

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**

**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

**CURSO DE DIREITO**

**ANDREZA ALBUQUERQUE AMORE**

**RESPONSABILIDADE CIVIL SOLIDÁRIA DO ESTADO NOS DANOS  
AMBIENTAIS EM VIRTUDE DE OMISSÃO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

**MANAUS**

**2017**

### Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
**Sistema Integrado de Bibliotecas da Universidade do Estado do Amazonas.**

A524r	<p>AMORE, Andreza Albuquerque Responsabilidade civil solidária do Estado nos danos ambientais em virtude de omissão no licenciamento ambiental : Omissão Fiscalizatória do Estado / Andreza Albuquerque AMORE. Manaus : [s.n], 2017. 69 f. : ; 27 cm.</p> <p>TCC - Graduação em Direito - Bacharelado - Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2017. Inclui bibliografia Orientador: Ricardo Tavares de Albuquerque</p> <p>1. Responsabilidade Civil Ambiental. 2. Responsabilidade Civil Ambiental do Estado. 3. Licenciamento Ambiental. 4. Omissão Fiscalizatória. I. Ricardo Tavares de Albuquerque (Orient.). II. Universidade do Estado do Amazonas. III. Responsabilidade civil solidária do Estado nos danos ambientais em virtude de omissão no licenciamento ambiental</p>
-------	---

**ANDREZA ALBUQUERQUE AMORE**

**RESPONSABILIDADE CIVIL SOLIDÁRIA DO ESTADO NOS DANOS  
AMBIENTAIS EM VIRTUDE DE OMISSÃO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Trabalho de conclusão de graduação  
apresentado à Coordenação do Curso de  
Direito da Universidade do Estado do  
Amazonas para obtenção do grau em Bacharel  
em Direito.

Orientador: Professor MSc. Ricardo Tavares de Albuquerque

**MANAUS**

**2017**



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO  
TERMO DE APROVAÇÃO**

ANDREZA ALBUQUERQUE AMORE

**RESPONSABILIDADE CIVIL SOLIDÁRIA DO ESTADO NOS DANOS  
AMBIENTAIS EM VIRTUDE DE OMISSÃO NO LICENCIAMENTO  
AMBIENTAL**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Graduação em Direito, Escola Superior de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Amazonas, pela seguinte banca examinadora:

**Orientador (a): MSc. Ricardo Tavares de Albuquerque**

**Membro 2: MSc. Marco Aurélio de Lima Choy**

**Membro 3: Jaíse Marien Fraxe Tavares**

Manaus, 04 de Dezembro de 2017.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus e a Nossa Senhora das Graças que por meio da fé ultrapassam as barreiras tangíveis e me fortalecem nos meus maiores obstáculos.

A minha mãe Cristiane, ser maravilhoso onde basta um olhar para sentir tamanho amor e ternura sobre mim. Minha maior inspiração e meu maior exemplo de pessoa, sem ela nada eu seria.

Ao meu pai Pascoal, que sempre incentivou meus estudos com todo seu amor e paciência nos meus momentos mais aflitos.

A minha vó Natalina, que sempre creditou em mim as maiores expectativas e que tanto se orgulha pela minha pequena jornada.

Meu reconhecimento a minha Universidade e aos Mestres que me propiciaram momentos incríveis de aprendizado, em especial meu professor orientador Ricardo Tavares que não mede esforços para nos acompanhar na jornada acadêmica.

Às minhas amigas, Amanda Aguilar, Amanda Gomes, Isabela Dominiak, Jaíse Fraxe, Natália Moretti e Mariel Loureiro e que estiveram sempre ao meu lado nesta trajetória.

A todos que me ajudaram, indireta ou indiretamente a concluir este trabalho, meus mais sinceros agradecimentos.

## DEDICATÓRIA

*Dedico este trabalho à minha mãe Cristiane, meu maior exemplo de determinação e dedicação, com todo seu amor, caminha sempre ao meu lado, guiando-me para sábias escolhas*

## RESUMO

A Constituição Federal tratou como direitos fundamentais o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como o desenvolvimento econômico-social. Assim, o Estado, através do seu poder-dever, vê-se obrigado a instituição de instrumentos capazes de, harmonicamente, garantir a observância de ambas as garantias. Sob tal escopo é que surge o instrumento do licenciamento ambiental, com a finalidade de propiciar um desenvolvimento de forma sustentável, visando ocasionar os mínimos impactos ambientais à coletividade, através de um estudo prévio de impacto ambiental. Apesar de tal cautela com este direito difuso, os danos ambientais nem sempre são evitados em sua totalidade, surgindo neste momento o dever de reparação pelo poluidor. Além disso, deve o Poder Público, após a concessão das licenças ambientais, continuar zelando pela proteção ambiental através do seu dever de fiscalização e controle, devendo, nos casos de omissão no exercício de sua função, responder de forma solidária com o particular causador do dano, assim, pretende-se garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado consagrando a dignidade da pessoa humana.

**Palavras-chave:** Responsabilidade Civil Ambiental. Responsabilidade Civil Ambiental do Estado. Licenciamento Ambiental. Omissão Fiscalizatória.

## **ABSTRACT**

The Federal Constitution treated as fundamental rights the ecologically balanced environment, as well as economic and social development. Thus, the State, through its power-duty, is forced to institute instruments capable of harmoniously ensuring the observance of both guarantees. Under such scope is the instrument of environmental licensing, with the purpose of promoting a sustainable development, aiming to cause the minimum environmental impacts to the community, through a previous study of environmental impact. Despite such caution with this diffuse right, environmental damage is not always avoided in its entirety, at which point the duty of reparation by the polluter arises. In addition, the Public Power, after granting environmental licenses, must continue to ensure environmental protection through its duty of supervision and control, and, in cases of omission in the exercise of its function, to respond in solidarity with the particular cause of the aim is to ensure an ecologically balanced environment enshrining the dignity of the human person.

**Keywords:** Environmental civil liability. Environmental civil liability of the State. Environmental Licensing. Omission in the Inspection.



## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO ESTADO.....	12
2.1 BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....	12
2.2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM DANOS AMBIENTAIS.....	18
2.3 RESPONSABILIDADE DO ESTADO DECORRENTE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	23
3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	26
3.1 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E LICENÇA AMBIENTAL.....	26
3.2 ESPÉCIES DE LICENÇA AMBIENTAL.....	34
3.3 ESTUDOS AMBIENTAIS PARA A CONCESSÃO DA LICENÇA AMBIENTAL.....	40
4 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO COMO CONSEQUÊNCIA DA OMISSÃO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	48
4.1 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO E GARANTIA DO EQUILÍBRIO ECOLÓGICO.....	49
4.2 OMISSÃO DO ESTADO E O DEVER DE REPARAÇÃO AMBIENTAL.....	51
4.3 CASOS ELUCIDATIVOS DA RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO POR DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE DECORRENTES DA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO EM OBRAS OU ATIVIDADES LICENCIADAS.....	57
5 CONCLUSÃO.....	64
6 REFERÊNCIAS.....	66

## 1 INTRODUÇÃO

O crescimento e o desenvolvimento das atividades humanas na sociedade capitalista nos leva, cada vez mais, à visão exploradora dos recursos naturais para tal expansão. Em função disto, ao Estado cabe controlar diretamente o acesso e o proveito dos recursos ambientais, surgindo o licenciamento ambiental como principal instrumento deste monitoramento pelo Poder Público, materializando a determinação constitucional de proteção através de tal mecanismo. Assim, ao final do procedimento, o órgão licenciador detém a discricionariedade da concessão das licenças ambientais, estabelecendo limites e impondo aos particulares condições, objetivando a produção mínima de impactos e prejuízos ambientais, baseando-se nos princípios da precaução e da prevenção.

A função do Poder Público de monitorar tais atividades tem como escopo a previsão constitucional no seu artigo 225, no qual assegura a todos o direito de um meio ambiente saudável, cabendo não só ao Estado, mas também à coletividade defendê-lo e preservá-lo. Em continuidade a esse ideal, o legislador determina a realização de estudos prévios de impactos ambientais, incumbindo sua exigência àqueles que pretendam instalar obra ou atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente, dessa forma, ao longo do procedimento licenciatório há a expedição de três espécies de licenças, sendo em cada etapa, analisadas as circunstâncias para a mitigação dos prejuízos ambientais.

Apesar de tal preocupação em evitar significativos danos, as nocividades ao meio ambiente nem sempre são evitadas na sua totalidade, o que nos leva à análise da responsabilização civil em matéria ambiental para que haja a efetiva reparação dos danos sofridos pela coletividade. A ênfase do presente estudo se dá sobre os casos em que houve a omissão fiscalizatória do Estado naquelas atividades que, apesar de licenciadas, geraram prejuízos ao meio ambiente, nesses casos, desde já, ressaltamos o posicionamento da composição solidária do polo passivo tanto pelo particular licenciado quanto pelo Estado em detrimento da sua omissão quando tinha o poder-dever de agir no controle perante o particular e não o fez. Por tal motivo se faz tão pertinente o presente estudo, pois nele analisamos o quanto importante é o instituto da responsabilização civil solidária do estado quando este, através da sua omissão, acabou contribuindo para a ocorrência do dano. Ressalta-se, entretanto que tal responsabilização, quando falamos na execução para a efetiva reparação, ela deve se dar de forma subsidiária em observância ao princípio do poluidor-pagador.

Isto posto, analisaremos no presente trabalho hipóteses concretas dessa composição do polo passivo solidário pelo Estado da demanda reparatória ao meio ambiente em casos em que este deixou de atuar de forma eficaz, sendo desenvolvido através da análise legislativa, teórica e bibliográfica acerca dos conceitos e soluções para a reparação ambiental.

## 2 A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO ESTADO

Para entender o sistema brasileiro de responsabilização do Estado em matéria ambiental, faz necessário inicialmente o estudo do conceito da responsabilização civil, até chegarmos na responsabilização do Estado propriamente dita. Após tal análise, é importante destacar a evolução histórica acerca da responsabilização do estado até chegarmos na forma objetiva prevista no artigo 37, §6º da Constituição Federal.

Em matéria ambiental o estudo possui como amparo tanto a previsão constitucional estabelecida no artigo 225, §3º da Constituição Federal, quando da Lei 6.938/1981, ambas ressaltam o dever de reparação de forma objetiva, independentemente da análise de culpa, visando sempre a tutela do meio ambiente. Por tal motivo, tal teoria, no direito positivo brasileiro está fundada na teoria do risco integral.

Por fim, analisaremos a aplicação desta teoria não só quando o Estado age, mas também quando é omissivo no seu dever de fiscalização ou na expedição de licenças fora dos padrões. Vale ressaltar, que a composição solidária do pólo passivo pelo Estado nos casos em que este contribuiu indiretamente para o dano ambiental não afasta a preferência de a indenização ser efetuada pelo poluidor direto, assim é que se defende a execução de natureza subsidiária sobre o Poder Público.

### 2.1 BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade civil consiste no dever de reparação imputada aquele que gerou um dano a outrem, surge aí a obrigação da tentativa de restaurar o estado anterior daquele ou daquilo que sofreu o prejuízo. Carlos Alberto Bittar conceitua a reparação como “[...] meio indireto de devolver-se o equilíbrio às relações privadas, obrigando-se o responsável a agir, ou a dispor de seu patrimônio para a satisfação dos direitos do prejudicado.”<sup>1</sup>

Já na visão de Pablo Stolze Gagliano:

Na responsabilidade civil, o agente que cometeu o ilícito tem a obrigação de reparar o dano patrimonial ou moral causado, buscando restaurar o status quo ante, obrigação esta que, se não for mais possível, é convertida no pagamento de uma

---

<sup>1</sup> Carlos Alberto Bittar, Responsabilidade Civil — Teoria & Prática, 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 3

indenização (na possibilidade de avaliação pecuniária do dano) ou de uma compensação (na hipótese de não se poder estimar patrimonialmente este dano)[...]²

Por isso, num primeiro momento falamos em tentativa de restauração, visto que nem sempre é possível voltar ao estado inicial, tornando-se devida apenas a indenização ou compensação do prejuízo sofrido.

Após a análise de um breve conceito da Responsabilidade Civil em sentido amplo, passemos a analisar a Responsabilidade Civil do Estado.

A Responsabilidade Civil do Estado é aquela que impele a Fazenda Pública à obrigação de responder pelos danos gerados a terceiros ocasionados por seus agentes públicos no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las. Isto se dá pelo fato de que o Estado, por si só, não é capaz de causar dano a alguém, necessitando dos seus agentes para atuar em seu nome, considerando como agente toda pessoa que está a serviço do ente estatal, mesmo não havendo contraprestação deste.

Vale ressaltar ainda que a responsabilidade abordada não é aquela inerente aos contratos administrativos os quais se submetem às normas de direito privado das relações negociais, mas sim da obrigação de reparação que surge nas relações extracontratuais praticadas pelos agentes.

Conforme afirma Maria Sylvia Zanella de Pietro³ “[...] a responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.” É justamente na responsabilidade extracontratual decorrente de comportamentos omissivos pelo Estado que se encontra o objeto do presente estudo no qual será analisado com maior precisão no decorrer deste trabalho.

---

<sup>2</sup> Pablo Stolze Gagliano; Rodolfo Pamplona Filho, Novo Curso de Direito Civil — Parte Geral, 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2002, v. I, p. 462

<sup>3</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo, 27ª Edição, São Paulo: Atlas, 2014, p. 716.

Entretanto, para chegarmos a esta responsabilização do Estado, prevista no artigo 37, §6º da Constituição Federal de 1988<sup>4</sup>, capaz de reparar o particular, passou-se por uma múltipla de posicionamentos adotados pelo Poder ao qual passamos a abordar.

A primeira ideia de responsabilidade do Estado é, na verdade, a Teoria da Irresponsabilidade. Utilizada no período absolutista, trazia a ideia de que o Estado não poderia ser responsabilizado, de nenhuma forma, pelos atos praticados por seus agentes. O ideal era empregado com base na monarquia absolutista, onde prevalecia o entendimento de que o monarca possuía a inspiração divina e não cometia falhas, justificando, assim, a impossibilidade de ressarcimento ou indenização por erros cometidos. Portanto, bem resume Maria Sylvia Zanella Di Pietro quando diz que, “Qualquer responsabilidade atribuída ao Estado significaria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, em desrespeito a sua soberania”<sup>5</sup>

Com a queda do absolutismo e surgimento do iluminismo, tal teoria começou a ser rebatida. Até mesmo pela própria ideia que o Estado possui o dever de zelar pelo bem estar dos seus administrados e ser possuidor de obrigações, devendo responder por seus atos quando causar danos a terceiros, seja por sua ação ou omissão.

