

Coordenadora
Clarissa Borges

1

COLEÇÃO
ROTEIROS DE PROVA ORAL

PROCURADORIAS

Questões comentadas de prova oral
de concursos das procuradorias

7ª edição
revista, atualizada
e ampliada

2026

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br



DIREITO AMBIENTAL

Clarissa Pereira Borges

André Felipe Pedrosa

Sumário: 1. Direito ambiental constitucional. Meio ambiente como direito fundamental. Princípios estruturantes do estado de direito ambiental. Art. 225 da Constituição Federal de 1988. Conceito de meio ambiente e seus aspectos – 2. Política Nacional de Meio Ambiente. Licenciamento Ambiental. Estudo Prévio de Impacto Ambiental – 3. Responsabilidades. Efeito, impacto e dano ambiental. Poluição. Responsabilidade administrativa, civil e penal. – 4. Política Nacional de Recursos Hídricos. Política Nacional de Resíduos Sólidos – 5. Unidades de Conservação. Lei 9.985/2000 – 6. Lei Federal nº 11.284/2006 e alterações (Gestão de florestas públicas). Significado de gestão e de concessão florestal

1. Direito ambiental constitucional. Meio ambiente como direito fundamental. Princípios estruturantes do estado de direito ambiental. Art. 225 da Constituição Federal de 1988. Conceito de meio ambiente e seus aspectos

1. Diferencie o princípio da prevenção e da precaução, dando exemplos de sua aplicação.

➡ O princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais *já conhecidos* e dos quais possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis. Com efeito, este princípio se fundamenta na CERTEZA CIENTÍFICA DO IMPACTO AMBIENTAL.

Com base no princípio da prevenção, o licenciamento ambiental e, até mesmo, os estudos de impacto ambiental podem ser realizados e são solicitados pelas autoridades públicas. É importante destacar que a prevenção de danos, tal como presente no princípio ora examinado, não significa – em absoluto – a eliminação de danos. Ademais, o princípio da prevenção é o maior fundamento para o Estudo de Impacto Ambiental – EIA, realizado pelos interessados antes do início da atividade potencialmente degradadora do meio ambiente.

Por outro lado, pode-se conceituar o princípio da precaução como sendo uma decisão a ser tomada **quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta** e haja indicações de que os possíveis efeitos sobre o ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou a proteção vegetal possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido.

Nesse passo, havendo **incerteza científica**, deve-se adotar a medida que melhor assegure a proteção do meio ambiente (*in dubio pro natura*). Com efeito, trata-se do princípio aplicado no caso de DÚVIDA CIENTÍFICA do risco ambiental da atividade.

Vale destacar que a Lei da Biossegurança (Lei nº 11.105/05) faz menção específica ao princípio da precaução no seu artigo 1º. Outrossim, a Lei de Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/09) também traz a precaução como princípio expresso.

É com base no princípio da *precaução* que a doutrina majoritária, bem como o entendimento do STJ, *admite a inversão do ônus da prova nas demandas ambientais*. Nesse sentido, o suposto poluidor deverá arcar com o ônus de provar que sua atividade não acarreta danos ao meio ambiente.

Note, portanto, que os princípios da prevenção e precaução não são fungíveis.

Sabe-se que a atividade de mineração é notoriamente danosa ao meio ambiente. Com efeito, aplica-se o princípio da prevenção. Por outro lado, com relação às discussões sobre os impactos, ainda desconhecidos, dos alimentos transgênicos (OGM – Organismos Geneticamente Modificados) deve ser aplicado o princípio da precaução, ou seja, restrições serão impostas até que se comprove que a atividade não causará efeitos danosos ao meio ambiente.

2. Discorra sobre o princípio do Ecodesenvolvimento

➔ Também conhecido como princípio do desenvolvimento sustentável, trata-se de princípio implícito no artigo 225 da CF/88, que tem por finalidade a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, aliado ao artigo 170, VI, também da Carta Maior, que destaca o meio ambiente como um princípio da ordem econômica.

Outrossim, encontra previsão expressa no Princípio 04 da Declaração do Rio: “*Para se alcançar um desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada separadamente*”.

