

Talden Farias

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Aspectos Teóricos
e Práticos

9^a edição

revista e atualizada

2024



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

Aspectos gerais do licenciamento ambiental

Édis Milaré¹ conceitua o licenciamento ambiental como uma ação típica e indelegável do Poder Executivo, na gestão do meio ambiente, por meio da qual a Administração Pública procurar exercer o devido controle sobre as atividades humanas que possam causar impactos ao meio ambiente. Já Daniel Roberto Fink² o conceitua como o procedimento mediante o qual o órgão ambiental competente verifica se a atividade potencial ou significativamente poluidora que se pretende implementar ou que já esteja implementada está realmente em consonância com a legislação ambiental e com as exigências técnicas necessárias.

O conceito legal foi cunhado pelo inc. I do art. 1º da Resolução nº 237/97, do Conama, que o define como:

procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras dos recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental,

1. MILARÉ. *Direito do ambiente*, p. 482.

2. FINK. O controle jurisdicional do licenciamento ambiental. In: FINK; ALONSO JÚNIOR; DAWALIBI (Orgs.). *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*, p. 71.

considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Mais recentemente o inc. I do art. 2º da Lei Complementar nº 140/2011 conceituou o mecanismo como 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”.

Sendo assim, o licenciamento ambiental é o processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, e que tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente.

1.1. LICENCIAMENTO AMBIENTAL E LICENÇA AMBIENTAL

Diversos autores, ao definirem o conceito de licenciamento ambiental, estabelecem a concessão da licença ambiental como o seu objetivo ou a sua fase final. Celso Antonio Pacheco Fiorillo³ o define como o conjunto de etapas que integra o procedimento administrativo que tem como objetivo a concessão de licença ambiental. Segundo Roberto Carramenha,⁴ trata-se do complexo de etapas que compõem o procedimento administrativo que tem como objetivo a concessão de licença ambiental.

De fato, o licenciamento ambiental deve ser compreendido como o processo administrativo no decorrer ou ao final do qual a licença ambiental poderá ou não ser concedida, tratando-se,

3. FIORILLO. *Curso de direito ambiental brasileiro*, p. 195.

4. CARRAMENHA. *Natureza jurídica das exigências formuladas no licenciamento ambiental*.

portanto, de ato do Poder Executivo.⁵ Cada etapa deve terminar com a concessão da licença correspondente, de maneira que as licenças ambientais servem para formalizar que até aquela etapa o proponente da atividade cumpriu o que foi determinado pela legislação ambiental e pela Administração Pública.

Segundo José Afonso da Silva,⁶ as licenças ambientais constituem atos administrativos que se propõem a controlar preventivamente as atividades de particulares no exercício de seus direitos, no que diz respeito à exploração ou uso de um bem ambiental de sua propriedade. Luís Paulo Sirvinskas⁷ define a licença ambiental como uma outorga concedida pela Administração Pública aos que querem exercer uma atividade potencial ou significativamente poluidora.

O conceito legal de licença ambiental está cunhado pelo inc. II do art. 1º da mesma resolução, que a define como:

ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas

-
5. “[...] 2. Lei nº 1.315/2004, do Estado de Rondônia, que exige autorização prévia da Assembléia Legislativa para o licenciamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetivas e potencialmente poluidoras, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. 3. Condicionar a aprovação de licenciamento ambiental à prévia autorização da Assembléia Legislativa implica indevida interferência do Poder Legislativo na atuação do Poder Executivo, não autorizada pelo art. 2º da Constituição. Precedente: ADI nº 1.505. 4. Compete à União legislar sobre normas gerais em matéria de licenciamento ambiental (art. 24, VI, da Constituição). 5. Medida cautelar deferida” (STF. ADI-MC nº 3.252. Rel. Min. Gilmar Mendes. *DJE*, 22 abr. 2005). “Não custa lembrar que a licença ambiental está inserida na esfera de competência do Executivo, e não do Legislativo (sob pena de violação ao princípio da separação de Poderes)” (STJ, Segunda Turma. AGRESP nº 1.038.813. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. *DJE*, 10 set. 2009).
 6. SILVA. *Direito ambiental constitucional*, p. 281-282.
 7. SIRVINSKAS. *Manual de direito ambiental*, p. 234.

efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Ao se falar em licença ambiental, está-se referindo ao ato final de cada etapa do licenciamento ambiental, que é o ato de concessão do pedido feito ao Poder Público. Não se deve confundir o licenciamento com a licença, já que aquele é o processo administrativo por meio do qual se verificam as condições de concessão desta, e esta é o ato administrativo que concede o direito de exercer a atividade. Isso significa que não existe licença sem licenciamento, mas este pode existir sem aquela, porque é ao longo do licenciamento que se apura se a licença pode ou não ser concedida.