Dá que surgiram as teorias civilistas (Teoria Civilista da Culpa), que, para fins de responsabilidade, é importante fazer a distinção dos “atos de império” e “atos de gestão”.

Os atos de império seriam aqueles em que a Administração age apoiada de privilégios e prerrogativas em nome do Estado, impondo regras que exorbitam a relação entre particulares de forma unilateral, é o que acontece atualmente com os contratos firmados entre Estado e particulares regidos pela lei de licitações. Já os atos de gestão são os que a Administração encontra-se no mesmo patamar que o particular, sujeitando-se igualmente às regras impostas pelo direito comum. Com essa diferenciação, a responsabilização do Estado passou a ser aceita quando este ocupa uma posição igualitária ao particular, afastando apenas aquelas decorrentes dos atos de império.

---

<sup>4</sup> Art. 37, CF. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

<sup>5</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo, 27ª Edição, São Paulo: Atlas, 2014, p. 717

Na prática, a responsabilização do Estado por tais atos continuava sendo difícil de ser comprovada, pois na doutrina civilista era preciso a demonstração da culpa para que houvesse a indenização estatal. Assim, comumente enquadravam-se como atos de império aqueles praticados para administração do patrimônio público e prestação de serviços, distanciando do administrado a possibilidade de reparação pelo Estado.

Posteriormente, surgiram as Teorias Publicistas da responsabilidade civil, quais sejam a teoria da culpa administrativa e a teoria do risco, esta última se desdobrando em risco integral e risco administrativo.

A Teoria da Culpa Administrativa ocorre em três hipóteses: 1) Quando o serviço público não funcionou (omissão); 2) funcionou atrasado ou; 3) funcionou mal. Em todas não há necessidade de apreciação da culpa do funcionário. Assim, passou-se a ter a desvinculação da culpa pela prestação do serviço público com a culpa do funcionário.

Já na Teoria do Risco, que serviu de apoio à da responsabilidade objetiva do Estado, a culpa cedeu lugar à presença do nexo de causalidade, que é demonstrado pela relação entre a prestação do serviço público e o dano sofrido pelo particular. A partir daí não era necessária a análise se o serviço público funcionou mal, atrasado ou se deixou de funcionar, bastava encontrar os pressupostos necessários para tal responsabilização. Tal ideia é salientada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

É indiferente que o serviço público tenha funcionado bem ou mal, de forma regular ou irregular. Constituem pressupostos da responsabilidade objetiva do Estado: (a) que seja praticado um ato lícito ou ilícito, por agente público; (b) que esse ato cause dano específico (porque atinge apenas um ou alguns membros da coletividade) e anormal (porque supera os inconvenientes normais da vida em sociedade, decorrentes da atuação estatal); (c) que haja um nexo de causalidade entre o ato do agente público e o dano.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo, 27ª Edição, São Paulo: Atlas, 2014, p. 720

Portanto, a ideia do risco pela atuação que é inerente à atividade estatal foi consolidada conforme prevê o artigo 927, parágrafo único, do Código Civil de 2002<sup>7</sup> que estipula claramente a ideologia da teoria da responsabilidade objetiva.

Há ainda a distinção, dentro da Teoria do Risco feita por Hely Lopes Meirelles (2003:623), entre risco administrativo e risco integral. A diferença consiste justamente em aquela admitir as causas excludentes da responsabilidade do Estado, quais sejam: força maior, culpa de terceiros e culpa da vítima, e esta a ideia da Administração suportar todo e qualquer dano ainda que resultante de culpa ou dolo da vítima. É o que ocorre com os danos gerados por acidentes nucleares, por exemplo.

Já em análise à evolução histórica da responsabilidade civil do estado no âmbito do direito brasileiro, ela ocorreu de forma diversa da exposta preliminarmente.

Inicialmente, observa-se que a Teoria da Irresponsabilidade não foi utilizada pelo direito positivo brasileiro. As Constituições de 1824 e 1891 traziam apenas a responsabilização dos agentes públicos quando praticavam atos ou se omitiam no exercício de suas funções.

Com o advento do Código Civil de 1916<sup>8</sup> sustentou-se que fora adotada a teoria civilista da responsabilidade subjetiva, a ideia é trazida pelo artigo 15 do mesmo dispositivo, pois o entendimento é que a culpa do funcionário deveria ser demonstrada para haver a responsabilização do Estado.

As Constituições de 1934 e 1937 trouxeram a mesma ideologia para a responsabilização do Estado, acontecendo quando fosse possível observar quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício das funções exercidas pelos funcionários, sendo estes responsabilizados de forma solidária com o Estado.

Já a Constituição de 1946 foi a que consagrou visivelmente a teoria da responsabilidade objetiva. Conforme seu artigo 194 “as pessoas jurídicas de direito público

---

<sup>7</sup> Art. 927, parágrafo único (CC/2002). Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

<sup>8</sup> Art. 15 (CC/1916). As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.



interno são civilmente responsáveis pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros”, e no parágrafo único, “caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes”.

A Constituição de 1967 adotou a mesma regra da constituição anterior, somando apenas que na ação regressiva é possível o regresso do agente nos casos tanto de culpa quando dolo.

Por fim, chegamos à Constituição de 1988 e seu artigo 37, §6º que preconiza a ideia exposta no início de toda essa análise da evolução histórica na qual prevê a adoção da responsabilidade do Estado utilizando-se a teoria objetiva para o Estado e a necessidade de comprovação da culpa para que haja o direito de regresso contra o agente público.

Ressalta-se que há hipóteses em que o Estado deixa de responder, ou responde apenas em parte, pelos danos que causou. São chamadas de causas excludentes e atenuantes da responsabilidade, quais sejam: culpa da vítima, culpa de terceiros ou força maior e caso fortuito.

No que tange à Responsabilidade do Estado por omissão, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, existe controvérsia a respeito da aplicação do dispositivo legal supracitado. A divergência se dá em torno de qual teoria seria aplicada, se a chamada teoria da responsabilidade objetiva, que consideraria no dispositivo constitucional tanto os atos comissivos quanto os omissivos, ou a teoria da responsabilidade subjetiva tratando-se da culpa do serviço público, onde o Estado responderia quando o serviço público não funcionou quando deveria ter funcionado, funcionou de forma atrasada ou não funcionou. Em tal discursão nem há tanta relevância, visto que em ambas as teorias o ente público tem o dever de indenizar.

Na visão de José Cretella Júnior,

[...] a omissão configura a culpa *in omittendo* ou *in vigilando*. São casos de inércia, casos de não-atos. Se cruza os braços ou se não se vigia, quando deveria agir, o agente público omite-se, empenhando a responsabilidade do Estado por inércia ou incúria do agente. Devendo agir, não agiu. Nem como o *bonus pater familiae*, nem como *bonus administrator*. Foi negligente. Às vezes imprudente ou até imperito. Negligente, se a solécia o dominou; imprudente, se confiou na sorte; imperito, se

não previu a possibilidade de concretização do evento. Em todos os casos, culpa, ligada à ideia de inação, física ou mental.<sup>9</sup>

Portanto, quando presente a omissão seja porque o Estado tinha o dever de agir, ou se quer a possibilidade de agir para evitar o dano, há o dever de reparação pelo ente. É justamente nessa possibilidade de agir que encontramos amparo no que se trata de omissão antijurídica. Assim, a omissão se torna “tangenciável” quando é possível vislumbrar um descumprimento de uma obrigação legal expressa ou implícita que seria imputada ao Estado e suas entidades. Assim explicita Maria Sylvia di Pietro:

[...] Juan Carlos Cassagne (citado por Flávio de Araújo Willeman, 2005:122) ensina que “a chave para determinar a falta de serviço e, conseqüentemente a procedência da responsabilidade estatal por um ato omissivo se encontra na configuração ou não de uma omissão antijurídica. Esta última se perfila só quando seja razoável esperar que o Estado atue em determinado sentido para evitar os danos às pessoas ou aos bens dos particulares. Pois bem, a configuração de dita omissão antijurídica requer que o Estado ou suas entidades descumpram uma obrigação legal expressa ou implícita (art. 1.074 do Cód. Civil) tal como são as vinculadas com o exercício da polícia administrativa, descumprimento que possa achar-se imposto também por outras fontes jurídicas.”<sup>10</sup>

Dessa forma, após análise da responsabilidade por omissão do Estado, passamos à análise específica em matéria ambiental.

## 2.2 RESPONSABILIDADES CIVIL DO ESTADO EM DANOS AMBIENTAIS

A reparação aos danos ambientais é matéria que faz surgir e sustenta a necessidade da responsabilização civil ambiental. Isso se dar porque a proteção ao meio ambiente tem fundamento constitucional, quando, no artigo 225, §3º da Constituição Federal de 1988, o

---

<sup>9</sup> Cahali, Yussef Said. Responsabilidade Civil do Estado, Malheiros Editores, 2 ed., pág. 283

<sup>10</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2014 . pg. 728.

meio ambiente é tratado como um direito de todos, devendo este manter-se ecologicamente equilibrado, impondo à coletividade e ao Poder Público a sua defesa e preservação.

Dessa forma, é no liame entre a ocorrência do dano ambiental e a obrigação de reparar os prejuízos que surge a responsabilidade civil ambiental. Inicialmente trataremos do conceito de dano ambiental para, posteriormente adentrar da responsabilidade em questão.

O dano ambiental possui características típicas que o diferem do conceito de dano na sua visão tradicional, este atinge uma vítima determinável, a qual é reparada em sua individualidade, de valor econômico identificável em determinado espaço geográfico. O dano ambiental, por sua vez, é caracterizado por atingir uma pluralidade de vítimas indeterminadas ou indetermináveis, confirmando a natureza de direito difuso do meio ambiente, além de ser de difícil reparação, pois raramente será reconstruída a integridade ambiental, e, como última característica, sua difícil valoração.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) estipulou ideais do que seria esse dano ambiental, denominando-o como *degradação da qualidade ambiental* – “a alteração adversa das características do meio ambiente”<sup>11</sup> – e de *poluição* – “a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.”<sup>12</sup> Tal dispositivo explicita algumas convicções do que seria propriamente o dano ambiental.

A Constituição Federal de 1988 no artigo retro mencionado (Art. 225, §3º), prevê que “As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. Para somar, a Lei 6.938/1981 também prevê no artigo 4º, VII, 1º parte, como um dos seus objetivos a responsabilização de forma objetiva conforme abordado subsequente. Nesse diapasão, passamos a estudar a responsabilidade civil em matéria ambiental.

---

<sup>11</sup> Art. 3º, II, da Lei 6.938/1981.

<sup>12</sup> Art. 3º, III, da Lei 6.938/1981.

Na visão de Álvaro Luiz Valery Mirra a responsabilidade civil ambiental<sup>13</sup>:

[...] resulta de um sistema próprio e autônomo no contexto da responsabilidade civil, com regras especiais que se aplicam à matéria, em detrimento das normas gerais do Código Civil. Nesse sentido, a responsabilidade civil por danos ambientais está sujeita a um regime jurídico específico, instituído a partir de normas da Constituição Federal e da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

O artigo 14, §1º, 1º parte, da Lei 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente trouxe claramente, conforme dito, a ideia da responsabilidade objetiva, quando: “Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, 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.” Desse dispositivo, extraímos que a culpa cedeu lugar ao risco pela atividade praticada, passando a ser necessário para obrigação de reparação do agente apenas a demonstração do dano ambiental e do nexo de causalidade da relação. É a verdadeira aplicação do princípio ambiental do poluidor -pagador, que faz recair sobre o autor do prejuízo o ônus decorrente do risco de sua atividade.

É ínsita ao regime da responsabilidade civil objetiva- vigente no direito ambiental- a suposição de um juízo de previsão acerca dos riscos da atividade, com o que o explorador, pelo simples fato de a ela se dedicar, aceita as consequências danosas que lhe são inerentes. Vale dizer, coloca-se o explorador na posição de garantidor da preservação ambiental, e os danos próprios da atividade estarão sempre vinculados a ela.<sup>14</sup>

Assim, a pretensão de reparação dependeria da comprovação do evento danoso e sua relação com a atividade praticada que gerou o prejuízo. Nessa mesma visão, Mascos Destefenni<sup>15</sup> afirma que “para o Direito ambiental a teoria do risco integral não despreza ou renuncia o nexo de causalidade, mas, sim, adota a posição de atenuação do ônus probatório em face da conexão entre a atividade e o dano, presumindo-o.”

---

<sup>13</sup> Álvaro Luiz Valery Mirra, Responsabilidade civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral da dano. Revista de Direito Ambiental. Vol. 32. p. 74-75. São Paulo: Ed. RT, 2003

<sup>14</sup> MILARÉ, Édis Direito do Ambiente/ Édis Milaré- 10 ed. rev. Atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, pp. 428-429

<sup>15</sup> A responsabilidade civil ambiental e as formas de reparação do dano ambiental: aspectos teóricos e práticos. Campinas: BOOKSELLER, 2005, p. 167-168

Com base da análise dos dispositivos que tratam da responsabilidade ambiental ser objetiva, podemos ainda afirmar que no direito positivo brasileiro ela está fundada na teoria do risco integral. Tal teoria parte da ideia de que “[...] todos os riscos, diretos e indiretos que tenham relação com a atividade de risco, mesmo que não lhes sejam próprios, estarão sob a responsabilidade do agente e, portanto, quando materializados em dano gerarão o dever de indenizar.”<sup>16</sup>

Isto posto, pode-se concluir que a aplicação da teoria do risco está intimamente ligada à necessidade de tutelar o meio ambiente da alarmante ameaça de degradação frente ao desenvolvimento da sociedade, dessa forma, faz-se necessária a adoção de um sistema de proteção e reparação mais rigoroso que evite os danos ambientais ou na ocorrência destes, possibilitem uma recuperação mais eficiente.