Consoante o RELATÓRIO BRUNDTLAND (Nosso Futuro Comum), o desenvolvimento sustentável deve ser entendido como aquele que permite que as atuais gerações consumam as porções ideais de recursos da natureza sem comprometer as futuras gerações de suprir as suas próprias necessidades.

Sabe-se que as necessidades humanas são *ilimitadas*, contudo os recursos ambientais naturais são *limitados*, sendo essencial haver uma busca pela *sustentabilidade*.

Com efeito, o desenvolvimento sustentável pode ser conceituado como o equilíbrio entre a preservação do meio ambiente e o crescimento das economias. Ou seja, deve haver uma ponderação entre o direito fundamental ao desenvolvimento econômico e o direito à preservação ambiental, sempre à luz do princípio da proporcionalidade.

Podemos citar, como exemplo, a decisão do STF que validou, na ADPF 101/DF, a vedação regulamentar à importação de pneus usados, pois afeta o desenvolvimento sustentável e a saúde, tendo em vista o passivo ambiental causado pelos resíduos sólidos.

Destaque-se que o princípio em comento tem como pilar a harmonização das seguintes vertentes:

- CRESCIMENTO ECONÔMICO;
- PRESERVAÇÃO AMBIENTAL; e
- EQUIDADE SOCIAL.

Assim, apenas quando as três vertentes estiverem respeitadas haverá concretização do princípio do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, conforme destaca Frederico Amado (AMADO, Frederico. Manual de Direito Ambiental, 2017. Editora Juspodivm, p. 86), a vertente social resta caracterizada na justa repartição de riquezas do mundo, pois inexistente qualquer razoabilidade em se determinar a alguém que preserve os recursos naturais sem previamente disponibilizar as mínimas condições de dignidade humana.

O princípio 05 da Declaração do Rio 92 elenca a vertente social, ao afirmar: “*Todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, devem cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo*”.

Inclusive, o artigo 3º, II, da LC 140/11 dispõe que constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

3. Quais são as interpretações que podem ser extraídas do princípio do poluidor-pagador?

➤ Duas interpretações são extraídas do princípio do poluidor-pagador.

a) a obrigação de reparação do meio ambiente. Assim, o poluidor arcará com todas as consequências causadas pelo dano ambiental.

b) Obrigação de prevenção por parte do poluidor.

O princípio do poluidor-pagador aduz que o poluidor deverá responder pelos custos sociais da degradação causada por sua atividade impactante. Busca-se, no caso, imputar ao poluidor o custo social da poluição por ele gerada, engendrando um mecanismo de responsabilidade por dano ecológico.

Em termos econômicos, é a internalização dos custos externos. Muito comum encontrar a seguinte expressão quando se trata do princípio do poluidor-pagador: ‘privatização dos lucros e socialização das perdas’, quando identificadas as externalidades negativas.

A ideia que se extrai do princípio é a de que aquele que explora atividade econômica se coloca na **posição de garantidor da preservação ambiental**. Assim, impõe-se a internalização dos custos do processo produtivo necessários à redução, à eliminação ou à neutralização dos danos eventuais ao meio ambiente.

Tal compreensão **não** permite afirmar que o princípio do poluidor-pagador estabelece uma liceidade para o ato de poluir, desde que haja o pagamento pela degradação

O princípio consta expressamente na Declaração do Rio 92. Com efeito, a exata interpretação que deve ser dada ao princípio nº 16 é a de que aquele que lucra com uma atividade produtiva deve responder pelos riscos dela resultantes, de modo a evitar a privatização dos lucros e a socialização dos prejuízos.

É possível apontar como exemplo clássico de aplicação do princípio do poluidor-pagador a responsabilidade objetiva do poluidor pela reparação de danos ambientais. Nesse sentido, destaca-se o artigo 14, §1º, da Lei 6.938/81, o qual dispõe que “*é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade*”.

No mesmo sentido, o STJ já vinculou responsabilidade objetiva como exemplo de configuração do princípio do poluidor-pagador.

