lei 6.938/81, 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.

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União;

II - localizadas ou desenvolvidas em **dois ou mais Estados**;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

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

V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

Art. 5º. Compete ao **órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal** o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:



I - localizados ou desenvolvidos em **mais de um Município** ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei 4.771/65, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV - delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

Art. 6º. 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.

» Em julgado elucidativo, o **STJ** fez a distinção entre a competência de **licenciamento** e de **fiscalização** e **repressão**.

STJ/REsp 1.802.031. Distinguem-se competência de licenciamento e competência de fiscalização e repressão, inexistindo correlação automática e absoluta entre os seus regimes jurídicos. Segundo a jurisprudência do STJ, atividades licenciadas ou autorizadas (irrelevante por quem) – bem como as não licenciadas ou autorizadas e as não licenciáveis ou autorizáveis – podem ser, simultaneamente, fiscalizadas e reprimidas por qualquer órgão ambiental, cabendo-lhe alçadas de atuação, além de outras, daí decorrentes, como interdição e punição: havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, o IBAMA pode exercer o seu poder de polícia administrativa, porque não se pode confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar.

–Assim, o poder de polícia ambiental pode ser exercido por qualquer dos entes da federação atingidos pela atividade danosa ao meio ambiente.

CESPE/2015. Dada a competência privativa da União para exercer controle e fiscalização ambiental, é exclusiva da União a competência para instituir taxa de fiscalização e controle do meio ambiente cujo fundamento seja o exercício regular do poder de polícia. **ERRADO**

RESUMO:

Competência para o licenciamento ambiental → Apenas um ente

–Apesar disso, todos os entes podem e devem participar trazendo ao procedimento administrativo as peculiaridades que lhes sejam pertinentes (interesse local ou estadual) para que possam ser objeto de análise e contemplação nas condicionantes ambientais.

Competência para a fiscalização e repressão → Qualquer ente

2.1. O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e sua estrutura administrativa

» Visando racionalizar a estrutura administrativa ambiental foi criado o **SISNAMA**.



Lei 6.938/81, 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.

–Visando dar aplicação à competência comum para implementação da política ambiental, foi criado um plexo de órgãos estatais, nos três níveis (União, Estados e Municípios), formando, em seu conjunto, um sistema destinado à preservação do meio ambiente.

STJ/REsp 1.142.377. No ordenamento jurídico brasileiro, o poder de polícia ambiental é prerrogativa inafastável dos órgãos de proteção do meio ambiente. Isso, porém, não quer dizer que o legislador esteja impedido de, em adição, atribuí-lo também a outras entidades públicas, postura que, antes de significar *bis in idem*, representa em verdade o reconhecimento de que o dano ambiental e as atividades capazes de causá-lo exigem, pela sua complexidade e múltiplas facetas, a conjugação da expertise de toda a Administração Pública, no sentido de assegurar a máxima efetividade nos esforços de prevenção, reparação e repressão. O Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama – é integrado por todos os ‘órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental’ (art. 6º, *caput*, da Lei 6.938/81), o que abarca, em *numerus apertus*, não só aqueles listados, expressamente, nos vários incisos, como também os que, por força de lei, recebem poderes de implementação ambiental, como o Ministério Público e as agências governamentais especializadas ou temáticas.

–A **Lei 6.938/81** (PNMA) tratou minuciosamente da estrutura administrativa do **SISNAMA**.

Lei 6.938/81, Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o **Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA**, assim estruturado:

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

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

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

IV - **órgãos executores:** o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, 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;

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



VI - **Órgãos Locais:** os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

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

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

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

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

–Apesar de não ser seu órgão superior (Conselho de Governo), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (**CONAMA**) ocupa posição de elevado destaque nesse sistema nacional.

Lei 6.938/81, Art. 8º Compete ao CONAMA:

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

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.

III - (Revogado)

IV - ~~homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental;~~ (VETADO);

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

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

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

Parágrafo único. O **Secretário do Meio Ambiente** é, sem prejuízo de suas funções, o **Presidente do Conama**.

» A existência do SISNAMA **não** impede que sejam organizados, pelos diversos entes da federação, sistemas estaduais ou municipais destinados à proteção do meio ambiente.

–Devem limitar-se ao âmbito de suas competências concorrentes e comuns e atender ao critério da predominância do interesse.



3. QUADRO COMPARATIVO ENTRE A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E A COMPETÊNCIA MATERIAL EM MATÉRIA AMBIENTAL

COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS NA CF/88	
Competência Legislativa	Competência Administrativa/Material
CONCORRENTE (estrutura vertical) -União: normas gerais -Estados e Municípios: normas suplementares	COMUM (estrutura horizontal) -Atuação paralela/conjunta -Cooperação entre os entes federativos -Princípio da predominância dos interesses + atuação conjunta
PRINCÍPIO DA PREPONDERÂNCIA DOS INTERESSES -União: interesse nacional -Estados: interesse regional -Município: interesse local	



RESUMO COMPILADO
Direito Ambiental



@donodavaga
www.donodavaga.com.br