A responsabilização de forma objetiva e aplicação da teoria do risco integral trazem consigo algumas consequências, quais sejam: (a) a prescindibilidade de investigação de culpa; (b) a irrelevância da licitude da atividade; e (c) inaplicabilidade de excludentes de causalidade<sup>17</sup>.

A primeira, conforme já exposto, está prevista no artigo 14, §1º, da Lei 6.938/1981, e implica a responsabilização do poluidor independentemente da apreciação de culpa ou dolo do agente, afastando, assim, o elemento subjetivo para análise. A segunda faz com que a responsabilização objetiva seja aplicada não só em atividades ilícitas, mas também naquelas que são lícitas, e por algum motivo, causaram dano ao meio ambiente. Bem explica Nelson Nery Júnior quando expõe a visão de Lucarelli<sup>18</sup>:

O fato de obter uma autorização administrativa e de se conformar a ela não pode excluir da responsabilidade o proprietário. Ademais, não nos esqueçamos da extrema celeridade das mudanças tecnológicas no mundo atual, em contraposição à lentidão excessiva da adequação legislativa: as leis nunca impõem todos os requisitos que se fazem necessários e possíveis no momento da autorização.

---

<sup>16</sup> Sérgio Cavalieri Filho. Programa de responsabilidade civil. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 184

<sup>17</sup> MILARÉ, Édis Direito do Ambiente/ Édis Milaré- 10 ed. rev. Atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, pp. 434-438

<sup>18</sup> Nelson Nery Júnior. Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública. Revista Justitia. Vol. 126.p.171. São Paulo, 1984, apud Fábio Dutra Lucarelli. Responsabilidade Civil por dano ecológico, cit. p. 13.

Portanto, a mera licitude da atividade não exclui a responsabilidade civil pelo dano ambiental, servindo, tão somente, para impedir que sofra aquele empreendedor as sanções administrativas, uma vez que se encontra em conformidade com as especificações técnicas exigidas pela Administração Pública.

A terceira consequência, inaplicabilidade de excludentes de causalidade, afasta a defesa de não responsabilização pelos danos quando ocorre um caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da vítima ou fato de terceiro. Dessa forma, mais uma vez, vislumbra-se o quanto a reparação do meio ambiente vai muito além da simples reparação civil no âmbito das relações particulares.

Após a análise do dano ambiental e da responsabilidade civil ambiental fundada na teoria do risco integral, passamos a analisar quem seria o sujeito responsável para arcar com a reparação do dano.

O artigo 3º, IV, da Lei 6.938/1981 classifica como poluidor: “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”. Ressalta-se que a responsabilidade é solidária entre os responsáveis, podendo, inclusive atingir um ente público conforme vemos na terceira parte deste trabalho.

Em análise ao dispositivo, podemos observar a responsabilização perante as pessoas jurídicas de direito público interno, Édis Milaré bem elucida quando:

De fato, não é só como agente poluidor que o ente público se expõe ao controle do Poder Judiciário (por exemplo, em razão da construção de estradas, aterro sanitários, troncos coletores, e emissários de esgotos sanitários, sem a realização de estudo de impacto ambiental), mas também quando se omite no dever constitucional de proteger o meio ambiente (por exemplo, falta de fiscalização, inobservância das regras informadoras dos processos de licenciamento, inércia quanto à instalação de sistemas de disposição de lixo o tratamento de esgotos).<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> MILARÉ, Édis Direito do Ambiente/ Édis Milaré- 10 ed. rev. Atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 442

Assim, é em observância ao mandamento do artigo 225 da Lei Maior que o Estado e a coletividade devem compartilhar o ônus da reparação em matéria ambiental de forma solidária, onde o Poder Público pode sofrer condenação para reparação tanto individualmente quanto em litisconsorte com a empresa licenciada geradora de danos. Ressaltando que cabe ao Estado, ingressar com ação de regresso contra seu agente que agiu com culpa. Para encerrar, resumimos que a solidariedade surge da ideia que o Estado deveria ser vigilante à exploração do meio ambiente, entretanto tal controle foi inadequado ou houve omissão do poder público na sua atividade fiscalizadora. A seguir passamos a estudar a responsabilidade do Estado especificamente nos casos decorrentes do licenciamento ambiental.

### 2.3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DECORRENTE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado fez com que o Estado criasse mecanismos de proteção e controle da exploração desse bem coletivo. É nesse momento que surge o procedimento do licenciamento ambiental e concessão de licenças ambientais por parte do Poder Público, servindo como instrumento de controle das atividades que apresentam algum risco ao meio ambiente, e, agindo o Estado de forma inerte ou de modo insuficiente para a proteção ambiental, este deve sofrer as consequências na seara da responsabilização civil.

Segundo Heraldo Garcia Vitta <sup>20</sup>, se a administração expede licença ambiental para alguém, contudo de maneira írrita, isto é, não observando as normas legais, tendo havido danos ao ambiente, em face da conduta do licenciado, haverá responsabilidade civil do Estado por danos a terceiros lesados, pois o Poder Público praticou ato jurídico fora dos parâmetros normativos.

Em conexão a este entendimento, percebemos que não é justo que recaia sobre a coletividade uma consequência que foi gerada pelo fato do Poder Público ter praticado atos fora dos parâmetros normativos. É a aplicação do princípio da legalidade que impõe ao Estado

---

<sup>20</sup> VITTA, 2008, p.106- VITTA, Heraldo Garcia. Responsabilidade Civil e Administrativa por Dano Ambiental. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

o dever de reparação através de sua responsabilização quando é gerado um dano ao meio ambiente seja por conta de uma concessão ilícita da licença ambiental, seja em decorrência a omissão na fiscalização do particular.

É sob esse enfoque que podemos citar o artigo 3º, IV da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente onde afirma que “poluidor é toda pessoa física ou jurídica, de direito público e privado, responsável, direta e indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”, sendo responsável o Estado não só pelos prejuízos causados diretamente, mas também pelos danos ao meio ambiente causados por terceiros por conta da ausência de fiscalização do ente público ou, ainda, da expedição fora dos parâmetros de licenças ambientais, conforme explicitado anteriormente.

Este posicionamento é corroborado, por exemplo, com o julgado no REsp. 1.071/SP, 2ª T., j. 24.04.2009, rel. Min. Herman Benjamin, Dje 16.12.2010, assim emendado:

*Danos ambientais. Responsabilidade solidária.* A questão em causa diz respeito à responsabilização do Estado por danos ambientais causados pela invasão e construção por particular, em unidade de conservação (parque estadual). A Turma entendeu **haver responsabilidade solidária do Estado quando, devem do agir para evitar o dano ambiental, mantém-se inerte ou atua de forma deficiente. A responsabilização decorre da omissão ilícita, a exemplo a falta de fiscalização e de adoção de outras medidas preventivas inerentes ao poder de polícia, as quais, ao menos indiretamente, contribuem para provocar o dano,** até porque o poder de polícia ambiental não se exaure com o embargo à obra, como ocorreu no caso. Há que ponderar, entretanto, que essa cláusula de solidariedade não pode implicar benefício para o particular que causou degradação ambiental com a sua ação, em detrimento ao erário. Assim, sem prejuízo da responsabilidade solidária, deve o Estado - que não provocou diretamente o dano nem obteve proveito com sua omissão- buscar o ressarcimento dos valores despendidos do responsável direto, evitando, com isso, injusta oneração da sociedade. (grifos nossos)<sup>21</sup>

Esse entendimento se concretiza na ideia de que, se o Poder Público possui dúvidas se certa atividade poderá gerar danos ao meio ambiente, tal licença não deve ser concedida. A ideia ganha força com a aplicação do Princípio da Precaução que consiste justamente em não conceder tal permissão ao particular se houver incerteza dos prejuízos futuros. À vista disso, se os estudos realizados previamente demonstrarem insegurança, o Poder Público deve se abster da concessão, sob pena de posterior responsabilização.

---

<sup>21</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp N° 1.071.741 – SP (2008/0146043-5). Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma, Dje 16/12/2010; Disponível em: [https://www.mpma.mp.br/arquivos/ESMP/Responsabilidade\\_Civil\\_do\\_Estado.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/ESMP/Responsabilidade_Civil_do_Estado.pdf). Acesso em: 26/11/2017.



Noutra análise, quando já concedida a licença, a responsabilidade do Estado é tão grande sob tal enfoque que pode ele modificar ou retirar a licença dada, essa possibilidade está prevista no artigo 19 da Resolução n° 237/1997 do CONAMA. Logo, havendo interesse do Poder Público para manter a proteção ao meio ambiente, pode ele por meio de ato discricionário alterar ou recolher a licença anteriormente concedida.

Dessa forma, se há a inexistência de cautelas de fiscalização que colabora para a produção do dano ambiental, estará presente o nexo de causalidade do evento que ocasionará na concretude da responsabilidade objetiva do Estado.

Com a responsabilização do Estado, surge o questionamento de que a própria sociedade é quem estaria arcando com a reparação dos prejuízos sofridos por ela mesma, isso se dá em decorrência de que é a própria sociedade quem paga as contas públicas.

Édis Milaré aclara tal dúvida com o seguinte entendimento:

[...] a execução da responsabilidade estatal solidária “é de natureza subsidiária (com ordem ou benefício de preferência, o que não é o mesmo que ‘benefício-divisão’, precisamente o resultado afastado pela solidariedade passiva). **A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor reserva, só ser chamado quando o degradador não quitar a dívida, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurando sempre o direito de regresso** (art. 934 do CC/2002) [...]. Se por um lado é certo que, na sua origem, a responsabilidade estatal por omissão de dever-poder de implementação ambiental deriva da elevação do Estado, no âmbito Constitucional, à posição de guardião-maior do meio ambiente ecologicamente equilibrado, também inequívoco que aos cofres públicos não se impinge a função de garante ou segurador universal dos poluidores- seria um disparate. O compromisso do legislador é com as vítimas, não com os degradadores. (grifos nossos) <sup>22</sup>

Tal entendimento da aplicação da responsabilidade solidária com execução subsidiária proporciona ao Estado uma limitação na co-responsabilização com o particular, dessa forma o Poder Público integra o título executivo, mas somente será chamado para quitação efetiva da

---

<sup>22</sup> MILARÉ, Édis Direito do Ambiente/ Édis Milaré- 10 ed. rev. Atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 446

dívida nos casos de insolvência, ausência de patrimônio, incapacidade ou impossibilidade de cumprimento. Conforme este entendimento, mitiga-se a possibilidade injusta de punição da própria sociedade quando transfere-se a esta o ônus reparatório de um dano causado pela omissão do ente. Confirmando esta elucidação, observa-se o julgamento do Resp 1071741/SP, de relatoria do Ministro Herman Benjamin:

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). (...) 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).<sup>23</sup>

O objetivo, portanto, é estabelecer uma ordem preferencial na cobrança da reparação na execução do crédito ambiental, incluindo o Estado como responsável solidário, mas excluindo-o da “linha de frente” do pagamento compensatório, o que gera a efetiva aplicação do princípio do poluidor-pagador, aproximando a condenação daquele que efetivamente causou a degradação ambiental.

### **3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Neste capítulo pretende-se analisar o instrumento do licenciamento ambiental utilizado pela Administração Pública como forma de controlar a exploração do meio ambiente, bem como analisar suas etapas e imprescindibilidades, como é o caso da elaboração dos estudos prévios de impactos ambientais bem como a elaboração do relatório de impactos ambientais. Observa-se também a observância da participação pública neste processo e o atendimento do princípio da publicidade.

#### **3.1 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E LICENÇA AMBIENTAL**

---

<sup>23</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no RESP nº 1071741/SP – Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. DJE 16/12/2010.

Em decorrência da proteção dada ao meio ambiente a partir da Constituição Federal de 1988, este passou a ser considerado um direito fundamental aos seres humanos, onde o Estado se viu obrigado a criar métodos de preservação para proteger esse direito difuso relativo à proteção e defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, surgindo aí os institutos do licenciamento ambiental e da licença ambiental legitimando a posição do Poder Público de guardião do meio ambiente.

Inicialmente é válido fazer a distinção entre os dois institutos utilizados pelo Estado quando este exerce sua gestão ambiental, são eles a concessão das autorizações e das licenças, estas objeto do presente estudo.

A autorização, no conceito dado por José Cretella Jr.<sup>24</sup> é o “ato administrativo discricionário e precário mediante o qual a autoridade competente faculta ao administrado, em casos concretos, o exercício ou a aquisição de um direito, em outras circunstâncias, sem tal pronunciamento, proibido.” Assim, a autoridade avalia a solicitação conforme a conveniência e a oportunidade do Poder Público, dependendo desta análise discricionária concede ou remove tal autorização. Por sua vez, a licença é ato vinculado e definitivo, não há análise da conveniência e oportunidade pela gestão pública, preenchidos os requisitos para o seu efetivo exercício, têm-se o direito subjetivo à licença.

No entanto, quando estamos tratando de licenças ambientais o preenchimento de exigências legais ou requisitos se torna muito mais amplos, se se dá pela própria generalidade das normas ambientais que, na maioria das vezes não estabelece padrões específicos e determinados para esta ou aquela atividade a ser praticada pelo empreendedor. Dai que surge a chamada *discricionariade técnica* onde se encontra a suplementação através de exames técnicos apropriados efetuado pela autoridade, ou, nos casos ainda mais complexos, tal deferimento de licença está condicionado à previa realização dos estudos de impactos ambientais.

Em se tratando de licenciamento ambiental, este:

[...] constitui importante instrumento de gestão ambiente, na medida em que, por meio dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico.

---

<sup>24</sup> José Cretella Jr. Manual de direito administrativo. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. P. 239

Servindo, logo, o licenciamento, como instrumento prático do poder de polícia administrativo do Estado e da Política Nacional do Meio Ambiente.

As definições de licenciamento e licença ambiental podem ser extraída do artigo 1º da Resolução 237 de 22 de dezembro de 1997 do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) no qual afirma:

I. Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

II. 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, 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.

Na visão de José Afonso da Silva, a Licença Ambiental é um “ato administrativo de controle preventivo de atividades particulares no exercício de seus direitos”<sup>25</sup>, ou seja, é realizada anteriormente do aproveitamento dos recursos ambientais pelo particular com o intuito de controlar o seu usufruto e evitar a degradação do meio ambiente.