Pacífica a jurisprudência do STJ de que, nos termos do art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981, o degradador, em decorrência do princípio do poluidor-pagador, previsto no art. 4º, VII (primeira parte), do mesmo estatuto, **é obrigado, independentemente da existência de culpa, a reparar** – por óbvio que às suas expensas – todos os danos que cause ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade, sendo prescindível perquirir acerca do elemento subjetivo, o que, conseqüentemente, torna irrelevante eventual boa ou má-fé para fins de acerto da natureza, conteúdo e extensão dos deveres de restauração do *status quo ante* ecológico e de indenização (*passagem do REsp 769.753*).

Lembre-se que o princípio do poluidor-pagador significa que o poluidor deverá responder pelos custos sociais da degradação causada por sua atividade impactante.

Tal pagamento não é uma “carta branca” para a poluição, só podendo o poluidor degradar o meio ambiente dentro dos limites de tolerância previstos na legislação ambiental e em consonância com o licenciamento efetuado.

São exemplos de aplicação do princípio do poluidor-pagador, entre outros, a indenização prevista no art. 36, § 1º, da Lei 9.985/05 (compensação ambiental) e a reposição florestal do art. 33, § 1º, da Lei 12.651/2012 (Novo Código Florestal).

4. Discorra sobre o princípio do limite, trazendo exemplo de sua aplicação.

- O princípio do limite (ou do controle) dispõe o dever do Estado de editar e efetivar normas jurídicas que instituem padrões máximos de poluição. Encontra previsão no artigo 9º, I, da PNMA, como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

Ademais, cabe a Administração Pública *limitar* a quantidade de resíduos eliminados no meio ambiente, a fim de que aqueles não causem prejuízos à este e nem tampouco à saúde humana.

Na análise de Paulo Bessa “Os limites devem ser estabelecidos em função das necessidades de proteção ambiental e da melhor tecnologia disponível, sem custos excessivos”. (Paulo de Bessa Antunes, *Direito ambiental*, 9.ed. rev. ampl. e atual., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006, p. 41).

Nesse contexto, a Resolução CONAMA 274/00, que estabelece os padrões de qualidade da água para a balneabilidade consagra o princípio do limite.

5. O que significa o princípio da ubiquidade?

- Muito utilizado no direito ambiental, esse princípio significa que o dano ambiental não tem limites previamente estabelecido, não é possível delimitar exatamente a área do dano, pois ele nunca fica delimitado em apenas um local, existirá mudanças em outros lugares, tendo em vista as características naturais, como o solo, o mar, atmosfera, etc.

Podemos exemplificar o princípio com o dano ambiental do vazamento de lama tóxica, que aconteceu em Minas Gerais (Mariana) e acabou no litoral do espírito santo.

6. Em que consiste o princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada?

➔ O referido princípio tem feição ambiental internacional, decorrendo do Princípio da Isonomia, pontificando que todas as nações são responsáveis pelo controle da poluição e a busca da sustentabilidade, mas os países mais poluidores deverão adotar as medidas mais drásticas, pois são os principais responsáveis pela degradação ambiental na Biosfera. Encontra previsão legal na Política Nacional de Mudanças Climáticas (lei 12.187/2009) e também no protocolo de Kyoto.

7. É possível a insignificância em crimes ambientais?

➔ Sim. De acordo com o STJ e o STF. Não se hesitar em consignar a presença da insignificância a ponto de, ao reconhecer a atipicidade material da conduta, conceder a ordem para trancar a ação penal por falta de justa causa.

Importante ressaltar que o STF também entende que é possível a insignificância em crimes ambientais, desde que sejam satisfeitos os seguintes requisitos: A) conduta minimamente ofensiva; B) a ausência de periculosidade social da ação; C) o reduzido grau de reprovabilidade do comportamento e D) lesão jurídica inexpressiva.

8. O meio ambiente pode ser considerado um direito difuso?

➔ Analisando o caput do artigo 225 da CF/88, pode ser extraída a concepção de que o meio ambiente é um direito difuso, de terceira geração/dimensão. Segundo o artigo 225 da CF/88, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, a expressão “todos” demonstra o caráter transindividual do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

É importante destacar que nos direitos difusos não é possível a identificação dos seus titulares. Os sujeitos são indetermináveis e são ligados por circunstâncias de fato. Trata-se de consequência do caráter *indivisível* do meio ambiente.