Assim, a licença ambiental é uma espécie de outorga com prazo de validade concedida pela Administração Pública para a realização das atividades humanas que possam gerar impactos sobre o meio ambiente, desde que sejam obedecidas determinadas regras, condições, restrições e medidas de controle ambiental. Ao receber a licença, o empreendedor assume os compromissos para a manutenção da qualidade ambiental da área de influência do local em que pretende se instalar e operar.

1.2. OBJETIVO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Na opinião de Andreas Joachin Krell,⁸ a função do licenciamento ambiental é fazer com que as atividades potencial ou efetivamente causadoras de degradação ao meio ambiente, pertencentes a particulares ou ao Poder Público, possam ser previamente analisadas e compatibilizadas. Annelise Monteiro Steigleder⁹ afirma que o licenciamento ambiental é plurifuncional, pois desempenha as funções de controlar as atividades

8. KRELL. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e as competências dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*, p. 58.

9. STEIGLEDER. *Aspectos controvertidos do licenciamento ambiental*.

potencialmente poluidoras, de impor medidas mitigadoras para a degradação ambiental que está prestes a ser autorizada e de marcar o limite de tolerância dos impactos ambientais.

Para Andréa Zhouri, Klemens Laschefski e Ângela Paiva,¹⁰ a função do licenciamento ambiental é garantir que as decisões políticas referentes à instalação, localização, ampliação e funcionamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras se enquadrem nos regulamentos da sociedade. Somente dessa forma os cidadãos ficarão protegidos das consequências das decisões tomadas a partir de critérios políticos e não de critérios técnicos.

O licenciamento ambiental tem como objetivo efetuar o controle das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, através de um conjunto de procedimentos a serem determinados pelo órgão ambiental competente, com o intuito de defender o equilíbrio do meio ambiente equilibrado e a qualidade de vida da coletividade. Essa busca pelo controle ambiental se manifesta através de uma série de exigências e de procedimentos administrativos que o Poder Público impõe, visto que existem normas e padrões de qualidade ambiental que devem ser obedecidos.

Isso ocorre, por exemplo, por meio de averiguação e de acompanhamento do potencial de geração de poluentes líquidos, de resíduos sólidos, de emissões atmosféricas, de ruídos e do potencial de riscos de explosões e de incêndios. O intuito é fazer com que o controle ambiental ocorra dentro de critérios técnicos, evitando que a utilização dos recursos ambientais cause maiores prejuízos ao meio ambiente e à sociedade.

10. ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA. Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas de Minas Gerais. In: ZHOURI; LASCHEFSKI; PEREIRA (Org.). *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*, p. 109-110.

1.3. IMPORTÂNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Paulo de Bessa Antunes¹¹ destaca que o licenciamento ambiental é condição essencial para o funcionamento regular de uma atividade econômica e que a conformidade ambiental obtida por meio desse instrumento não é apenas uma exigência dos órgãos ambientais, mas da sociedade civil por meio de organizações não governamentais e do próprio mercado. Segundo o autor, uma empresa que valoriza o licenciamento não tem problemas com o Poder Público no que diz respeito às questões ambientais, e passa a ser reconhecida pelo mercado como um empreendimento responsável sob o ponto de vista ambiental e social.

Antônio Inagê de Assis Oliveira¹² e José Cláudio Junqueira Ribeiro¹³ afirmam que o licenciamento ambiental é o principal instrumento de que o Poder Público dispõe para viabilizar a utilização racional dos recursos ambientais, de maneira a atingir a finalidade social priorizada pela Constituição Federal. Segundo a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental,¹⁴ o instrumento em tela é essencial para garantir a qualidade ambiental e contribuir para uma melhor condição de vida das gerações futuras, visto que permite ao empreendedor identificar os efeitos ambientais de sua atividade e de que forma esses efeitos podem ser gerenciados.