Dessa forma, podemos verificar que o licenciamento, por se tratar de um procedimento administrativo realizado antes da concessão da licença propriamente dita, torna-se pressuposto para que ocorra tal consentimento, sendo este vinculado aos estudos realizados em decorrência da preocupação que o Estado possui alicerçado ao Princípio da Precaução, onde a Administração Pública é detentora da faculdade de conceder ou não a Licença.

Bem elucidada Celso Antônio Bandeira de Mello quando afirma que procedimento administrativo é “uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem todos, a um resultado final e conclusivo”, onde o resultado final, no referido caso, é a

---

<sup>25</sup> SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2007. P. 285.

concessão da Licença Ambiental para um usufruto controlado e equilibrado do meio ambiente.<sup>26</sup>

Em resumo, “o licenciamento seria o todo, resultado de um processo molecularizado de ações; a licença, a parte atomizada, identificadora de cada etapa de que se compõe o primeiro – Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).”<sup>27</sup>

Passamos então a analisar o rito procedimental do licenciamento ambiental, pois se trata de um “processo de caráter complexo, em cujas etapas podem intervir vários agentes dos diversos órgãos do Sisnama, e que deverá ser precedido de uma avaliação de impactos ambientais capaz de subsidiar sua análise.”<sup>28</sup>

As fases estão especificadas no artigo 10 da Resolução 237/1997 do CONAMA, sendo a primeira:

(a) Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

Nesta primeira fase são observados pelo órgão licenciador e o empreendedor quais elementos serão necessários para a instrução do procedimento que resultará na concessão ou não da licença ambiental. Assim, para as atividades ou empreendimentos identificados como possíveis causadores de degradação torna-se imprescindível a realização dos estudos de impactos ambientais, cumprindo, desde logo a determinação constitucional prevista no artigo 225, §1º, IV.

(b) Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

---

<sup>26</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo. 32 ed. São Paulo. Malheiros, 2015. P 499

<sup>27</sup> MILARÉ, Édís Direito do Ambiente/ Édís Milaré- 10 ed. rev. Atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 790

<sup>28</sup> MILARÉ, Édís Direito do Ambiente/ Édís Milaré- 10 ed. rev. Atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 791

Neste item, é importante destacar a obediência ao princípio da publicidade inerente à Administração Pública estipulado no artigo 37, caput, CF<sup>29</sup>.

(c) Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

(d) Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

De início em análise a esses dois itens, devemos esclarecer o que significa SISNAMA. A sigla se refere ao Sistema Nacional do Meio Ambiente, é constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Sua atuação se dá através da articulação coordenada dos seus órgãos e entidades, observando sempre o acesso da opinião pública às informações relacionadas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo CONAMA.

Em continuação à análise dos itens, há que se observar que o licenciamento é um processo dinâmico que requer, ao longo de suas distintas fases, eventuais estudos e complementações a serem realizados. Daí que se faz necessária a prestação de informações pelo empreendedor ao longo do procedimento, conforme estabelece o item “d”. Vale ressaltar ainda o prazo trazido pelo artigo 15 da Resolução Conama 237/1999 na qual prevê:

Art. 15 - O empreendedor deverá atender à solicitação de esclarecimentos e complementações, formuladas pelo órgão ambiental competente, dentro do prazo máximo de 4 (quatro) meses, a contar do recebimento da respectiva notificação.

Parágrafo Único - O prazo estipulado no caput poderá ser prorrogado, desde que justificado e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

---

<sup>29</sup> Art. 37(CF/1988). A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

Dessa forma, a expiração do prazo sem a devida prestação de informações e esclarecimentos à entidade ou órgão requisitante sujeitará o licenciamento à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente e o empreendedor ao arquivamento de seu pedido de licença, é a leitura do artigo 16 da Resolução do Conama 237/1997.

(e) Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

A audiência pública é a etapa que permite a participação popular na tomada de decisão governamental, aproximando dessa forma a população da própria permissão ou não de determinada utilização dos recursos ambientais, através deste instrumento “busca-se envolver os destinatários de uma decisão governamental no próprio processo decisório. Isso permite não só que o governo reúna maiores informações para agir, como ainda confere maior publicidade e legitimidade à solução alcançada”.

(f) Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

Em análise a este item, podemos trazer a interpretação trazida pelo artigo 23, §1º da IN Ibama 184/2008 na qual estipula que “ A superveniência de questões relevantes que possam influenciar na decisão sobre a viabilidade ambiental do empreendimento durante a Audiência Pública, poderá determinar a realização de nova audiência ou de novas complementações do EIA e/ou RIMA.

(g) Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

(h) Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

Após o deferimento do pedido, acontece o desdobramento em três etapas, quais sejam, a emissão das três espécies de licença: 1) Licença Prévia; 2) Licença de Instalação; e 3) Licença de Operação, as quais serão analisadas com maior precisão no próximo subitem deste capítulo.

No que concerne à competência para o licenciamento, a previsão está localizada nos artigos 4º, 5º e 6º da Resolução 237/1997 do Conama<sup>30</sup>. Em observância a tais dispositivos é

---

<sup>30</sup> Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938,

possível extrair que o licenciamento se dá em um único nível de competência, conforme entendimento do artigo 7º da Resolução 237/1997 do Conama. Isso significa que há uma regra de comando a fim de evitar conflitos e garantir uma gestão ambiental eficiente. Dessa forma, a escolha do nível federativo a ser responsável pelo licenciamento se dá em observância à competência espacial e amplitude de impactos. Ressalta-se, entretanto, que a escolha de um órgão licenciador num nível federativo exclua a participação total do outro ente que por ventura sofra as consequências da atividade ou empreendimento que esteja sendo

---

de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

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

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

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

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

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

§ 1º - O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º - O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

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

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

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

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

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

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

Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.



licenciado. “[...] os órgãos intervenientes devem ser ouvidos no licenciamento ambiental, mas quem decide sobre as efetivas condicionantes de tal processo, ou quanto ao momento do seu cumprimento é o órgão licenciador.”<sup>31</sup> Assim, estes outros órgãos atuariam de maneira não vinculante.

A título de complementação do presente estudo, a promoção do licenciamento pela União se dá nos moldes estipulados pelo artigo 7º, XIV, da Lei Complementar 140/2011<sup>32</sup> que determina as quais empreendimentos e atividades devem ser licenciados por este ente federativo. Aos órgãos ambientais do Estado foi conferida competência residual, conforme dita o artigo 8º, XIV, da Lei Complementar 140/2011<sup>33</sup>, está o licenciamento dos empreendimentos e atividades com impacto microrregional (que ultrapassa os limites territoriais de um ou mais municípios) e nas situações não abrangidas pelo licenciamento da

---

<sup>31</sup> MILARÉ, Édis Direito do Ambiente/ Édis Milaré- 10 ed. rev. Atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.p. 819.

<sup>32</sup> Art. 7º São ações administrativas da União:

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na [Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999](#);
- g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou
- h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

<sup>33</sup> Art. 8º São ações administrativas dos Estados: XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

União e Municípios. Por fim, o licenciamento municipal está estipulado no artigo 9º, XIV, da Lei Complementar 140/2011<sup>34</sup>.

Quanto à delegação da atribuição licenciatória a ser efetuada por um ente federativo, esta, como outra execução de ação administrativa, pode ser realizada, sendo condicionada se o ente destinatário dispor de órgão ambiental capacitado e de conselho do meio ambiente, conforme estipula a LC 140/2011 no seu artigo 5º *caput* e parágrafo único.<sup>35</sup>

Em se tratando da atuação supletiva no processo de licenciamento ambiental, o artigo 2º, II, da LC 140/2011 estipula que é a ação do ente da Federação que substitui outro ente federativo que é detentor originário de tal atribuição, podendo ocorrer em três hipóteses: 1) omissão ou inércia do órgão competente por não observância dos prazos legais para a emissão da licença (art. 14§3º, da LC 140/2011 c/c art. 16 da Resolução 237/1997 do Conama); 2) nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental (art. 17 da LC 140/2011) e 3) inexistência de órgão ambiental capacitado ou conselho do meio ambiente (art. 15 da LC 140/2011).

Após a análise dos conceitos de licenciamento ambiental e licença ambiental, bem como as etapas deste procedimento e a competência dos entes para sua expedição, passamos a estudar os tipos de licenças expedidas para as atividades e empreendimentos que utilizam o meio ambiente para seu desenvolvimento econômico.

### 3.2 ESPÉCIES DE LICENÇA AMBIENTAL

---

<sup>34</sup> Art. 9º São ações administrativas dos Municípios: XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

<sup>35</sup> Art. 5º O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no *caput*, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

As espécies de licença ambiental variam de acordo com a etapa do processo de licenciamento, são elas três tipos diferentes que são expedidas primeiramente na fase de planejamento de uma atividade e ou empreendimento (Licença Prévia- LP); posteriormente na fase de construção da obra (Licença de Instalação- LI) e por fim aquela que permite a operação e funcionamento do empreendimento (Licença de Operação- LO).

Na conceituação dada por Édis Milaré, Licença Prévia é “ato pelo qual o Poder Público reconhece a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade quanto à sua concepção e localização e estabelece os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nos próximos passos de sua implementação”.<sup>36</sup> Ainda em extração do pensamento do autor, este afirma que o fator determinante essencial à licença previa é a análise da localização geográfica, ou seja, a viabilidade ambiental se dá sobre o estudo e condições do território afetado. Ressalta-se que o conceito desta licença também pode ser encontrado no art.8º, I, da Resolução 237 de 22 de dezembro de 1997 do CONAMA<sup>37</sup>.

É nesta fase, portanto, que são levantados questões como: prováveis impactos ambientais e sociais do empreendimento, bem como sua abrangência e magnitude; elaboração de medidas que, se implantadas, serão capazes de eliminar ou atenuar os impactos; são ouvidos órgãos e entidades ambientais das esferas competentes, bem como os setoriais da área de atuação do empreendimento; e a discursão com a comunidade dos impactos ambientais e suas medidas mitigadoras (quando houver audiência pública); e por fim; tomada de decisão a respeito da viabilidade ambiental do empreendimento analisando a localização e seus prováveis impactos.<sup>38</sup>

Os artigos 4º a 6º da Resolução do Conama nº 06, de 16 de setembro de 1987 traz hipóteses de requisição da Licença Prévia como meio de estudo da viabilidade do empreendimento:

---

<sup>36</sup> MILARÉ, Édis Direito do Ambiente/ Édis Milaré- 10 ed. rev. Atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015 p. 793.

<sup>37</sup> 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;

<sup>38</sup> Cartilha de licenciamento ambiental / Tribunal de Contas da União. -- Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2004.

Art. 4o Na hipótese dos empreendimentos de aproveitamento hidroelétrico, respeitadas as peculiaridades de cada caso, a Licença Prévia (LP) deverá ser requerida no início do estudo de viabilidade da Usina;[...]

Art. 5o No caso de usinas termoeletricas, a LP deverá ser requerida no início do estudo de viabilidade[...]

Art. 6o No licenciamento de subestações e linhas de transmissão, a LP deve ser requerida no início do planejamento do empreendimento, antes de definida sua localização, ou caminhamento definitivo,[...]

A segunda espécie de licença a ser concedida é a Licença de Instalação. O artigo 8º, II, da Resolução 237 de 22 de dezembro de 1997 do CONAMA conceitua como sendo aquela que “autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.” Neste diapasão que observamos a concretude da implantação do empreendimento ou atividade.

Nesta fase é que se dá a autorização, pelo órgão gestor de meio ambiente, para o empreendedor iniciar a obra, desde que concorde com as especificações presentes nos planos, programas e projetos ambientais, bem como seus detalhamentos e respectivos cronogramas de implementação. Cabe também ao órgão gestor estabelecer as medidas de controle ambiental para garantir o enquadramento nos parâmetros de qualidade ambiental fixados por regulamentos ou lei, cabe também a determinação das condicionantes da licença e caso estas não forem cumpridas ao longo do prazo de utilização da licença, estabelecer que a licença possa ser suspensa ou cancelada conforme preconiza o inciso I do artigo 19 da Resolução do Conama nº 237, de 1997).<sup>39</sup>

Por fim, a terceira espécie de licença ambiental, a Licença de Operação. No conceito estipulado pelo art. 8º, III, da Resolução 237 de 22 de dezembro de 1997 do CONAMA, é através dela que “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.” Nesta etapa avalia-se o cumprimento das condicionantes estabelecidas nas licenças anteriores (LP e LI) que contém os padrões ambientais, bem como especificar as condicionantes determinadas para a operação

---

<sup>39</sup> Cartilha de licenciamento ambiental / Tribunal de Contas da União. -- Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2004. P. 14

do empreendimento, com cumprimento obrigatório sob pena de suspensão ou cancelamento da operação.<sup>40</sup>

Observamos que ao longo da concessão das distintas espécies de licença, falamos em condicionantes impostas ao longo do procedimento, mas o que seriam essas condicionantes?

As *condicionantes* são exigências e/ou obrigações lançadas pelo órgão ambiental competente nas licenças ambientais emitidas. [...] elas *condicionam* as próximas etapas do processo de licenciamento, ou seja, vinculam a emissão das próximas licenças ao efetivo cumprimento das exigências e/ou obrigações postas. Assim, para a emissão de Licença de Instalação e/ou da Licença de Operação, as condicionantes da Licença Prévia devem ter sido cumpridas, e assim por diante. Em última instância, as condicionantes da Licença de Operação condicionam a própria licitude do empreendimento.<sup>41</sup>

Conforme classificação doutrinária de Édis Milaré, as medidas podem ser classificadas em preventivas, mitigadoras e compensatórias. As duas primeiras caracterizam-se como medidas de controle ambiental identificadas por meio dos estudos ambientais estipuladas na licença ambiental com a finalidade de controlar determinada atividade.