Outrossim, a doutrina classifica o meio ambiente como direito de terceira geração/dimensão, uma vez que são dotados de carga de universalidade, em que não há destinação específica à proteção dos interesses de apenas um indivíduo ou estado. São os chamados direitos de fraternidade ou solidariedade.

Portanto, o bem ambiental configura um direito difuso, metaindividual, não limitado aos interesses privados ou públicos. O titular do bem ambiental é a coletividade, assim entendida como os brasileiros e estrangeiros residentes no País (CF, art. 5º, *caput*). Trata-se, pois, de um direito transindividual, de natureza **indivisível**, cujos titulares são pessoas indeterminadas, ligadas por uma circunstância de fato.

9. Segundo a doutrina, quais são as espécies de meio ambiente?

➔ A doutrina majoritária aponta que existem quatro espécies de meio ambiente. Trata-se de classificação apenas doutrinária, uma vez que, como já abordado, o meio ambiente é indivisível.

Nesse contexto, o meio ambiente em sentido amplo é gênero que abarca o meio ambiente natural, cultural, artificial e do trabalho.

- Meio ambiente *natural*: composto por bens ambientais, os bens da natureza que existem independentemente da ação humana. São os bens com vida (bióticos) e bens sem vida (abióticos).
- Meio ambiente *artificial*: aquele formado por bens decorrentes de criação humana, mas que por exclusão não integram o patrimônio cultural, por lhes carecer de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico ou científico que possam enquadrá-los no acervo cultural.
- Meio ambiente *cultural*: é composto com criações tangíveis e intangíveis do homem sobre os elementos naturais, a exemplo de uma casa tombada e das formas de expressão integrantes do patrimônio cultural, como o Samba.
- Meio ambiente do *trabalho*: é formado por bens materiais e imateriais que permitem o exercício seguro da atividade laborativa pelo trabalhador. Destaque-se que o STF já reconheceu a existência do meio ambiente do trabalho na ADI 3540/MC.

10. Quais são os ecossistemas considerados patrimônio nacional?

➔ A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são ecossistemas considerados patrimônio nacional. Há uma proteção desses ecossistemas em face de eventuais ingerências estrangeiras. É preciso salientar que tais biomas não são necessariamente bens da União. Inclusive, existem bens particulares no interior desses ecossistemas. Outrossim, não fica impedida a utilização dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições de preservação do meio ambiente.

2. Política Nacional de Meio Ambiente. Licenciamento Ambiental. Estudo Prévio de Impacto Ambiental

11. O se entende por servidão ambiental? Qual sua natureza jurídica? É possível a instituição desse instrumento para compensar uma reserva legal em outro imóvel rural que não possua os percentuais mínimos exigidos pela lei?

➤ Inicialmente, a servidão ambiental é um instrumento econômico da PNMA (**artigo 9º, XIII, da Lei da PNMA**). A Lei 11.284/06 inseriu no rol *exemplificativo* do artigo 9º da Lei 6.938/81, novos *instrumentos econômicos* em prol do meio ambiente, como a concessão florestal, **a servidão ambiental**, o seguro ambiental e outros.

Com efeito, são medidas estatais que interferem na Ordem Econômica com o escopo de estimular condutas favoráveis à redução da poluição ou que busquem inibir posturas lesivas ao meio ambiente.

A servidão ambiental é “**espécie de servidão administrativa, com natureza de direito real sobre a coisa alheia, devendo, destarte, ser registrada imobiliariamente, em que o proprietário (pessoa física ou jurídica) renuncia, de maneira permanente ou temporária, total ou parcialmente, ao uso, exploração e supressão dos recursos naturais do prédio Rústico.**

Seja firmada por instrumento público, particular ou por termo administrativo perante órgão integrante do SISNAMA, deverá sempre ser objeto de averbação no Cartório de Registro de Imóveis correspondente. **É uma espécie de servidão administrativa, com natureza jurídica de direito real sobre a coisa alheia, devendo, desse modo, ser registrada imobiliariamente.** O proprietário ou possuidor (pessoa física ou jurídica) renuncia de maneira permanente ou temporária, total ou parcialmente, o uso, exploração e supressão dos recursos naturais do prédio rústico.

