



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

DIREITO AMBIENTAL

INTRODUÇÃO

De algumas décadas para cá, a humanidade tem sido alertada para os riscos ambientais que o modo de vida adotado pela maioria das sociedades contemporâneas representa, constituindo-se em ameaça de extinção de diversos tipos de vida, inclusive, a humana.

O equilíbrio ambiental é extremamente delicado e complexo. A intervenção exagerada do homem no seu ecossistema, poluindo e descartando exageradamente, vem alterando os padrões naturais que são resultado de milhões de ano de evolução. Entre os complexos problemas a serem enfrentados por governos, instituições e populações, a questão ambiental é central, em razão do fato de que os recursos naturais são a base de toda estruturação da vida.

Em razão dos alertas dados por cientistas de diversas especialidades, progressivamente, as sociedades têm buscado regular os limites e formas de intervenção humana no ambiente. O ponto de pressão mais intenso está nos interesses econômicos.

A situação exige a alteração da lógica de sobrevivência adotada no século XX. É inegável que os recursos econômicos, no modelo social que temos, são fundamentais para a sobrevivência e qualidade de vida das pessoas e, inclusive, para a preservação ambiental. Porém, a ótica da economicidade, exclusivamente, não consegue garantir a sobrevivência humana. Ela passa, agora, a ser um meio e não uma finalidade. Bem ilustram essa constatação as palavras da professora Cristiane Derani: "A presença de temas de política de meio ambiente permeando o direito, atuando sobre políticas públicas e empresariais e movimentos sociais, traz à superfície o que sempre existiu de fato: a indissociabilidade da natureza com a cultura (...). A questão ambiental é, em



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

essência, subversiva, posto que é obrigada a permear e questionar todo o procedimento moderno de produção e de relação homem-natureza. (...)”

O direito ambiental é, por assim dizer, um verdadeiro *portal* que todos - pessoas, famílias, governos, atividades, empresas, sociedades, educadores, cientistas, processos - deverão atravessar, pelo simples motivo de que é possível mudar as leis humanas, mas não é possível revogar leis da natureza, mesmo que isso fosse muito vantajoso para nós.

O direito ambiental é um ramo recente e, ainda, pouco conhecido e considerado pelos operadores do direito. Seu nível de efetividade é, infelizmente, ainda muito abaixo do necessário para que cumpra o papel que lhe é destinado: preservar o ambiente e melhorar sua qualidade. Além da massiva influência do poder econômico, que em uma visão meramente mecanicista e imediatista, resiste e obstaculiza a franca aplicação das normas ambientais, no Brasil, infelizmente, os órgãos ambientais trabalham dentro de uma lógica meramente formal, contentando-se, no mais das vezes, com a simples apresentação de documentos vazios de efetividade. Estão aí os acidentes e degradação ambiental por todos os lados, de norte a sul, de leste a oeste.

Por isso, um novo ramo de especialidade jurídica surgiu: o direito ambiental, que lança diretrizes para todos os demais ramos de atuação humana e jurídica, como um complexo de princípios e normas. O direito ambiental é matéria de ordem pública e está estreitamente vinculado à dignidade da pessoa humana. Veremos no que consiste, qual sua importância, como atua e algumas peculiaridades desse ramo jurídico no Brasil.

CONCEITO

Direito ambiental é a área do direito público que se propõe a tutelar, proteger e melhorar os recursos ambientais.



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

É uma disciplina de *conteúdo aberto*, pois há, ainda, muito que descobrir e conhecer em matéria de ambiente e suas interações. À medida que novos conhecimentos vão sendo sedimentados em vários campos do saber, o direito ambiental é chamado a regular ou adaptar normas existentes.

O adequado tratamento das questões ambientais exige ações de caráter *multidisciplinar*, tendo em vista que o ambiente é um único e grande sistema, cujas partes interagem entre si. Por isso, as avaliações e análises de ações humanas no ambiente devem ser feitas sempre por equipes multidisciplinares.