As medidas preventivas tem íntima ligação com o Princípio da Prevenção utilizado pelo direito ambiental. Tal princípio consiste na ideia de que devem ser adotadas medidas efetivas para evitar a concretização do dano ambiental quando observado apenas o simples risco de danos ao meio ambiente, observa-se presente no caput do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 quando afirma sobre o dever do Poder Público e da coletividade de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Vale ressaltar que foi consagrado na Lei 6.938/81 no seu artigo 4º incisos III, IV e V. Este princípio está ligado ao Princípio da Precaução que fundamenta-se na noção de que se não houver certeza que certa intervenção ao meio ambiente não causará reações adversas, estas devem ser vedadas. Tal princípio foi mencionado na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no seu Princípio 15, in verbis:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica

---

<sup>40</sup> Cartilha de licenciamento ambiental / Tribunal de Contas da União. -- Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2004. P. 14

<sup>41</sup> MILARÉ, Édis Direito do Ambiente/ Édis Milaré- 10 ed. rev. Atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 795.

absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Dessa forma, a preocupação que se tem é no momento anterior ao impacto ambiental, de tal forma a prevenir o dano ambiental através da imposição de medidas a serem obedecidas pelo empreendedor. É, entretanto, observado que em determinados casos não é possível evitar a intervenção no meio ambiente, devendo a “violação” ser analisada e ponderada por mecanismos de estudos e relatórios apropriados.

[...] caso o procedimento invasivo, modificador ou impactante se fizer indispensável, em contrapartida pode ser igualmente indispensável torná-lo mais brando e suave, de modo a compatibilizar a alteração ambiental à capacidade de suporte do meio e permitir a regeneração do que foi afetado ou, pelo menos, a impedir que o mal se alastre, se agrave ou se perpetue.<sup>42</sup>

São, nesta última hipótese, casos de imposição das medidas mitigatórias com o intuito de suavizar, atenuar ou mitigar o impacto ao meio ambiente.

Já as medidas compensatórias são vistas, na visão de Édis Milaré, como uma “recompensa” por impactos negativos que venham a ser produzidos contra o meio ambiente. Tais medidas podem ser tanto atribuídas pela legislação quanto estipuladas pelos órgãos licenciadores durante o procedimento licenciatório.<sup>43</sup>

Quanto aos prazos de validade das licenças, em análise à Lei 6.938/1981 nos seus artigos 9º, IV, onde prevê como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente a revisão das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como no artigo 10, §1º, da Lei 6.938/1981 que cita a renovação de tais licenças é possível extrair que a licença ambiental possui como característica a temporalidade, que tem por finalidade evitar com que os padrões e regras estabelecidos anteriormente sejam ultrapassados e ineficazes para a proteção do meio ambiente, sendo assim, a constante análise das condições e dos padrões propicia uma maior segurança à exploração do meio ambiente. “A licença ambiental, validamente outorgada,

---

<sup>42</sup> MILARÉ, Lucas Temer. O Licenciamento ambiental: Contribuições para um marco legislativo à luz do pacto federativo ecológico instituído pela LC 140/2011. 2016. 337fls. Tese Doutorado.- PUC- SP. P. 226.

<sup>43</sup> MILARÉ, Édis Direito do Ambiente/ Édis Milaré- 10 ed. rev. Atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 798

assegura ao seu titular uma estabilidade meramente temporal, não um direito adquirido de operar *ad eaeternum*.”<sup>44</sup>

A estipulação dos prazos está prevista no artigo 18 da Resolução 237 de 22 de dezembro de 1997 do CONAMA <sup>45</sup>.

Portanto, nesse lapso temporal existente entre a concessão da licença e seu vencimento, os padrões e condicionantes estabelecidos, em regra, devem permanecer visando a estabilidade daquele empreendimento ou atividade, bem como a garantia que tal desenvolvimento esta se dando conforme os limites de proteção ambiental.

[...] o licenciamento ambiental foi concebido e deve ser entendido como se fosse um compromisso estabelecido entre o empreendedor e o Poder Público. De um lado, o empresário se compromete a implantar e operar a atividade segundo as condicionantes constantes nos alvarás de licença recebidos, e, de outro lado, o Poder Público lhe garante que *durante o prazo de vigência da licença*, obedecidas suas condicionantes, em circunstâncias normais, nada mais lhe será exigido a título de proteção ambiental.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> MILARÉ, Édís Direito do Ambiente/ Édís Milaré- 10 ed. rev. Atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 835

<sup>45</sup> I - O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

II - O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.

III - O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

§ 1º - A Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI) poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos estabelecidos nos incisos I e II

§ 2º - O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de validade específicos para a Licença de Operação (LO) de empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores.

§ 3º - Na renovação da Licença de Operação (LO) de uma atividade ou empreendimento, o órgão ambiental competente poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior, respeitados os limites estabelecidos no inciso III.

§ 4º - A renovação da Licença de Operação(LO) de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

<sup>46</sup> OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. O licenciamento ambiental. São Paulo, Iglu, 1999.p. 47.

Observa-se que no conceito dado pelo autor uma característica marcante para a continuidade da licença é a permanência das circunstâncias que foram avaliadas no momento da sua concessão. Assim, se ao longo do usufruto da licença ocorrer algum dano ou for apurada a nocividade do empreendimento ao meio ambiente deve-se proceder a revisão daquele ato, é aí que surge o poder-dever do Estado em agir de forma decisiva para a tutela do meio ambiente, exercendo seu papel de protetor desde direito difuso, realizando as modificações, suspensões ou até cancelamento das licenças ambientais, tais hipóteses serão analisadas com maior precisão no próximo capítulo deste trabalho.

Posterior ao estudo das espécies de licenças, passamos a analisar como se dá o processo de avaliação dos impactos ambientais através dos estudos ambientais expostos no próximo item.

### 3.3 ESTUDOS AMBIENTAIS PARA A CONCESSÃO DA LICENÇA AMBIENTAL

A previsão Constitucional no seu artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV, incumbe ao Poder Público, com finalidade de garantir à coletividade um meio ambiente ecologicamente equilibrado, exigir, na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental àquelas instalações de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Surge então a responsabilidade do Estado em instruir o procedimento que concederá ou não a licença ambiental às atividades a serem desenvolvidas, entretanto, até chegar propriamente na concessão da licença para exploração, estudos ambientais devem ser realizados para apurar a viabilidade de tal usufruto.

Trata-se então de uma norma constitucional que consagra o Princípio da Prevenção, o qual consiste na adoção de medidas antecipatórias a fim de evitar a agressão ao meio ambiente.

No caso de Licenciamento Ambiental figura, como requisito de absoluta necessidade, a Avaliação de Impacto Ambiental- AIA, isto é, uma avaliação técnica e prévia dos riscos e danos potenciais que determinado empreendimento ou ação pode causar às características essenciais do meio, seus recursos e seu equilíbrio ecológico<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> MILARÉ, Édís Direito do Ambiente/ Édís Milaré- 10 ed. rev. Atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 752.



O conceito de “Estudos Ambientais” está contido na Resolução 237/97 do CONAMA na qual afirma serem todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.<sup>48</sup>

Assim, para o licenciamento dos empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente é necessário a elaboração de um prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), conforme dita o artigo 3º da Resolução 237/97 do CONAMA.

Como modalidade de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), o *Estudo de Impacto Ambiental* (EIA) é hoje considerado um dos mais notáveis instrumentos de compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente, já que deve ser elaborado antes da instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de *significativa degradação*, nos termos do art. 225, §1º, IV da CF/88.<sup>49</sup>

Inicialmente, vale destacar que, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (Rima) são documentos distintos. “O estudo é de maior abrangência que o relatório e o engloba em si mesmo. O EIA compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório.”<sup>50</sup>

Imprescindível para a análise de tais avaliações dos impactos ambientais é o próprio conceito do que seria o impacto ambiental para a legislação brasileira. Tal definição esta prevista no Art. 1º, da Resolução Conama 001, de 23 de janeiro de 1986, onde dita ser:

[...] qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

---

<sup>48</sup> Art. 1º, Resolução CONAMA nº 237/97.

<sup>49</sup> MILARÉ, Édís Direito do Ambiente/ Édís Milaré- 10 ed. rev. Atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015p. 757.

<sup>50</sup> Paulo Affonso Leme Machado. Direito Ambiental Brasileiro. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 273.

V - a qualidade dos recursos ambientais.

Desta maneira, para que o impacto ambiental seja detectado no momento correto, ou seja, antes da execução, ou mesmo de atos preparatórios, do projeto, deve-se tomar esta medida preventiva proposta pelo Direito Ambiental, que é a elaboração do EIA.<sup>51</sup>

Para que haja a efetiva prevenção da danosidade ambiental, o EIA deve sujeitar-se a três condicionantes básicos. O primeiro seria a *transparência administrativa*, que consistiria na liberação tanto pelo órgão público quanto pelo proponente das informações de que dispõe, levando-se em conta os efeitos ambientais de determinado projeto. O segundo é a *consulta aos interessados*, este condicionante consiste na participação ativa e fiscalização da atividade administrativa pela comunidade, propiciando assim a participação do interesse público. O terceiro, e último, condicionante estaria ligado à *motivação da decisão ambiental*, por tratar de um dever público justificar ao administrado as decisões desfavoráveis a este.<sup>52</sup>

No artigo 2º da Resolução do CONAMA Nº 001 de 23 de janeiro de 1986<sup>53</sup> encontra-se um rol de atividades modificadoras do meio ambiente que dependem de elaboração de

---

<sup>51</sup> BENJAMIM, Herman. Os Princípios do Estudo do Impacto Ambiental, São Paulo: Saraiva, 2001, p.30.

<sup>52</sup> MILARÉ, Édís Direito do Ambiente/ Édís Milaré- 10 ed. rev. Atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 760.

<sup>53</sup> Art. 2o Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA157 em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

II - Ferrovias;

III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;

IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18 de setembro de 1966158;

V - Oleodutos, gasodutos, minero dutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;

VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem<sup>159</sup> para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;

VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);

estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental para a obtenção do licenciamento, vale ressaltar que esse rol não exclui a necessidade de outros estudos ambientais a quaisquer outras atividades ou obras que evidenciarem riscos de degradação ambiental, conforme redação do artigo 225 da Constituição Federal de 1988. É importante salientar que se trata de um rol exemplificativo, onde o órgão licenciador e até mesmo o Poder Judiciário ao observar que a obra ou atividade for capaz de gerar um dano ao ambiente tem competência para determinar a elaboração dos estudos.

Nesse mesmo sentido de dar ao órgão gestor do meio ambiente a decisão de impor a necessidade do estudo, a partir da leitura do artigo 3º, *caput* e seu parágrafo único, extrai-se o entendimento de que tal órgão possui certa liberdade para avaliar a necessidade ou não do EIA/Rima, sendo obrigatórias não em todas as vezes em que as atividades elencadas no art. 2 da Resolução Conama 1/1986 forem praticadas, mas apenas quando for observado significativo impacto ambiental dessas atividades.

Vamos a leitura do Artigo 3º da Resolução 237/1997 do Conama:

Art. 3º- A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio

---

IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;

X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;

XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;

XII - Complexo e unidades industriais e agroindustriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloro químicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);

XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;

XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

XV - Projetos urbanísticos, acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes estaduais ou municipais;

XVI - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia.

XVII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental.

XVIII - Empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional.

ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

Noutra análise, do momento da elaboração, o EIA deve ser produzido e apresentado sempre em momento prévio da obra ou atividade que está passando pelo licenciamento ambiental. De tal forma que possam ser conhecidas as condições ambientais preexistentes às modificações, a dimensão dos danos futuros e da eficácia das medidas preventivas e mitigadoras propostas. Seu objetivo maior visa influenciar o mérito da decisão que concederá ou não a licença.<sup>54</sup>

Daí pode citar a responsabilidade do Estado quando este deixa de exigir tal estudo nas hipóteses em que deveria ter sido requisitado. “o licenciamento ambiental deferido antes do julgamento do EIA/Rima determina responsabilidade objetiva da Administração pelos danos advindos ao meio ambiente, nos termos do art. 37, §6º, da CF”<sup>55</sup> Nessa linha de raciocínio, é que extraímos que a exigência do estudo deve ser feita pelos órgãos ambientais dos três níveis do Poder.<sup>56</sup>

A elaboração do EIA, nos ditames do artigo 11 da Resolução Conama 237/1997, deve ser feita por uma equipe multidisciplinar habilitada, ou seja, compõe-se de mais de um integrante levando-se em conta ainda a ideia de multidisciplinariedade envolvida, entre os diversos especialistas nas várias disciplinas tratando de um mesmo objeto com seus critérios próprios:

Art. 11 - Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor.

Parágrafo único - O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no caput deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.

---

<sup>54</sup> MILARÉ, Édis Direito do Ambiente/ Édis Milaré- 10 ed. rev. Atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 768.

<sup>55</sup> MILARÉ, Édis Direito do Ambiente/ Édis Milaré- 10 ed. rev. Atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 768.

<sup>56</sup> Artigos 7º a 10 da Lei Complementar 140/2011( Arts. 7º a 10 da LC140/2011)

Há questionamentos acerca da independência da equipe na elaboração do EIA, visto que tal patrocínio é feito pelo próprio empreendedor. Daí o ilustre pensamento trazido por Alaor Caffé Alves em sua obra quando coloca:

[...] a neutralidade dos estudos de impacto ambiental será garantida não por uma eventual (e até mesmo impossível) independência da equipe elaboradora do estudo em face do proponente, mas sim precisamente pela existência de uma contraequipe técnica governamental que examinará o EIA/Rima, do ponto de vista do interesse público envolvido.<sup>57</sup>

Na interpretação deste mesmo dispositivo, vale destacar quanto a responsabilização pela elaboração do EIA/Rima. Em sua obra, Antônio Inagê de Assis Oliveira compõe: (p. 206)

A responsabilidade técnica referida na Res. Conama 237/1997 não abrange os pareceres, opiniões, ainda que discutíveis tecnicamente, mas apenas os erros derivados de imperícia, negligência, ou imprudência, ou dolo de introduzir dados ou informações incorretas para justificar conclusões distorcidas. O fato da Res. Conama 237/1997 haver imputado também ao empreendedor a corresponsabilidade pelos estudos reforça o ponto de vista de que a punição visa a coibir sejam introduzidos nos estudos de impacto ambiental dos inexatos ou manipulados com a intenção de facilitar o licenciamento do empreendimento.<sup>58</sup>

Em se tratando das diretrizes do EIA, estão previstas no art. 5º da Resolução Conama 1/1986:

Artigo 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;

---

<sup>57</sup> Alaor Caffé Alves. Elaboração de EIA/Rima diretamente pelo proponente. Parecer CJ 73, de 22.02.1990, emitido em razão de consulta da companhia Energética de São Paulo – Cesp, a respeito da possibilidade de aceitação, pela Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo, de estudo de impacto ambiental elaborado por sua equipe técnica, p. 3-4

<sup>58</sup> MILARÉ, Édís Direito do Ambiente/ Édís Milaré- 10 ed. rev. Atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 773.