Será instruída por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante o órgão integrante do SISNAMA, que deve ser averbado no Cartório de Registro de Imóveis (artigo 9º-A, §4º, I). Ademais, a servidão ambiental **poderá ser onerosa ou gratuita, temporária ou perpétua** (artigo 9º-B, caput). O prazo mínimo da servidão ambiental temporária é de 15 (quinze) anos (artigo 9º-B, §1º). É **vedada**, durante o prazo de vigência da servidão ambiental, a **alteração da destinação da área, nos casos de transmissão do imóvel a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites do imóvel.**

Importante destacar que a servidão ambiental perpétua equivale, para fins creditícios, tributários e de acesso aos recursos de fundos públicos, à Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN.

O detentor da servidão ambiental poderá aliená-la, cedê-la ou transferi-la, total ou parcialmente, por prazo determinado ou em caráter definitivo, em favor de outro

proprietário ou de entidade pública ou privada que tenha a conservação ambiental como fim social (artigo 9º-B, §3º).

Por fim, é plenamente possível que exista interesse econômico de um proprietário imobiliário de instituir servidão onerosa no seu imóvel para favorecer terceiro (detentor da servidão) para que este compense a reserva legal (espaço territorialmente protegido) no seu imóvel rural que não possua os percentuais mínimos, segundo o artigo 9º-A, §5º da PNMA. *Para tanto, existe uma condicionante: a averbação na matrícula de todos os imóveis envolvidos.*

12. Discorra sobre o zoneamento ambiental como instrumento da PNMA

➤ Também chamado de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), o zoneamento ambiental ocorre com a divisão do território em parcelas nas quais se autorizam determinadas atividades ou interdita-se o exercício de outras atividades. Com efeito, tem com finalidade o uso racional dos recursos naturais. O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Trata-se de intervenção do Estado sobre o território, com escopo de reparti-lo em zonas para melhor interesse da preservação ambiental e uso sustentável dos recursos naturais. O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

A LC 140/11 dispõe sobre a competência da União em elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional (artigo 7º, IX). Outrossim, cabem aos Estados elaborar o zoneamento ambiental de âmbito estadual, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional (artigo 8º, IX). Por fim, em âmbito local, cabem aos municípios elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais (artigo 9º, IX).

13. Qual a natureza jurídica do ICMBIO?

➤ De acordo com a Lei Federal 11.516, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) é uma *autarquia federal* dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

14. Discorra sobre o conceito, a classificação e a natureza jurídica de licença ambiental

➔ Com efeito, licença ambiental configura-se como o 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 efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (art. 1º da Resolução 237/97 do CONAMA).

O conceito de licença ambiental não se confunde com o de licenciamento ambiental. Este último pode ser definido como um “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” (artigo 1º, I, da Resolução CONAMA 237/97).

Veja, portanto, que, somente após a conclusão de todas as etapas do licenciamento ambiental (procedimento administrativo), a Administração Pública expedirá a licença ambiental, ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor. Portanto, não confundir “licenciamento ambiental” (procedimento administrativo) com “licença ambiental” (ato administrativo).

Quanto à sua classificação, tem-se que, conforme art. 8º, I, II e III, da Resolução 237 do CONAMA, a licença ambiental pode ser dividida em: a) Licença Prévia; b) Licença de instalação; c) Licença de operação.