O licenciamento é um mecanismo que promove a interface entre o empreendedor, cuja atividade pode interferir na estrutura do meio ambiente, e o Estado, que garante a conformidade com os objetivos dispostos na Política Nacional do Meio Ambiente.

11. ANTUNES. A questão dos ativos ambientais. *Gazeta Mercantil*.

12. OLIVEIRA. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*, p. 367.

13. RIBEIRO. O que é licenciamento ambiental. In: RIBEIRO. *Licenciamento ambiental: herói, vilão ou vítima?*, p. 10.

14. CETESB. *O que é licenciamento ambiental*.

Fases e Procedimento do Licenciamento Ambiental

O aspecto procedimental do licenciamento ambiental é de enorme importância, tendo em vista que o titular de atividade potencial ou efetivamente poluidora que desconhecer tais fases e procedimentos provavelmente terá problemas para conseguir ou para renovar a licença ambiental. Por fases e procedimentos devem ser compreendidas as etapas, os estudos ambientais, a documentação necessária e os prazos a serem cumpridos no processo administrativo de licenciamento.

O atraso na concessão da licença ambiental pode significar prejuízos patrimoniais e extrapatrimoniais, na medida em que o empreendimento levará mais tempo para funcionar, em se tratando de uma atividade instalada ou em instalação, ou até poderá ser fechado no caso de uma atividade em funcionamento que não consegue renovar a licença de operação. A burla a esses aspectos pode significar a posterior declaração de nulidade da licença ambiental concedida por parte do Poder Judiciário ou mesmo por parte do órgão ambiental.

Mesmo o empreendedor que não começou a construir ou a comprar equipamentos faz despesas pelo menos com planos e projetos, para não levar em consideração a sua expectativa pessoal. Ao responsável por essas atividades cabe conhecer e

seguir as fases e procedimentos estabelecidos pela legislação e pelo órgão ambiental, viabilizando a concessão da licença e resguardando o meio ambiente.

Em vista disso, faz-se necessário para os operadores do direito, para os empreendedores e para os servidores dos órgãos ambientais estudar com mais detalhe os aspectos procedimentais do licenciamento. Sendo assim, este capítulo se propõe a fazer esse estudo por meio de uma revisão doutrinária e de uma análise da legislação ambiental.

3.1. FASES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental não é composto de uma única fase ou ato, mas de uma sequência de fases ou atos diretamente relacionados, que têm como objetivo verificar se determinada atividade está efetivamente adequada aos padrões de qualidade ambiental prescritos pela legislação ou pelo órgão ambiental. Contudo, ainda que dividido em etapas diferentes, não se pode esquecer que o licenciamento compõe um único processo administrativo.

A etapa anterior sempre condiciona a etapa seguinte, de maneira que em não sendo concedida a licença prévia não se pode conceder as licenças de instalação e de operação, e em não sendo concedida a de instalação a de operação também não pode ser concedida.¹ Dessa forma, a concessão de uma licença em uma etapa não é garantia de que as seguintes serão necessariamente concedidas.

Em regra, o licenciamento é dividido em várias etapas, cada uma de acordo com a fase específica em que se encontra o empreendimento. O art. 19 do Decreto nº 99.274/90 dispõe que o processo em regra se desdobra em três etapas, devendo

1. OLIVEIRA. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*, p. 361.

cada uma dessas três etapas culminar com a concessão da licença ambiental compatível com o andamento processual.

O art. 8º da Resolução nº 237/97 do Conama denomina e explica com idêntica redação as três espécies de licença ambiental correspondentes a cada uma dessas três etapas, que são a licença prévia, a licença de instalação e a licença de operação. No entanto, pode existir uma exceção em relação a essa divisão, quando estiver em jogo aqueles empreendimentos de menor potencial poluidor.