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental o órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos.

Isto posto extraímos que são nessas fases que serão definidas as medidas mitigadoras e corretivas, bem como definir a área de abrangência dos impactos, entre outras.

Quanto ao seu conteúdo, o EIA possui alguns requisitos mínimos trazidos no art. 6º da Resolução Conama 1/1986:

Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados).

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto Ambiental o órgão estadual competente; ou o IBAMA ou quando couber, o Município fornecerá

as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área.

Findado o estudo, será elaborado o relatório de impacto ambiental- RIMA que refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental, devendo constar, conforme art. 9º da Resolução 001/86 do CONAMA:

Artigo 9º - O relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo:

I - Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;

II - A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnica operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados;

III - A síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto;

IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização;

VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos

impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado;

VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;

VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).

Parágrafo único - O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as conseqüências ambientais de sua implementação.

No tocante à elaboração do EIA/Rima, tais processos estão também abarcados pelos princípios da publicidade e da participação pública. Devendo os cidadãos ter conhecimento dos atos produzidos pelos agentes públicos e deter o direito de intervir, como parte interessada, na tomada de decisão ambiental.

A audiência pública pode ser tratada como uma via de mão dupla, sendo eficaz tanto para a Administração quanto à coletividade, o entendimento traçado por Édis Milaré: “[...] com ela são alcançados dois objetivos: o órgão de controle ambiental ‘presta informações ao público e o público passa informações à Administração Pública’”.

Por fim, vale ressaltar os mecanismos que são utilizados para controle pelo Estado ou da própria sociedade a fim de certificar a qualidade do estudo realizado pelo empreendedor. O controle comunitário é aquele praticado pelo próprio público, conforme explicitado anteriormente, por exemplo, por meio de audiências públicas, ou até mesmo denúncias à imprensa ou manifestações. Um segundo meio é o controle administrativo, este exercido propriamente pelo órgão ambiental através da estipulação de diretrizes ou termos de referência específicos a serem avaliados no empreendimento; por fim controle pela via judicial, onde pode ser exercido por meio de julgamentos de ação civil pública ou de ação popular, são estas as chamadas ações veiculadoras de pretensões protetivas do ambiente.

Assim, concluímos que os estudos prévios são de grande importância para que se consiga uma utilização dos recursos ambientais de forma mais prudente e prevenida, sendo este o responsável em auxiliar a decisão que concede ou não a licença ao empreendedor, daí sua vultosa responsabilidade perante a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

#### **4 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO COMO CONSEQUÊNCIA DA OMISSÃO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

O Estado possui o poder dever de proteção do meio ambiente, por isso lhe é imputado a responsabilidade de controlar durante o usufruto da licença ambiental pelo particular, através da fiscalização sobre as obras e atividades. Entretanto, quando o estado falha com esse seu dever deve, conforme a análise jurisprudencial, responder de forma solidária com o particular causador direito do dano ambiental.

Assim, conforme analisaremos nos julgados, lícita é a composição do polo passivo pelo ente para responder objetiva e solidariamente pelos prejuízos ocasionados em decorrência da sua omissão do seu dever de fiscalização, ressaltando a execução de forma subsidiária.



#### 4.1 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO E GARANTIA DO EQUILÍBRIO ECOLÓGICO

O equilíbrio ecológico do meio ambiente garantido pela Constituição Federal trouxe ao Estado a preocupação para a adoção de medidas a fim de preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental. Isso ocorre, visto que há uma estreita relação entre a qualidade ambiental e a qualidade de vida das pessoas, o que tornou o cuidado com o meio ambiente um objetivo central para a Política Nacional de Meio Ambiente.

O entendimento de Alexandre de Moraes confirma a ideia do meio ambiente ser um direito amparado pela Lei Maior e ter ligação direta com a qualidade de vida:

[...] os direitos de terceira geração constitucionalmente protegidos, são os chamados “direitos de solidariedade ou fraternidade”, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, ao progresso, a paz [...] <sup>59</sup>

Nesta linha de raciocínio que retiramos o ideal de que preservação do meio ambiente está intimamente ligada ao Princípio fundamental da Dignidade da Pessoa Humana, garantido pelo artigo 1º, inciso III da Constituição Federal de 1988, pois sua ideia é inerente à concepção de uma vida com qualidade se relacionando com a ideologia de um meio ambiente equilibrado.

Foi nessa concepção garantista de preservação do meio ambiente que apenas o mero risco de causar dano tornou-se suficiente para a criação de mecanismos de limitação à exploração do mesmo, surgindo o instrumento do Licenciamento Ambiental.

É preciso harmonizar o desenvolvimento econômico-social com a proteção da qualidade de vida. O progresso deve servir ao homem em seu bem-estar, mas não às custas do mundo natural e da própria humanidade. A sustentabilidade dos recursos naturais se prende ao ecossistema, ou seja, a existência de alguns recursos naturais depende da perpetuação de outros recursos, o que implica na perpetuação da vida. <sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> MORAES, Alexandre de. Direitos humanos fundamentais. São Paulo: Atlas, 1998.p. 37.

<sup>60</sup> Estudos de Direito Ambiental: coletânea de artigos de Mestres da primeira turma de Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas- Manaus: Edições Governo do Estado/ Reggo Edições, 2017.p. 80.

Primeiramente, é importante a conceituação de alguns princípios basilares ao Direito Ambiental que norteiam essa ideia de prevenção e reparação. O Princípio da Prevenção, já analisado brevemente, consiste na ideia de que devem ser adotadas medidas efetivas para evitar a concretização do dano ambiental quando observado apenas o simples risco de geração de prejuízos ao meio ambiente, observa-se presente no caput do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 quando afirma sobre o dever do Poder Público e da coletividade de proteger e preservar o meio ambiente para os presentes e futuras gerações. Vale ressaltar que foi consagrado na Lei 6.938/81 no seu artigo 4º incisos III, IV e V:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

[...] III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

Este princípio caminha juntamente com o Princípio da Precaução, como já explicitado anteriormente, passemos a analisar alguns conceitos de tal norteador. A Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB, trata-o como sendo um princípio ético e implica que, a responsabilidade pelas futuras gerações e pelo meio ambiente, deve ser combinada com as necessidades antropocêntricas do presente. No preâmbulo da CDB lê-se o seguinte: "observando também que, quando exista uma ameaça de redução ou perda substancial da diversidade biológica, não deve ser invocada a falta de completa certeza científica como razão para adiar a tomada de medidas destinadas a evitar ou minimizar essa ameaça".

Nos artigos 10 e 11, do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, o Princípio da Precaução é mencionado como:

[...] a ausência de certeza científica devida à insuficiência das informações e dos conhecimentos científicos relevantes sobre a dimensão dos efeitos adversos potenciais de um organismo vivo modificado na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica na Parte importadora, levando também em conta os riscos para a saúde humana, não impedirá esta Parte, a fim de evitar ou minimizar esses efeitos adversos potenciais, de tomar uma decisão, conforme o caso, sobre a importação do organismo vivo modificado.

Outro princípio com grande relevância para o estudo é o Princípio do Poluidor-Pagador. Este princípio, segundo Paulo de Bessa Antunes, não tem como objetivo recuperar um bem lesado nem criminalizar uma conduta lesiva ao meio ambiente, mas sim afastar o ônus econômico da coletividade e volta-lo para a atividade econômica utilizadora de recursos ambientais. Seu conceito não traduz a ideia “quem paga polui”, mas serve de meio para desestimular a prática de atos que gerem a degradação do meio ambiente.<sup>61</sup>

Portanto, é nesse cenário de dever de proteção estatal perante o meio ambiente que o licenciamento ambiental se sustenta como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente sendo utilizado pelo governo para frear a utilização dos bens da natureza, evitando um futuro colapso ambiental de degradação.

#### 4.2 OMISSÃO DO ESTADO E O DEVER DE REPARAÇÃO AMBIENTAL

A responsabilidade civil do estado na hipótese de omissão fiscalizatória surge nos casos em que os danos são provocados por terceiros e concomitantemente o Poder Público deixou de atuar, falhando no seu dever de polícia administrativo ambiental.

A responsabilidade por fato de terceiros ou responsabilidade indireta é bem comentada por Cavaliéri:

Na realidade, a chamada responsabilidade por fato de outrem – expressão originária da doutrina francesa – é responsabilidade por fato próprio omissivo, porquanto as pessoas que respondem a esse título terão sempre concorrido para o dano por falta de cuidado ou vigilância. Assim, não é muito próprio falar em fato de outrem. O ato do autor material do dano é apenas a causa imediata, sendo a omissão daquele que tem o dever de guarda ou vigilância a causa mediata, que nem por isso deixa de ser causa eficiente. (...) Não se trata, em outras palavras, de responsabilidade por fato alheio, mas por fato próprio decorrente da violação do dever de vigilância. Por isso, alguns autores preferem falar em responsabilidade por infração dos deveres de vigilância, em lugar de responsabilidade pelo fato de outrem.<sup>62</sup>

Desta análise, bem resume Guiomar Theodoro Borges quando expõe seu posicionamento acerca da do poder-dever de fiscalização e controle a ser exercido pelo Estado:

---

<sup>61</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Política Nacional do Meio Ambiente- PNMA: Comentários sobre à lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p.37

<sup>62</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 201.

Na condução da política de proteção ao meio ambiente o Poder Público, tanto nos empreendimentos próprios como naqueles propostos pela iniciativa privada, tem o poder-dever de adotar medidas preventivas e mitigadoras de danos. A forma mais adequada de efetivação dessa sua missão está no regular exercício do poder de polícia, que tem a finalidade de constatar, por intermédio dos respectivos agentes administrativos, não só na ocasião do licenciamento, mas também na instalação e na operação, a observância dos padrões postos nas normas reguladoras editadas, punindo-se os infratores que deixarem de cumprir com sua obrigação de observar as regras próprias e, sobretudo, de preservar o meio ambiente, já que se trata de dever de todos.

É oportuno demonstrar que o Estado - compreendido nas diferentes esferas - enquanto ente condutor das políticas que levam à preservação dos recursos ambientais tem o dever de adotar ações que efetivamente assegurem a incolumidade ambiental. Para isso, dispõe de instrumentos de ordem legal que lhe permitem assegurar, inclusive por meios repressivos, condutas daqueles administrados, pessoa física ou jurídica, que se põem a ameaçar ou mesmo degradar os recursos ambientais. Esse é seu dever, do qual resulta responsabilidade.<sup>63</sup>

A responsabilidade do Estado aparece não só, portanto, quando o ente age, mas também quando este é omissivo na sua função constitucional de controle e fiscalização:

Logo, o ente público é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos ambientais e urbanísticos que venha, “direta ou indiretamente”, a causar. A situação é mais singela quando o próprio Poder Público, por atuação comissiva, causa materialidade da degradação [...] não difere muito, no essencial, a corresponsabilidade do Estado decorrente da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar a integridade do meio ambiente ecologicamente equilibrado [...] na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, com para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação [...].<sup>64</sup>

Na mesma linha de entendimento, decidiu-se no AgRg no Recurso Especial nº 1.497.096- RJ (2014/0299188-3) a composição do polo passivo pela Administração Pública, bem como sua responsabilização de forma solidária, objetiva e ilimitada. Evidencia-se mais uma vez a necessidade de ser demonstrada a contribuição da omissão fiscalizatória para o

---

<sup>63</sup> BORGES, Guiomar Theodoro. Responsabilidade do Estado por dano ambiental. Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais. Cuiabá. Ano 1, n. 1, jan/jun 2007, p.94/95.

<sup>64</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp Nº 1.071.741 – SP (2008/0146043-5). Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma, Dje 16/12/2010; Disponível em: [https://www.mpma.mp.br/arquivos/ESMP/Responsabilidade\\_Civil\\_do\\_Estado.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/ESMP/Responsabilidade_Civil_do_Estado.pdf). Acesso em: 26/11/2017.

agravamento, consolidação e perpetuação do dano. Participando dessa forma o Estado da reconstrução do meio ambiente lesado. Analisemos:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VIOLAÇÃO À LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA. CONFIGURAÇÃO DO DANO À COLETIVIDADE. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. **A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação.** Precedentes.
2. Existência de dano a coletividade, em razão do descumprimento da legislação local que regulamenta a ocupação dos passeios públicos.
3. Não há que se falar na existência de confusão patrimonial, nos termos estatuídos no artigo 381 do CPC, pois a condenação pecuniária possui caráter compensatório e é destinado a Fundo específico, sendo o valor aplicado na reconstrução dos bens lesados, não havendo que se falar que, no caso, a coletividade ocupa a condição de credora.
4. Agravo regimental não provido. (grifos nossos)<sup>65</sup>

Para que seja possível o Estado exercer o controle posterior à concessão da licença ambiental a legislação assegura a intervenção estatal por diversos mecanismos de repressão, como a suspensão das atividades, a interdição de estabelecimentos e a caducidade de concessões.

É tamanho o dever do estado de agir, quando este verificar mudança nas circunstâncias, devendo proceder a revisão, suspensão ou cancelamento da licença, daí que decorre o tal poder de polícia,

[...] “enquanto as condições fixadas pela licença ambiental atenderem ao fim maior que é a preservação do meio ambiente saudável, será mantida; caso deixe de atendê-lo, a licença deverá ser revista. Infere-se, portanto, que a licença ambiental é dotada, implicitamente, de uma verdadeira cláusula *rebus sic standibus*, ou seja, se as condições originais que deram ensejo à concessão da licença mudarem, esta também pode ser alterada ou até retirada.” Sim, porque o Direito Ambiental, para cumprir sua missão de tutela ao interesse público, poderá, a todo tempo, impor medidas

---

<sup>65</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.497.096 – RJ (2014/0299188-3). Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma, julgado em 15/12/2015, Dje 18/12/2015; Disponível: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:superior.tribunal.justica:turma.2:acordao:resp:2015-12-15:1497096-1501325>. Acesso em: 27/11/2017.

antipoluição e instalações em operação, sob pena de se violarem os princípios da precaução e do poluidor-pagador e, *in pejus*, perpetuar o direito de poluir.<sup>66</sup>

Nesse contexto é que se afirma que não há direito adquirido na manutenção de determinada obra ou atividade que se revele prejudicial ao meio ambiente e que tenha sido autorizada administrativamente. Nesse caso, é dever da Administração Pública alterar ou limitar a obra. Esta obrigação do Estado está positivada na Resolução 237 do Conama no seu artigo 19, permitindo ao órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, modificar, suspender ou cancelar uma licença previamente expedida.