Desse modo, as etapas do procedimento de licenciamento ambiental compreendem a concessão de duas licenças preliminares (Licença Prévia e Licença de Instalação) e a licença final (Licença de Operação). A Licença de Operação somente será concedida após a verificação do cumprimento das exigências previstas nas licenças preliminares. Podem ser assim conceituadas (art. 8º, I, II e III, da Resolução 237 do CONAMA):

- i. *Licença Prévia (LP)* – concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
- ii. *Licença de Instalação (LI)* – autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;
- iii. *Licença de Operação (LO)* – autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças

anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Por outro lado, a temática acerca da natureza jurídica da licença ambiental é tema que ainda gera divergência na doutrina e na jurisprudência. Todavia, entende-se não se tratar nem de uma autorização administrativa, nem de uma licença administrativa, mas sim de uma espécie autônoma. Ou seja, prevalece o entendimento de que se trata de **licença *sui generis***, uma vez que inexistente o direito subjetivo à sua utilização, conforme a seguir explanado.

15. Qual a diferença entre atuação supletiva e subsidiária para a LC 140/11?

ATUAÇÃO SUPLETIVA – artigo 2º, II.	ATUAÇÃO SUBSIDIÁRIA – artigo 2º, III.
Consiste na transferência da atribuição de licenciamento ambiental de um ente menor para um ente maior, sempre que o ente menor não possuir órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente.	Corresponde à <i>ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas na Lei Complementar.</i>

16. Existe direito adquirido ao licenciamento ambiental?

➤ O consentimento estatal para a utilização de recursos naturais é dado através do procedimento de licenciamento ambiental, importante instrumento de gestão ambiental, na medida em que, por meio dele, o Poder Público exerce o controle prévio sobre as atividades que possam de alguma forma impactar o meio ambiente, buscando com isso a implementação dos princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da precaução.

O licenciamento ambiental das atividades que utilizam recursos naturais decorre do poder de polícia da Administração Pública. De acordo com José dos Santos Carvalho Filho, poder de polícia “é a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade.” Os consentimentos estatais, como as licenças, também decorrem do poder de polícia administrativo e representam resposta positiva da administração pública aos pedidos formulados por indivíduos interessados em exercer determinada atividade que dependa do referido consentimento, como a utilização de recursos naturais.

Nesse contexto não existe direito adquirido do particular à licença de instalação ou operação. O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, **poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender**

ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer: violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Desta feita, seja em respeito ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, seja em decorrência da má-fé do empreendedor, seja pela superveniência de irregularidades de atividades já licenciadas, pode uma licença ambiental ser modificada, suspensa ou cancelada antes de findo o seu prazo de validade.

Veja que, conforme visto, a licença ambiental não se confunde com a licença administrativa, uma vez que sujeita à revisão e suspensão em caso de interesse público superveniente ou descumprimento dos requisitos preestabelecidos para o licenciamento.

Nesse diapasão, a concessão de licença ambiental, seja de instalação ou operação, *não é direito subjetivo do interessado e, mais que isso, não gera direito adquirido à manutenção da atividade ou empreendimento por tempo indefinido, diante do prazo determinado e da possibilidade de modificação, suspensão ou cancelamento* (STF. Rcl 18526 RJ. Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA. Julgado em 08/10/2014).

Assim, respeitadas as garantias constitucionais, é possível exigir a correção do licenciamento ambiental, sob pena de se consentir com a poluição e a degradação ambiental em detrimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não havendo que se falar em direito adquirido a licenciamento ambiental.

17. O ordenamento jurídico brasileiro autoriza o licenciamento múltiplo?

➤ De início, a LC 140/11 é a principal norma infraconstitucional que disciplina a competência para o licenciamento ambiental, devendo todas as outras normas jurídicas ser interpretadas de acordo com a mencionada LC. Outrossim, mesmo que um determinado ente federado seja o competente para o licenciamento ambiental, não resta excluído o poder de fiscalização dos demais entes de outras esferas (nesse sentido, o RESp 818.666 do STJ).

O licenciamento ambiental deve ser realizado por um único ente federado, nos termos do artigo 13 da LC 140/11. Para a correta definição do ente federado competente para o licenciamento, é necessária a análise dos critérios de definição de competência previstos no artigo 7º, 8º e 9º da mencionada LC, aliada a resolução do CONAMA nº 237/97.