O art. 5º do Projeto da Lei Geral de Licenciamento Ambiental procura criar novos tipos de licença ambiental, além do tradicional licenciamento trifásico (LP, LI e LO), da licença ambiental simplificada, que no projeto é tratada por Licença Ambiental Única (LAU), e da licença corretiva ou de regularização, que no projeto é chamada de Licença de Operação Corretiva (LOC). A grande novidade é a Licença por Adesão e Compromisso (LAC), que é a licença concedida automaticamente mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor com os requisitos pre-estabelecidos pela autoridade licenciadora. Tal modalidade nasceu inspirada no sistema do pagamento de Imposto de Renda, quando o contribuinte repassa informações diretamente à Receita Federal sendo essas tomadas a princípio como verdadeiras. É evidente que no Direito Ambiental esse sistema é problemático em razão dos princípios da prevenção e da precaução, posto que muitas vezes o dano ambiental é de irreversível ou de difícil reversibilidade. Seu uso deveria se restringir à renovação ou a empreendimentos de pequeno potencial poluidor cujo território também for conhecido pelo órgão ambiental.

3.1.1. Licença prévia

O art. 19 do Decreto nº 99.274/90 e o art. 8º da Resolução nº 237/97 do Conama definem a licença prévia como a licença ambiental concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental, e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas

próximas fases de sua implementação.² Impende destacar que a concessão dessa licença não autoriza o início das obras nem o funcionamento da atividade.

É nessa fase que o empreendedor manifesta a intenção de realizar a atividade, devendo ser avaliadas a localização e a concepção do empreendimento, de maneira a atestar a sua viabilidade ambiental e a estabelecer os requisitos básicos para as próximas fases, devendo ser também elaborados os estudos de viabilidade do projeto. Após a análise, a discussão e a aprovação desses estudos de viabilidade, o órgão ambiental concederá a licença prévia, que por ser a primeira licença ambiental deverá funcionar como um alicerce para a edificação de todo o empreendimento.

Álvaro Luiz Valery Mirra³ adverte que o estudo de impacto ambiental e o relatório prévio de impacto ambiental, bem como as demais avaliações de impacto ambiental, conforme o que for necessário, têm de ser exigidos, elaborados e aprovados antes da concessão da licença prévia, até porque se trata de um pré-requisito dela. Com base nesses estudos, o órgão ambiental definirá as condições às quais a atividade deverá se adequar no intuito de cumprir as normas ambientais vigentes.⁴

-
2. “[...] 3. A Licença Prévia é expedida na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação (art. 19, I, do Decreto 99.274/1990)” (TRF1. AGRSLT nº 0037123-76.2014.4.01.0000/MT. Rel. Des. Cândido Ribeiro, j. 15.01.2015. *e-DJF1*, 30 jan. 2015).
 3. MIRRA. *Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira*, p. 35.
 4. “[...] 8. Mister não confundir prescrições técnicas e condicionantes que integram a licença urbanístico-ambiental (= o posterius) com o próprio Epia/Rima (= o prius), porquanto este deve, necessariamente, anteceder aquela, sendo proibido, diante da imprescindibilidade de motivação jurídico-científica de sua dispensa, afastá-lo de forma implícita, tácita ou simplista, vedação que se justifica tanto para assegurar a plena informação dos interessados, inclusive da comunidade, como para facilitar o controle administrativo e judicial da decisão em si mesma” (STJ, Segunda Turma. REsp nº 769.753. Herman Benjamin. *DJE*, 10 jun. 2011).

Cabe à licença prévia aprovar a localização e a concepção da atividade, bem como atestar a sua viabilidade ambiental. Trata-se de uma espécie de chancela para o início do planejamento da atividade, pois qualquer estudo ou planejamento anterior é suscetível de modificação, tendo em vista o licenciamento ambiental ter a finalidade de adequar as atividades econômicas à legislação ambiental e ao correto procedimento de gestão ambiental.

Antônio Inagê de Assis Oliveira⁵ pondera que a licença prévia desempenha um papel de maior importância dentro do licenciamento em relação à licença de instalação e à licença de operação, posto que é nessa fase em que se levantam as consequências da implantação e da operação do empreendimento e em que se determina a localização do empreendimento. A *Cartilha de Licenciamento Ambiental* do Tribunal de Contas da União⁶ destaca a importância da licença prévia no atendimento aos princípios da prevenção e da precaução, tendo em vista que é nessa fase que os impactos ambientais são levantados e avaliados e que são determinadas as medidas mitigadoras ou compensatórias em relação a esses impactos.