Quanto à modificação, ela consiste na “alteração ou a substituição de uma coisa, em parte ou o todo, cujo modo de ser era um, para novo modo de ser, tomando assim nova forma, nova ordem ou nova disposição.”<sup>67</sup> Assim, trata-se de uma modificação de parâmetros que acarretam num ajustamento das condicionantes e das medidas de controle e adequação, de modo a afastar ou minimizar os riscos de danos ambientais. É o que se extrai da leitura do artigo 19, caput e inciso I da Resolução 237 do Conama:

Art. 19 – 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:

I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

Nesta hipótese, há que se destacar a utilização da cláusula *rebus sic standibus* no que tange à concessão de licenças ambientais, dessa forma, havendo alterações das circunstâncias que fogem à vontade do empreendedor e da Administração Pública faz-se necessária a mudança dos limites da licença concedida sob outros padrões os quais já não permanecem mais naquele momento ulterior. É uma associação da Teoria da Imprevisão ao dispositivo da Resolução 237 do Conama, no qual havendo uma situação de inadequação circunstancial da licença, seja por uma causa imprevisível e estranha a vontade das partes que causem desequilíbrio aos padrões previamente analisados, é possível a sua modificação para manter

---

<sup>66</sup> MILARÉ, Édís Direito do Ambiente/ Édís Milaré- 10 ed. rev. Atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 836

<sup>67</sup> De Plácido e Silva. Vocabulário jurídico/atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. 29.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. P. 921-922.

ileso o princípio ambiental da proteção e constitucional do desenvolvimento econômico e social.

Em se tratando de suspensão da licença, observamos primeiro o conceito de ato suspensível na visão de Hely Lopes Meirelles:

[...] é aquele em que a Administração pode fazer cessar os seus efeitos, em determinadas circunstâncias ou por certo tempo, embora mantendo o ato, para oportuna restauração de sua operatividade. Difere a suspensão da revogação, porque esta retira o ato do mundo jurídico, ao passo que aquela susta, apenas, a sua exequibilidade.<sup>68</sup>

As hipóteses que acarretam a suspensão estão previstas nos incisos II e III do artigo 19 da Resolução 237 do Conama: II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença. III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Já o cancelamento da licença, é ato pelo qual se anula, tornando ineficaz o ato da concessão. Sua previsão e hipóteses são as mesmas da modificação e suspensão, devendo o Poder Público, analisar conforme o caso concreto qual medida a ser tomada.

Nesse cenário é que se afirma não haver direito adquirido do particular para a permanência de determinada obra ou atividade se esta se tornar nociva ao patrimônio ambiental, ainda que anteriormente tenha sido autorizada.

Ressalta-se ainda que conforme a legislação aplicável, o Estado pode exigir estudos ambientais para certificar-se que determinada obra ou atividade ainda esta atuando dentro dos mesmos padrões quando da expedição da permissão para exploração dos recursos ambientais.

“[...] independentemente da questão da validade ou não da licença já expedida, é que sempre poderá ser exigido um estudo de avaliação de impacto ambiental, desde que possível obviar ou remediar uma situação crítica ao ambiente, e que a sua não elaboração no momento azado rende ensejo ao acerto da responsabilidade-administrativa, civil e penal-n de quem se omitir do dever de exigí-lo.”<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 18.ed. São Paulo. Malheiros, 1993.P. 37.

<sup>69</sup> MILARÉ, Édís *Direito do Ambiente/ Édís Milaré-* 10 ed. rev. Atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 269.

Portanto, o Estado detém diversos mecanismos para limitar o gozo da licença concedida ao particular caso observe modificações nos parâmetros estabelecidos quando da sua concessão, ou ainda perceber a possibilidade de prejuízos ao meio ambiente. É por isso que quando a Administração se omite de tal dever fiscalizatório, este deve esta responder solidariamente com o particular para a reparação de tal dano.

Destaca-se ainda que o Estado é responsabilizado também nos casos de expedição de licenças ambientais fora do parâmetro, sendo irrelevante a discursão acerca da legalidade do ato, pois o prejuízo ocasionado ao meio ambiente assume o papel de maior importância frente o preenchimento de pressupostos legais do ato. Portanto, o simples fato de exercer uma atividade que expõe terceiros aos riscos de sofrer dano já o torna responsável à reparação de danos, não sendo levada em conta, para fins de reparação ambiental, a procedência lícita ou não do ato que geral tal dano.

Não é justo que recaia sobre a coletividade uma consequência que foi gerada pelo fato do Poder Público ter praticado atos jurídicos fora dos parâmetros normativos.

Por conta do Princípio da Legalidade e a existência de normas que controlam os atos dos agentes administrativos, o Poder Público ao conceder a Licença ambiental ao particular, e tendo este último gerado dano ao meio ambiente, seja em decorrência de uma concessão ilícita, seja pela omissão do Estado na fiscalização, que possuía o dever jurídico de agir e não o fez, ou o fez deficientemente, gera por consequência a responsabilização do Poder Público. Dessa forma, se há a inexistência de cautelas de fiscalização que colabora para a produção do dano ambiental, estará presente o nexo de causalidade do evento que ocasionará na concretude da responsabilidade objetiva do Estado.

Assim, nos casos de omissão estatal onde esteja presente a inexistência de cautelas de fiscalização que colaboram para a produção do dano ambiental, estará presente o nexo de causalidade do evento aplicando a ideia da responsabilização objetiva perante o Estado, por expressa determinação legal dos artigos 3º, IV c/c 14, §1º da Lei nº 6.938/81 e com apoio do artigo 225, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988.

Ressalta-se, conforme já explanado em item anterior neste trabalho, a aplicação do Princípio da Reparação Integral onde se manifesta a percepção de que o dano ao meio ambiente deve ser reparado integralmente, ou seja, não há um limite para a reparação, mas deve ser do valor suficiente a reparar o dano. Assim, a Constituição Federal, no seu artigo



225, §3º, recepcionou a Lei nº 6.938/1981, incorporando de forma definitiva a responsabilidade objetiva do causador do dano, não tendo o legislador constituinte originário limitado obrigação de reparar o dano, fato este que induz dizer que a reparação deve ser íntegra.

#### 4.3 CASOS ELUCIDATIVOS DA RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO POR DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE DECORRENTES DA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO EM OBRAS OU ATIVIDADES LICENCIADAS

Para corroborar com o entendimento da responsabilização civil do Estado, em matéria ambiental, quando observada a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar, contribuindo dessa forma para a concretização ou o agravamento do dano causado, passamos a observar julgados em que foram aplicadas as teses levantadas ao longo deste trabalho.

PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ADOÇÃO COMO RAZÕES DE DECIDIR DE PARECER EXARADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 4.771/65. DANO AO MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO. ARTS. 3º, IV, C/C 14, § 1º, DA LEI 6.938/81. DEVER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO.

1. A jurisprudência predominante no STJ é no sentido de 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**. Trata-se, todavia, de responsabilidade subsidiária, cuja **execução poderá ser promovida caso o degradador direto não cumprir a obrigação**, "seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, 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, conforme preceitua o art. 50 do Código Civil" (REsp 1.071.741/SP, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 16/12/2010).
2. Examinar se, no caso, a omissão foi ou não "determinante" (vale dizer, causa suficiente ou concorrente) para a "concretização ou o agravamento do dano" é juízo que envolve exame das circunstâncias fáticas da causa, o que encontra óbice na Súmula 07/STJ.
3. Agravos regimentais desprovidos. (grifos nossos)<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.001.780 – PR (2007/0247653-4). Relator Ministro Teori Albino Zavascki. Primeira Turma, julgado em 27/09/2011, DJe 04/10/2011; Disponível: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200702476534&dt\\_publicacao=04/10/2011](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200702476534&dt_publicacao=04/10/2011) Acesso em: 21/11/2017.

No voto em questão o Ministro Relator Teori Albino Zavascki ressalta a composição do pólo passivo por aqueles responsáveis pelo dano ambiental existente, citando inclusive esta divisão entre os proprietários dos imóveis ao entorno do lago (no caso, os poluidores diretos) e as pessoas jurídicas responsáveis pela conservação, manutenção e fiscalização das condições ambientais, pela política e projetos (referindo-se ao Estado, quando da sua omissão, logo contribuiu para o prejuízo ambiental, mesmo que de forma indireta), justificando seu posicionamento com a ideia de que é dever de todos a preservação, recomposição, manutenção e fiscalização. No caso em questão, confirmou-se a responsabilidade dos entes públicos e do particular pelo dano ambiental de forma solidária, ressaltando, conforme visto na ementa, a execução subsidiária do ente público.

AMBIENTAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL (LEI 9.985/00). OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO ILEGAL POR PARTICULAR NO PARQUE ESTADUAL DE JACUPIRANGA. TURBAÇÃO E ESBULHO DE BEM PÚBLICO. DEVER-PODER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO. OMISSÃO. ART. 70, § 1º, DA LEI 9.605/1998. DESFORÇO IMEDIATO. ART. 1.210, § 1º, DO CÓDIGO CIVIL. ARTIGOS 2º, I E V, 3º, IV, 6º E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). CONCEITO DE POLUIDOR. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DE NATUREZA SOLIDÁRIA, OBJETIVA, ILIMITADA E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO.

1. Já não se duvida, sobretudo à luz da Constituição Federal de 1988, que ao Estado a ordem jurídica abona, mais na fórmula de dever do que de direito ou faculdade, a função de implementar a letra e o espírito das determinações legais, inclusive contra si próprio ou interesses imediatos ou pessoais do Administrador. Seria mesmo um despropósito que o ordenamento constrangesse os particulares a cumprir a lei e atribuísse ao servidor a possibilidade, conforme a conveniência ou oportunidade do momento, de por ela zelar ou abandoná-la à própria sorte, de nela se inspirar ou, frontal ou indiretamente, contradizê-la, de buscar realizar as suas finalidades públicas ou ignorá-las em prol de interesses outros.

2. Na sua missão de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, como patrono que é da preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, incumbe ao Estado “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (Constituição Federal, art. 225, § 1º, III).

3. A criação de Unidades de Conservação não é um fim em si mesmo, vinculada que se encontra a claros objetivos constitucionais e legais de proteção da Natureza. Por isso, em nada resolve, freia ou mitiga a crise da biodiversidade – diretamente associada à insustentável e veloz destruição de habitat natural –, se não vier acompanhada do compromisso estatal de, sincera e eficazmente, zelar pela sua integridade físico-ecológica e providenciar os meios para sua gestão técnica, transparente e democrática. A ser diferente, nada além de um “sistema de áreas

protegidas de papel ou de fachada” existirá, espaços de ninguém, onde a omissão das autoridades é compreendida pelos degradadores de plantão como autorização implícita para o desmatamento, a exploração predatória e a ocupação ilícita.

**4. Qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, no Direito brasileiro a responsabilidade civil pelo dano ambiental 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, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à Justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental. Precedentes do STJ.

5. Ordinariamente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva ou por culpa, regime comum ou geral esse que, assentado no art. 37 da Constituição Federal, enfrenta duas exceções principais. Primeiro, **quando a responsabilização objetiva do ente público decorrer de expressa previsão legal, em microsistema especial, como na proteção do meio ambiente (Lei 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º)**. Segundo, quando as circunstâncias indicarem a presença de um standard ou dever de ação estatal mais rigoroso do que aquele que jorra, consoante a construção doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional.

**6. O dever-poder de controle e fiscalização ambiental (= dever-poder de implementação), além de inerente ao exercício do poder de polícia do Estado, provém diretamente do marco constitucional de garantia dos processos ecológicos essenciais (em especial os arts. 225, 23, VI e VII, e 170, VI) e da legislação, sobretudo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981, arts. 2º, I e V, e 6º) e da Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente).**

7. Nos termos do art. 70, § 1º, da Lei 9.605/1998, são titulares do dever-poder de implementação “os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização”, além de outros a que se confira tal atribuição.

8. Quando a autoridade ambiental “tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de corresponsabilidade” (art. 70, § 3º, da Lei 9.605/1998, grifo acrescentado).

9. Diante de ocupação ou utilização ilegal de espaços ou bens públicos, não se desincumbe do dever-poder de fiscalização ambiental (e também urbanística) o Administrador que se limita a embargar obra ou atividade irregular e a denunciá-la ao Ministério Público ou à Polícia, ignorando ou desprezando outras medidas, inclusive possessórias, que a lei põe à sua disposição para eficazmente fazer valer a ordem administrativa e, assim, impedir, no local, a turbação ou o esbulho do patrimônio estatal e dos bens de uso comum do povo, resultante de desmatamento, construção, exploração ou presença humana ilícitos.

10. A turbação e o esbulho ambiental-urbanístico podem – e no caso do Estado, devem – ser combatidos pelo desforço imediato, medida prevista atualmente no art. 1.210, § 1º, do Código Civil de 2002 e imprescindível à manutenção da autoridade e da credibilidade da Administração, da integridade do patrimônio estatal, da legalidade, da ordem pública e da conservação de bens intangíveis e indisponíveis associados à qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

11. O conceito de poluidor, no Direito Ambiental brasileiro, é amplíssimo, confundindo-se, por expressa disposição legal, com o de degradador da qualidade ambiental, isto é, toda e qualquer “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental” (art. 3º, IV, da Lei 6.938/1981, grifo adicionado).

12. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem.