Especificamente quanto ao questionamento, não é possível que mais de um ente efetue o licenciamento. Trata-se da vedação ao duplo licenciamento ou licenciamento múltiplo. Nesse contexto, a Resolução 237, CONAMA (art. 7º), assim como a LC 140 (art. 13), vedam tal modalidade, **devendo cada empreendimento ser licenciado apenas por um órgão ambiental (municipal, estadual ou federal), conforme**

as regras de competências da LC 140/2011. No entanto, nada impede que outros entes manifestem sua opinião no procedimento de licença, com fulcro no art. 13, parágrafo 1º da mesma LC.

18. O que é Estudo Prévio de Impacto Ambiental e quando este é exigido? A lista de atividades que se sujeitam à aprovação do estudo, prevista na Resolução nº 1/86 do CONAMA é taxativa?

➔ Nos termos da Constituição Federal, incumbe ao Poder Público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (artigo 225, §1º, IV, da CF). O Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) é uma modalidade de avaliação de impacto ambiental (AIA) e trata-se de análise que subsidiará a realização do procedimento de licenciamento ambiental. À luz do princípio da prevenção, o EIA deve ser prévio e só será exigido quando a execução da obra ou da atividade puder causar significativa degradação ambiental, de forma efetiva ou potencial.

Nesse contexto, a Resolução nº 1/86 traz um rol exemplificativo de atividades modificadoras do meio ambiente que dependem obrigatoriamente da elaboração do EIA.

19. A audiência pública para análise e discussão de EIA-RIMA será realizada quando houver solicitação de trinta ou mais cidadãos. É correta essa afirmativa?

➔ Não é correto afirmar, pois, de acordo com a Resolução 9, CONAMA: “Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública”.

20. Acerca do tema licenciamento ambiental responda se é possível condicionar a aprovação do licenciamento à prévia autorização da Assembleia Legislativa.

➔ Não é possível condicionar a aprovação de licenciamento ambiental à prévia autorização da Assembleia Legislativa. Instado a se pronunciar acerca de lei do Estado de Rondônia que exige autorização prévia do Poder Legislativo estadual para que se licencie atividade utilizadora de recursos ambientais, o STF decidiu pela inconstitucionalidade do dispositivo legal. As autorizações ambientais são típicas atividades do Poder Executivo, logo, a submissão de licenciamento à análise prévia do legislador implica indevida interferência na atuação do Executivo, não autorizada pelo art.

2º da Constituição. (STF, ADI 3252-MC/RO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão publicada em 24/10/2008.)

21. É possível que uma lei estadual crie dispensa do licenciamento ambiental para atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente? Relacione sua resposta com o *federalismo cooperativo ecológico*.

➔ Não. O STF entendeu que é **inconstitucional — por invadir a competência legislativa geral da União (art. 24, VI, §§ 1º e 2º, da CF/88) e violar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, § 1º, IV, da CF/88) — norma estadual que cria dispensa do licenciamento ambiental para atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.**

Destaque-se que o “exercício das competências constitucionais (legislativas e executivas) em matéria ambiental, respeitados os espaços político-jurídicos de cada ente federativo, deve rumar para a realização do objetivo constitucional expresso no art. 225 da CF/1988, inclusive sob a caracterização de um dever de cooperação entre os entes federativos no cumprimento dos seus deveres de proteção ambiental. Isso implica a adequação das competências constitucionais ambientais ao princípio da subsidiariedade, enquanto princípio constitucional implícito no nosso sistema constitucional, o qual conduz à descentralização do sistema de competências e ao fortalecimento da autonomia dos entes federativos inferiores (ou periféricos) naquilo em que representar o fortalecimento dos instrumentos de proteção ambiental e dos mecanismos de participação política, sob o marco jurídico-constitucional de um federalismo cooperativo ecológico”. (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 157).

Conferiu-se à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre matérias afetas à proteção e conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e à responsabilidade por dano ambiental. A licença ambiental é prevista no art. 10 da Lei federal nº 6.938/81 como sendo um instrumento de controle preventivo da Administração Pública sobre empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais e efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes de causar degradação ambiental

Nesse contexto, o STF entende que, em matéria ambiental, deve-se fortalecer o equilíbrio federativo para atender às peculiaridades regionais e locais, desde que isso gere uma maior proteção ao meio ambiente. Nesse sentido, 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”.