É nessa fase também que, em regra, o projeto é discutido com a comunidade, especialmente nos casos em que existe a possibilidade de realização de audiência pública. Por ser a oportunidade para que sejam efetuadas as maiores mudanças estruturais na atividade a ser licenciada, é possível afirmar que a licença prévia é, em certo sentido, a mais importante de todas as licenças ambientais, já que define a concepção do projeto.

José Cláudio Junqueira Ribeiro⁷ destaca que no início da implementação do licenciamento ambiental no país o modelo

-
5. OLIVEIRA. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*, p. 362.
 6. BRASIL. *Cartilha de Licenciamento Ambiental*, p. 13.
 7. RIBEIRO. O que é licenciamento ambiental. In: RIBEIRO (Org.). *Licenciamento ambiental: herói, vilão ou vítima?*, p. 4.

Responsabilidade Jurídica e Licenciamento Ambiental

O §3º do art. 225 da Constituição Federal de 1988 dispõe que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. Disso se depreende que a responsabilidade jurídica em matéria ambiental ocorre de forma simultânea e independente nas esferas administrativa, cível e criminal – o que se justifica pelo fato de o meio ambiente ser um direito fundamental da pessoa humana.

A Lei nº 9.605/98 ratifica a tríplice responsabilidade em matéria ambiental ao determinar no *caput* do art. 3º, respectivamente, que

as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício de sua entidade.

Sendo assim, o degradador pode arcar com a responsabilidade jurídica nessas três esferas, ainda que a responsabilização administrativa independa da civil, que por sua vez independe da criminal.

O parágrafo único do referido dispositivo determina que “a responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, coautores ou partícipes do mesmo fato”. Isso significa que o intuito do direito ambiental, ao considerar inclusive a responsabilização de terceiros, é não permitir que o degradador possa se eximir da responsabilidade por uma ação ou por uma omissão que tenha resultado em prejuízos para o meio ambiente.

No licenciamento também ocorre a tríplice responsabilização jurídica na medida da responsabilidade dos envolvidos, sejam os titulares da atividade potencial ou efetivamente poluidora, os técnicos do órgão ambiental, os membros dos conselhos públicos de meio ambiente, os responsáveis pela avaliação de impactos ambientais, os financiadores do empreendimento ou qualquer terceiro que tenha trazido prejuízo a esse processo administrativo. Na hipótese de ausência de licença, de desrespeito à licença concedida ou da concessão indevida de licença essas pessoas poderão ser responsabilizadas de forma tríplice, o que enfatiza a importância do licenciamento.

Sobre as obras públicas, o inciso I do §5º do art. 25 da Lei nº 14.133/2011 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) dispõe que o edital da licitação poderá prever que o contratado obtenha a licença ambiental, desonerando a Administração Pública desse encargo. Com isso, a obra continua sendo pública, mas o licenciamento será de responsabilidade da empresa contratada, que é quem deverá ser punida em caso de irregularidade. Isso tem efeitos diretos no âmbito administrativo e criminal, em que a ausência de licença ou o desrespeito aos seus termos já enseja a responsabilização.

7.1. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

De acordo com o art. 70 da Lei nº 9.605/98, “considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que

viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”. O Decreto Federal nº 6.514/2008 regulamentou as sanções administrativas previstas naquele dispositivo legal como sendo as punições para as infrações administrativas ambientais, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades legalmente estabelecidas.

As sanções administrativas, que estão estabelecidas pelo art. 72 da Lei nº 9.605/98 e pelo art. 3º do Decreto Federal nº 6.514/2008, são as seguintes: advertência, multa simples, multa diária, apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração, destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra ou atividade, demolição de obra, suspensão parcial ou total de atividades, restritiva de direitos e reparação dos danos causados.

Em se tratando de licenciamento ambiental, as sanções administrativas são previstas tanto para a ausência da licença quanto para o descumprimento das suas condicionantes ou da legislação ambiental de uma forma geral:

Art. 63. Executar pesquisa, lavra ou extração de minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença da autoridade ambiental competente ou em desacordo com a obtida:

Multa de R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais) a R\$3.000,00 (três mil reais), por hectare ou fração.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas multas quem deixa de recuperar a área pesquisada ou explorada, nos termos da autorização, permissão, licença, concessão ou determinação do órgão ambiental competente. [...]