Ponto central nas discussões sobre meio ambiente é a sua conceituação jurídica. O conceito jurídico de meio ambiente está no inciso I do art. 3º da lei nº 6.938/81, Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, e foi elaborado com base em informações de outros campos do saber, como a biologia, a química e a física: “Conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Percebe-se, de imediato, a amplitude de tal conceito.

A correta aplicação do direito ambiental requer mudança de paradigmas cristalizados no direito e na própria cultura histórico-social.

JUSTIFICATIVA

O direito ambiental existe para procurar garantir, em última análise, a vida humana no planeta. Sem as condições ambientais delicadas que temos, a vida humana será inviável na Terra.

De fato, é possível explicar-se a proteção do ambiente de três perspectivas diferentes, com base *antropocêntrica*, *biocêntrica* e *ecocêntrica*.

A justificativa de base *antropocêntrica* tem o homem como centro. Para essa corrente, a humanidade é o maior bem a ser protegido. O que se quer proteger, na



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

verdade, é a vida humana. Como não há condição de vida humana no planeta sem recursos naturais e as condições frágeis de sua manutenção, deve-se proteger o meio ambiente no interesse do ser humano. Por esse prisma, o direito ambiental visa *proteger o homem do próprio homem*.

Para a corrente *biocêntrica*, o centro da proteção é a vida, toda vida, qualquer vida. Essa concepção entende que não deve haver hierarquia entre os tipos de vida, ou seja, toda vida é igualmente importante e merece idêntica proteção. A natureza seria a titular dos direitos. Nesse modo de ver, são atribuíveis valores morais aos demais seres vivos. Para essa concepção, o direito ambiental tem por missão *proteger a natureza do homem*. Em que pesem os argumentos dessa corrente, ela encontra um obstáculo intransponível: Direito e moral são criações humanas dirigidas a humanos – não se pode prescrever deveres para outros seres que não humanos.

Já a terceira visão, a *ecocêntrica*, nega qualquer divisão entre vida humana e não humana. Aqui, entende-se que o que existe é uma unidade indissolúvel, a biosfera e que o elemento humano é mais um entre tantos outros. O interesse central é a própria biosfera enquanto estrutura sustentadora de toda a vida. Seu ensinamento central é de que toda e cada espécie de vida é fruto de um *processo evolucionário de milhões de anos* e não é possível considerá-los de forma isolada: todos os processos de vida são interligados. Por isso, sendo o ser humano o único ser vivo dotado de inteligência e autoconsciência, a ecosfera deve ser o valor central da *humanidade*.

A visão econcêntrica é a que está em harmonia com os conhecimentos e certezas científicas de outros campos do saber. Por isso, ganhará terreno no futuro, como uma constatação óbvia. Porém, na atualidade, todo o regramento ambiental e a maioria dos discursos de preservação se fazem com base antropocêntrica, ou seja, no interesse da vida humana vista de modo separado da natureza, por mais ilógico que isso seja.



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

A importância em elaborar um direito ambiental está em evitar danos e recompor perdas ambientais, mas, também, na busca de uniformização do tratamento das questões ambientais, de modo a trazer segurança jurídica para a sociedade.

O direito ambiental atua por meio de *exigências e proibições legais*, procurando equacionar três elementos: *população, desenvolvimento e qualidade dos recursos naturais*.

Temos direito ambiental no plano nacional e no internacional também. É importante que as nações do mundo se comprometam com questões ambientais em razão da unicidade da biosfera. Uma ocorrência em um país pode afetar vários outros.

No plano internacional, a regulação ambiental vai se fazendo por meio de tratados, acordos, convenções e protocolos internacionais, bem como por meio de recomendações da ONU, Organização das Nações Unidas. Para que esses documentos tenham validade em território nacional, o Brasil precisa, além de participar de sua elaboração ou aderir a eles por meio da assinatura do Presidente da República, promover a sua ratificação, a sua confirmação, pelo Congresso Nacional, em razão de nossa soberania. Só assim o que foi combinado pelo Chefe de Estado passa a integrar o ordenamento jurídico nacional.

REGULAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Dentro do sistema de hierarquia de leis, a questão ambiental está tratada na *Constituição da República*, nossa lei maior, no art. 225. Perceba-se que o legislador constituinte foi bastante econômico ao destinar apenas um único dispositivo à questão de tanta relevância não só para os brasileiros, mas para toda a humanidade.

De toda forma, dela emana a força legislativa de todo o regramento ambiental infraconstitucional.

O *caput* do art. 225 estabelece que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos. Da perspectiva patrimonial, é um bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida. A Constituição reparte entre o



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Embora essa repartição de responsabilidade, como apenas o Poder Público é dotado de poder de polícia, a ele são impostos deveres mais abrangentes e específicos, como a preservação e restauração de processos ecológicos essenciais e a promoção do manejo ecológico das espécies e ecossistemas; definição, em todas as unidades da Federação, de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, cuja alteração e supressão somente serão permitidas através de lei, sendo vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção e preservação da diversidade e da integridade do patrimônio genético do País e fiscalização das entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético. Todas essas atribuições do Poder Público estão regradas na lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências e também na lei nº 11.105/2005, lei de biossegurança, com relação às questões ligadas à integridade do patrimônio genético.

Também cabe ao Poder Público exigir estudo prévio de impacto ambiental, com divulgação para a população, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, assim como controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente e, ainda, proteger a fauna e a flora, proibindo práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade, tudo nos termos da lei nº 6.938/1981 e Resoluções do CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente).

Parte essencial dos deveres do Estado em relação à preservação ambiental é a promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (lei nº 9.795/1999).



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

A Constituição estabelece também que quem explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado e 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.

A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional constitucionalmente reconhecido, e sua utilização deverá ser feita de forma a assegurar a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Abaixo da Constituição, temos um número considerável de leis federais que regulam o que se refere ao ambiente, começando com o que poderemos chamar de leis-sistema, pois criam todo um sistema de proteção, como é o caso da citada lei nº 6.938/1981, que estabeleceu nossa Política Nacional de Meio Ambiente. Seguindo-se a ela, há diversas leis federais que tratam de assuntos de interesse ambiental, como as que você pode encontrar no endereço <https://www.wilges.com.br/legislacao>: águas, caça, pesca, florestas, minas, agrotóxicos, biodiversidade, resíduos *etc.*

Depois disso, surgem as Constituições Estaduais, que têm sempre um trecho destinado à questão ambiental em seus territórios, complementando a legislação federal, detalhados por leis estaduais.

E, na base dessa pirâmide legislativa, vamos encontrar a matéria tratada, ainda, nas leis orgânicas de municípios e algumas leis ambientais municipais, quando haja necessidade de regular algum aspecto local peculiar.

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA AMBIENTAL

Percebe-se que o arsenal legislativo ambiental é vasto. Isso acontece porque os legislativos das três esferas do Estado – União, Estados e Distrito Federal e Municípios – têm competência para legislar na maioria das questões ambientais. Ou seja, tanto o



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

Congresso Nacional, como as Assembleias Legislativas, como as Câmaras Municipais, podem, em tese, fazer leis de interesse ambiental. Isso acontece porque o Brasil é uma federação, tipo de organização estatal que confere autonomia aos seus entes formadores, com capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração. Mas, para que não haja contradições entre o que é estabelecido por um ente e os demais, é preciso estabelecer uma *repartição de competências*, preservando a unidade nacional. A repartição de competências vai se constituir como uma divisão de tarefas entre os entes, tanto horizontalmente, entre as funções ou poderes do Estado (executivo, legislativo e judiciário – poderes harmônicos entre si), quanto verticalmente, dentro de um mesmo poder ou função, em relação às esferas territoriais dos entes (federal, estadual e municipal).