3. Responsabilidades. Efeito, impacto e dano ambiental. Poluição. Responsabilidade administrativa, civil e penal.

22. Qual a teoria adotada para a responsabilidade civil ambiental?

➤ A responsabilidade civil por dano ambiental é classificada como objetiva, baseada na teoria do risco integral, consoante previsão no artigo 14, 1º, da Lei 6.938/81 e no artigo 225, §3, da CF/88. Com efeito, o poluidor é obrigado a indenizar ou reparar os danos, *independentemente* da existência de dolo ou culpa. Ademais, poluidor é a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (artigo 3º, IV, da Lei 6.938/81).

Por se tratar de responsabilidade civil baseada no risco integral, não se admite a aplicação de excludentes de responsabilidade (RESP 1.114.398-PR; RESP 1.354.536-SE). Saliente-se que o pressuposto para a aplicação da teoria do risco integral é a existência de atividades que acarrete em riscos para a saúde e para o meio ambiente. Quem explora atividade econômica se coloca na posição de garantidor, assumindo o dever de prevenção dos riscos. Trata-se da aplicação cumulativa do princípio da prevenção e do poluidor pagador.

23. É correto afirmar que o Direito Ambiental adota a teoria maior da desconsideração da personalidade jurídica?

➤ Não. Em Direito Ambiental, a desconsideração da personalidade jurídica é operacionalizada pela teoria menor, bastando, portanto, que a personalidade jurídica do infrator seja óbice à compensação do dano. Aplica-se, pois, o art. 28, §5º, do CDC.

24. Como o STJ entendeu sobre a responsabilidade civil do Poder Público pela omissão no seu dever de fiscalização em casos de danos ambientais?

➤ Já decidiu o Superior Tribunal de Justiça que “em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto” (AGRESP 200702476534, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, STJ – 1ª Turma, DJE: 04/10/2011).

Para o STJ, a responsabilidade civil do Estado pela omissão no exercício de seu poder-dever de fiscalizar é solidária, porém de execução subsidiária, isto é, somente se impossível, por algum motivo, exigir do poluidor o cumprimento da obrigação. Conforme já decidiu o STJ: “no caso de omissão de dever de controle e fiscalização, a responsabilidade ambiental solidária da Administração é de execução subsidiária

(ou com ordem de preferência)”, o que quer dizer que “a responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil). (RESP 200801460435, Relator Ministro Herman Benjamin, STJ – 2ª Turma, DJE: 16/12/2010).

O STJ, inclusive, tem entendimento sumulado sobre o assunto. Trata-se da **Súmula 652-STJ** que dispõe “A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária”.

25. O que se entende pelo caráter propter rem e solidário das obrigações ambientais?

➔ A doutrina e o STJ (ex. RESp n.º 948.92) são unânimes em afirmar que o dever de reparar o dano ambiental conforma obrigação propter rem, acompanhando, por isso, o bem ambiental, independente de quem seja o proprietário atual do imóvel deteriorado. Ademais, tal dever de reparação não depende de boa ou má-fé do atual proprietário, ou que haja nexo causal com algum comportamento seu. Por fim, o próprio Código Florestal aduz que as obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural (artigo 2º, §2º). Nesse mesmo sentido, dispõe a súmula 623 do STJ: as obrigações ambientais possuem natureza propter rem, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor

26. Imagine que determinada atividade industrial é exercida pela Empresa ABC em dois municípios limítrofes da região metropolitana de São Paulo Capital. Em decorrência dessa atividade foram ocasionados danos ambientais em ambos os municípios, razão pela qual servidores públicos do IBAMA e da secretaria de meio ambiente do Estado de São Paulo (SMA) lavraram auto de infração distintos.

a) **Qual é o ente federativo competente para promover o licenciamento ambiental da atividade industrial desempenhada pela empresa?**

b) É possível que órgãos de entes federativos distintos exerçam, de forma concomitantemente, o Poder de Polícia ambiental?

c) **Qual dos autos de infração deve prevalecer?**