Art. 66. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, atividades, obras ou serviços utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes:

Multa de R\$500,00 (quinhentos reais) a R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Parágrafo único. Incorre nas mesmas multas quem:

I – constrói, reforma, amplia, instala ou faz funcionar estabelecimento, obra ou serviço sujeito a licenciamento ambiental localizado em unidade de conservação ou em sua zona de amortecimento, ou em áreas de proteção de mananciais legalmente estabelecidas, sem anuência do respectivo órgão gestor; e

II – deixa de atender a condicionantes estabelecidas na licença ambiental. [...]

Art. 82. Elaborar ou apresentar informação, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso, enganoso ou omissivo, seja nos sistemas oficiais de controle, seja no licenciamento, na concessão florestal ou em qualquer outro procedimento administrativo ambiental:

Multa de R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais) a R\$1.000.000,00 (um milhão de reais).

Cumpra esclarecer que essas sanções administrativas independem do cometimento de dano ambiental, posto que são irregularidades meramente formais.¹ Isso denota o caráter preventivo e precaucional dos dispositivos, cuja inobservância está ligada a alterações negativas na qualidade ambiental e/ou tende a causá-las.

O altíssimo valor das multas administrativas, que tem um caráter ao mesmo tempo preventivo e repressivo, serve para demonstrar a gravidade que o ordenamento jurídico atribui ao dano ao meio ambiente. A imposição e a gradação das sanções administrativas devem obedecer ao princípio da proporcionalidade, obedecendo aos critérios dispostos no art. 6º da Lei nº 9.605/98, que são a gravidade do fato, os antecedentes e a situação econômica do infrator no caso de multa.

1. “[...] 9. O porte do empreendimento, por si só, é bastante para concluir pelo significativo impacto ambiental, de modo a tornar indispensável o licenciamento. Se o empreendimento opera sem a licença, a infração é de caráter formal. Independe da prova de efetivo dano ambiental” (TRF1, Quinta Turma. AC nº 200836030036836. Rel. Des. João Batista Moreira. DJF1, 15 maio 2013).

O problema é que ainda prevalece a subjetividade dos agentes de fiscalização, tendo em vista que os critérios estabelecidos para o arbitramento das sanções administrativas são abertos, o que deixa margem para uma excessiva discricionariedade administrativa. Seria interessante que, pelo menos no caso da determinação das multas, cuja variação entre o valor mínimo e máximo é bastante significativa, fossem estabelecidos critérios capazes de reduzir essa discricionariedade.

No âmbito do STJ a jurisprudência tem consolidado cada vez mais o entendimento de que a responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva, havendo necessidade de comprovação da culpa.² Ao menos no que diz respeito à multa simples, a Lei nº 9.605/98 dispôs expressamente que a responsabilidade administrativa em matéria ambiental é subjetiva, haja vista a necessidade de comprovar negligência ou dolo, consoante dispõe o §3º do art. 72. Por meio da OJN nº 53/2020 o IBAMA consagrou o entendimento de que “a responsabilidade administrativa ambiental possui natureza subjetiva, a demandar a existência de dolo ou culpa do agente para caracterização de infração ambiental”, tendência que deve ser seguida pelos órgãos ambientais.

-
2. “[...] 2. A insurgente opôs Embargos de Declaração com intuito de provocar a manifestação sobre o fato de que os presentes autos não tratam de responsabilidade ambiental civil, que seria objetiva, mas sim de responsabilidade ambiental administrativa, que exige a demonstração de culpa ante sua natureza subjetiva. Entretanto, não houve manifestação expressa quanto ao pedido da recorrente. 3. Cabe esclarecer que, no Direito brasileiro e de acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a responsabilidade civil pelo dano ambiental, qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, proprietário ou administrador da área degradada, 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*. 4. Todavia, os presentes autos tratam de questão diversa, a saber a natureza da responsabilidade administrativa ambiental, bem como a demonstração de existência ou não de culpa, já que a controvérsia é referente ao cabimento ou não de multa administrativa” (STJ. REsp nº 1.401.500/PR. Rel. Min. Herman Benjamin, j. 14.06.2016, public. 13 set. 2016).