Nesse contexto, cabe ao Poder Legislativo fazer também as leis de caráter ambiental. A isso se dá o nome de *competência legislativa*. Como o Brasil tem legislativo nas três esferas, é preciso criar uma norma de repartir essa competência entre eles, para que haja harmonia de leis, lembrando que uma lei federal vale em todo o território nacional; uma lei estadual vale em todos os municípios daquele estado e uma lei municipal terá validade apenas no território do município.

Em matéria ambiental, a competência legislativa é *concorrente* entre a União e os Estados (e Distrito Federal), ou seja, tanto o Congresso Nacional quanto as Assembleias Legislativas podem fazer leis nessa matéria. Porém, para que não haja *conflito de normas*, ficou estabelecido que a União pode legislar sobre qualquer assunto ambiental, mas de modo genérico, estabelecendo diretrizes gerais para o assunto, e os Estados e o Distrito Federal vão completar essas normas generalistas de acordo com suas peculiaridades e necessidades, sem, no entanto, contrariar o que tiver sido posto pela União. Assim, normas de menor hierarquia devem observar as de maior hierarquia e não contrariá-las. Por isso, os Estados e o Distrito Federal só vão legislar em caráter suplementar à lei federal. Dessa forma, se não houver norma de maior hierarquia, podem regular tudo. Todavia, sobrevindo norma de maior



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

hierarquia, se ela estiver no mesmo sentido da norma de menor hierarquia já existente, esta será confirmada, *ratificada*. No entanto, se a norma de maior hierarquia que vier depois estiver em sentido contrário da norma de menor hierarquia já existente, esta última perderá a validade, será *derrogada*.

Em matéria ambiental, o que é levado em conta para repartir a competência legislativa é a predominância do interesse: se for geral, será da União; se for regional, será do Estado (ou Distrito Federal). E é por isso que o Município também pode aparecer como ente legislador ambiental, pois se houver um interesse de caráter local, em razão das peculiaridades ambientais ou sociais do Município, ele poderá legislar sobre meio ambiente, mas sempre atento às normas estaduais e federais, que são hierarquicamente superiores.

Então é preciso estar atento, pois existe muita legislação ambiental a ser consultada.

Como se isso não fosse já bastante complexo, há ainda mais um aspecto a se considerar: muitas vezes, a lei – quer seja federal, estadual ou municipal – para poder ser posta em prática precisa ser detalhada por aqueles que devem aplicá-la ou fiscalizar o cumprimento. Por isso, o Poder Executivo, muitas e muitas vezes, edita decretos regulamentadores, ou expede, por seus órgãos competentes, portarias, instruções normativas, normas regulamentadoras, resoluções *etc.* Ou seja, todo o arsenal de leis ambientais elaborado pelos três legislativos (federal, estaduais/distrital e municipais) ainda pode corresponder a regramentos feitos pelo executivo, também nas três esferas: federal (Presidência da República, Ministérios, Secretarias, Agências Reguladoras *etc.*), estadual/distrital (Governador de Estado/Distrital, Secretarias *etc.*) e municipal (Prefeitura e departamentos municipais), tanto da administração pública direta como indireta. Em matéria ambiental, a todos os órgãos que compõe o SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente, criado pela lei nº 6.938/1981.

COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA E MATERIAL EM MEIO AMBIENTE



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

Seguindo a mesma vertente de repartição de funções entre os entes governamentais, surge a função de administrar e fiscalizar, que é típica do Poder Executivo. Mas acontece que o Brasil também tem executivo nas três esferas: federal, estaduais/distrital e municipais.

Sendo assim, é preciso saber quem tem a atribuição legal para executar as leis ambientais feitas pelos legislativos, bem assim, para editar normas que detalhem tais leis. A isso se dá o nome de *competência material*. Em matéria ambiental a competência material é *comum* entre todos os entes: União, Estados/Distrito Federal e Municípios, segundo a regra do art. 23 da Constituição da República. Por isso, todos podem, por exemplo, exigir licenciamento ambiental.

Depois de muitos contratempos, a Lei Complementar nº 140/2011 veio repartir essa competência comum, sendo cópia quase fiel da Resolução CONAMA nº 237/1997, prevendo um sistema único de licenciamento, para evitar exigências em duplicidade por entes diferentes. A lógica adotada foi a da *abrangência do impacto*. De acordo com ela, hoje, a *competência material para licenciar* será :

- Impacto Local – Município;
- Impacto em mais de um Município – Estado;
- Impacto em mais de um Estado ou área de fronteira nacional – União (IBAMA).

O ente federativo interessado, ainda que não seja o competente para licenciar, pode manifestar-se no licenciamento, embora seu posicionamento não vincule a autoridade licenciadora.

Será de competência da União:

- Impacto em mais de um Estado ou área de fronteira nacional, mar territorial, plataforma continental ou zona econômica exclusiva;
- terras indígenas;
- unidades de conservação da União (exceto APAs);



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

- caráter militar;
- energia nuclear;
- tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo (CONAMA);
- quando Estado não tiver órgão capacitado/Conselho

Assim, a competência dos Estados é *residual* para tudo aquilo que não estiver listado como competência da União, além de suas próprias áreas de conservação. E cabe aos Estados transferir parte de suas atribuições materiais ambientais para os Municípios, ou seja, o ente licenciador por regra é o Estado. As exceções são as competências já listadas da União e aquilo que o próprio Estado resolver por transferir aos seus Municípios, por meio de definições de seus Conselhos Estaduais de Meio Ambiente. Dessa forma, para saber se um Município tem competência para licenciar, é preciso consultar a norma expedida pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado em que esteja localizado.

Muitos Estados já possuem suas normas de delegação, como por exemplo:

AL - Resolução CEPRAM Nº 20/2017; BA - Resolução CEPRAM Nº 4.327/2013; ES - Resolução CONSEMA Nº 002/2016; GO - Resolução Nº 24/2013 – CEMAm; MA - Resolução CONSEMA Nº 003/2013; MG - Deliberação Normativa COPAM nº 213/2017; MT - Resolução CONSEMA Nº 85/2014; PA - Resolução COEMA No 120/2015; PR -Resolução CEMA nº 088/2013; RJ - Resolução CONEMA Nº 42/2012; RS – Resolução CONSEMA Nº 288/2014; SC - Resolução CONSEMA Nº 52/2014 e SP - Deliberação CONSEMA Normativa 01/2014.

Já a competência material para fiscalizar o cumprimento das leis e normas ambientais, bem como o cumprimento dos termos do licenciamento ambiental, por ser também comum entre os entes federativos, quanto ao *poder de autuação*, resolve-se com a preponderância de autuação do órgão licenciador. Isso significa que todos os entes, por seus órgãos competentes, integrantes do SISNAMA, podem fiscalizar. Deparando-se com alguma irregularidade que obrigue à autuação – lavrar um auto de infração – qualquer ente pode fazê-lo, mesmo que não tenha sido o ente licenciador. No entanto, em não sendo o órgão licenciador, aquele que autuar deverá informar o



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

órgão licenciador da infração constatada e sanção aplicada. O órgão licenciador, por sua vez, pode considerar que a sanção está corretamente aplicada e permanecer inerte. Porém, tem também a faculdade de fiscalizar por si mesmo e, recebendo a informação do agente fiscalizador, pode decidir proceder sua própria fiscalização e, constatando a infração, poderá autuar também o infrator. Como a legislação proíbe que alguém seja punido duas vezes por uma única infração, a autuação do órgão licenciador, cancela a autuação do outro órgão fiscalizador e prevalece a do órgão licenciador.

Para mais detalhes sobre as competências ambientais, se desejar, consulte a tabela de competências organizada pelo Ministério do Meio Ambiente no *link*: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80296/LC140_copy_copy_copy.pdf