**13. A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis e no campo da improbidade administrativa.**

**14. 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).**

**15. 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).**

16. Ao acautelar a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não se insere entre as aspirações da responsabilidade solidária e de execução subsidiária do Estado – sob pena de onerar duplamente a sociedade, romper a equação do princípio poluidor-pagador e inviabilizar a internalização das externalidades ambientais negativas – substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material ou principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e de indenização pelos prejuízos causados.

17. Como consequência da solidariedade e por se tratar de litisconsórcio facultativo, cabe ao autor da Ação optar por incluir ou não o ente público na petição inicial.

18. Recurso Especial provido. (grifos nossos)<sup>71</sup>

Neste julgado, observa-se mais uma vez a utilização da ideia da responsabilização civil de forma objetiva e solidária em relação ao dano ambiental, independentemente se o degradador é uma pessoa jurídica pública ou privada, bem como ressalta mais uma vez, nos casos da omissão fiscalizatória a aplicação da execução subsidiária sobre o Poder Público.

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. PODER-DEVER. PRECEDENTES.

---

<sup>71</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL Nº 1.071.741 – SP (2008/0146043-5). Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma, julgado em 24/03/2009; DJe 16/12/2010; Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200801460435&dt\\_publicacao=16/12/2010](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200801460435&dt_publicacao=16/12/2010); Acesso em: 21/11/2017.

1. O art. 40 da Lei 6.766/79, ao estabelecer que o município "poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença", fixa, na verdade, um poder-dever, ou seja, um atuar vinculado da municipalidade. Precedentes.
2. Consoante dispõe o art. 30, VIII, da Constituição da República, compete ao município "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".
3. Para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano, o Município não pode eximir-se do dever de regularizar loteamentos irregulares, se os loteadores e responsáveis, devidamente notificados, deixam de proceder com as obras e melhoramentos indicados pelo ente público.
4. O fato de o município ter multado os loteadores e embargado as obras realizadas no loteamento em nada muda o panorama, devendo proceder, ele próprio e às expensas do loteador, nos termos da responsabilidade que lhe é atribuída pelo art. 40 da Lei 6.766/79, à regularização do loteamento executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença.
5. No caso, se o município de São Paulo, mesmo após a aplicação da multa e o embargo da obra, não avocou para si a responsabilidade pela regularização do loteamento às expensas do loteador, e **dessa omissão resultou um dano ambiental, deve ser responsabilizado, conjuntamente com o loteador, pelos prejuízos daí advindos, podendo acioná-lo regressivamente.**
6. Recurso especial provido.<sup>72</sup>

No caso em questão, trata-se do chamamento do município para compor o polo passivo da demanda quando este deixou de tomar medidas eficazes para evitar a ocorrência do dano ambiental. Dessa forma, diante da omissão do Poder Público de tomar medidas capazes de obstar tais lesões, foi admitida a legitimidade passiva do município para responder pelo dano diante do seu poder-dever de atuação, devendo as medidas serem tomadas pelo ente até sanar o dano ambiental. No mesmo sentido:

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DO ESTADO DE SÃO PAULO FIGURAR NO PÓLO PASSIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 83/STJ. OFENSA AO ART. 535 DO CPC REPELIDA.

1. Não existe ofensa ao art. 535 do CPC quando o Tribunal de origem, embora sucintamente, pronuncia-se de modo claro e suficiente sobre a questão posta nos autos. Ademais, é cediço nesta Corte que o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos listados pelas partes se ofertou a prestação jurisdicional de forma fundamentada.

---

<sup>72</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL Nº 1.113.789 – SP (2009/0043846-2). Relator Ministro Castro Meira. Segunda Turma, julgado em 16/06/2009, Dje 29/06/2009; Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200900438462&dt\\_publicacao=29/06/2009](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200900438462&dt_publicacao=29/06/2009) Acesso em: 21/11/2017.

2. A decisão de primeiro grau, que foi objeto de agravo de instrumento, afastou a preliminar de ilegitimidade passiva porque entendeu **que as entidades de direito público** (in casu, Município de Juitiba e Estado de São Paulo) **podem ser arrostadas ao pólo passivo de ação civil pública**, quando da instituição de loteamentos irregulares em áreas ambientalmente protegidas ou de proteção aos mananciais, **seja por ação**, quando a Prefeitura expede alvará de autorização do loteamento sem antes obter autorização dos órgãos competentes de proteção ambiental, ou, como na espécie, **por omissão na fiscalização e vigilância quanto à implantação dos loteamentos**.

3. A conclusão exarada pelo Tribunal a quo alinha-se à jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, orientada no sentido de **reconhecer a legitimidade passiva de pessoa jurídica de direito público para figurar em ação que pretende a responsabilização por danos causados ao meio ambiente em decorrência de sua conduta omissiva quanto ao dever de fiscalizar**. Igualmente, coaduna-se com o texto constitucional, que dispõe, em seu art. 23, VI, a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. E, ainda, o art. 225, caput, também da CF, que prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

4. A competência do Município em matéria ambiental, como em tudo mais, fica limitada às atividades e obras de "interesse local" e cujos impactos na biota sejam também estritamente locais. A autoridade municipal que avoca a si o poder de licenciar, com exclusividade, aquilo que, pelo texto constitucional, é obrigação também do Estado e até da União, atrai contra si a responsabilidade civil, penal, bem como por improbidade administrativa pelos excessos que pratica.

5. Incidência da Súmula 83/STJ. 6. Agravo regimental não-provido. (grifos nossos)<sup>73</sup>

No julgado seguinte, vislumbra-se mais uma vez a possibilidade da inserção do Estado para responder solidariamente pelos prejuízos ambientais frente sua conduta omissiva do dever de fiscalizar.

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AMBIENTAL. LEGITIMIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS. OMISSÃO DO DEVER DE FISCALIZAR. PRECEDENTES.

1. Cuida-se de agravo regimental interposto pelo Estado de Minas Gerais contra decisão que entendeu: a) inexistir ofensa ao artigo 535 do CPC; b) não ter sido a divergência jurisprudencial demonstrada conforme os ditames do CPC e do RISTJ; c) harmonizar-se o entendimento do acórdão recorrido com a jurisprudência deste STJ. Sustenta a agravante, em síntese, que: a) embora tenham sido apresentados embargos declaratórios, o Tribunal a quo não analisou questão relevante pertinente à responsabilidade objetiva do poluidor (art. 14, § 1º, da Lei n. 6.930/81) e subjetiva da Administração Pública; b) a doutrina e a jurisprudência são favoráveis à sua tese; c) a responsabilidade do Estado, em se tratando de fiscalização, é subjetiva,

---

<sup>73</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 973.577 – SP (2007/0275202-0). Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma, julgado em 16/09/2008, DJe 19/12/2008; Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200702752020&dt\\_publicacao=19/12/2008](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200702752020&dt_publicacao=19/12/2008)> ; Acesso em: 21/11/2017.

dependendo da verificação de culpa; d) o dissídio pretoriano foi devidamente comprovado.

2. A matéria central sobre a responsabilidade objetiva do poluidor, presente no art. 14, § 1º, da Lei n. 6.930/81, e subjetiva da Administração Pública, foi analisada no acórdão vergastado. Não há de se falar em violação do art. 535, II, do CPC.

3. A conclusão do acórdão exarado pelo Tribunal de origem está em consonância com a jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça que se orienta no sentido de **reconhecer a legitimidade passiva de pessoa jurídica de direito público para responder por danos causados ao meio ambiente em decorrência da sua conduta omissiva quanto ao dever de fiscalizar**. Aplicável, portanto, a Súmula 83/STJ.

4. Agravo regimental não-provido. (grifos nossos)<sup>74</sup>

Em seu voto, o Ministro Relator José Delgado cita outros julgados que ratificam tal posicionamento, no REsp 604725/PR; Rel. Min. Castro Meira; Dj de 22/08/2005 destacamos:

[...] O Estado recorrente tem o dever de preservar e fiscalizar a preservação do meio ambiente. Na hipótese, **o Estado, no seu dever de fiscalização, deveria ter requerido o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório, bem como a realização de audiências públicas acerca do tema, ou até mesmo a paralisação da obra que causou o dano ambiental**. [...] a ausência das cautelas fiscalizatórias no que se refere às licenças concedidas e as que deveriam ter sido confeccionadas pelo ente estatal (omissão), concorreram para a produção do dano ambiental. Tais circunstâncias, pois, são aptas a caracterizar o **nexo de causalidade** do evento, e, assim, legitimar a responsabilização objetiva do recorrente. 5. Assim, independentemente da existência de culpa, o poluidor, ainda que indireto (Estado - recorrente) (art. 3º da Lei 6.938/81), **é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente (responsabilidade objetiva)**. [...] ressalta-se, também, que tal responsabilidade (objetiva) é solidária, o que legitima a inclusão das três esferas de poder no pólo passivo na demanda [...] (grifos nossos).

Isto posto, em análise ao entendimento exarado pelos julgados foi possível observar a confirmação das teses defendidas no presente estudo, em observância a casos concretos em que se defendeu aplicação da responsabilização civil objetiva e solidária do ente público que colaborou, por meio da omissão do seu poder dever de fiscalização sobre o particular. Não menos importante destacar que a execução se dá de forma subsidiária, visando assim sempre o bem da coletividade.

---

<sup>74</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AGRAVO DE INSTRUMENTO N° 822.764 – MG (2006/0203800-2). Relator Ministro José Delgado. Primeira Turma, julgado em 05/06/2007, DJe 02/08/2007; Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200602038002&dt\\_publicacao=02/08/2007](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200602038002&dt_publicacao=02/08/2007); Acesso em 21/11/2017.

## 5 CONCLUSÃO

O meio ambiente preservado e saudável é tratado pelo ordenamento jurídico brasileiro como um direito fundamental do cidadão e, sobretudo, das futuras gerações. Justamente para garantir esta previsão legislativa criou-se o mecanismo do licenciamento ambiental, instrumento realizado pela autoridade competente capaz de conceder ou não as licenças ambientais a fim de controlar a utilização dos recursos naturais disponíveis à exploração.

É notório o interesse da coletividade consubstanciado nesse bem comum, uma vez que o meio ambiente é assegurado pela Lei Maior. Assim, embora a licença ambiental seja um ato administrativo vinculado, no licenciamento ambiental deve haver uma verdadeira discricionariedade pelo ente administrativo concedente, frente aos princípios da Prevenção e da Precaução, uma vez que ao Estado foi atribuído o dever constitucional de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Ressalta-se que para que haja uma verdadeira preocupação com o meio ambiente, estudos de impactos ambientais são importantes para a análise dos possíveis impactos e geração de danos ambientais, dessa forma, através destes é possível a estipulação de condicionantes ao particular e medidas mitigadoras dos prejuízos ao meio ambiente visando sempre o menor impacto ambiental possível, mas sempre ponderando a preservação como desenvolvimento econômico.

Com efeito, sendo dever de o Estado constituir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a figura do licenciamento de atividades pela Administração Pública acarreta sua responsabilidade pelos danos ambientais, de conformidade com a teoria objetiva, quando presentes os pressupostos da ação ou omissão, dano ambiental, nexo causal e qualidade do agente.

Portanto, levando em consideração que a regra é a responsabilidade objetiva, ao expedir licenças ambientais o Estado estará assumindo a responsabilidade pela reparação dos eventuais danos ambientais decorrentes, ainda que solidariamente com o poluidor direito, frente ao risco assumido na concessão da licença. A presença da legitimidade do ente público assumir o pólo passivo para tal reparação do dano encontra-se ainda mais presente quando há a omissão estatal no seu dever de fiscalização e controle da atividade ou obra licenciada.



Assim, em análise a jurisprudência em matéria ambiental dos casos em que se observa a responsabilidade civil do Estado quando há omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar, pode-se concluir que ela se dá de forma objetiva, solidária tendo ainda que demonstrar que a ausência da fiscalização foi determinante para a concretização ou agravamento do dano causado. Uma importante observação a se fazer, é que a execução deste dever reparatório se dá de forma subsidiária, deixando assim ao poluidor direito a execução primária a fim de concretizar a utilização do princípio do Poluidor-Pagador.

## 6 REFERÊNCIAS

ALVES, Alaor Caffé. **Elaboração de EIA/Rima diretamente pelo proponente**. Parecer CJ 73, de 22.02.1990, emitido em razão de consulta da companhia Energética de São Paulo – Cesp, a respeito da possibilidade de aceitação, pela Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo, de estudo de impacto ambiental elaborado por sua equipe técnica. Disponível em: <http://bvmf.bmfbovespa.com.br/ciaslistadas/empresaslistadas/ResumoEmpresaPrincipal.aspx?codigoCvm=2577&idioma=pt-br> Acesso em: 26 de novembro de 2017.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política Nacional do Meio Ambiente- PNMA: Comentários sobre à lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BENJAMIM, Antônio Herman. **Os Princípios do Estudo do Impacto Ambiental**, São Paulo: Saraiva, 2001.

BITTAR, Carlos Alberto. **Responsabilidade Civil — Teoria & Prática**, 2. Edição - Rio de Janeiro: Forense, 1990.

BORGES, Guiomar Theodoro. **Responsabilidade do Estado por dano ambiental**. *Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais*. Cuiabá. Ano 1, n. 1, jan/jun 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em 26 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 de setembro de 1981.

\_\_\_\_\_. **Código Civil. 2002**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)> Acesso em 26 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Código Civil. 1916**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm)> Acesso em 16 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 140** de 8 de dezembro de 201. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)> Acesso em: 26 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp N° 1.071.741 – SP** (2008/0146043-5). Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma, Dje 16/12/2010; Disponível em: [https://www.mpma.mp.br/arquivos/ESMP/Responsabilidade\\_Civil\\_do\\_Estado.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/ESMP/Responsabilidade_Civil_do_Estado.pdf). Acesso em: 26/11/2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **RECURSO ESPECIAL N° 1.113.789 – SP** (2009/0043846-2). Relator Ministro Castro Meira. Segunda Turma, julgado em 16/06/2009, Dje 29/06/2009; Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200900438462&dt\\_publicacao=29/06/2009](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200900438462&dt_publicacao=29/06/2009) Acesso em: 21/11/2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no AGRADO DE INSTRUMENTO N° 973.577 – SP** (2007/0275202-0). Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma, julgado em 16/09/2008, DJe 19/12/2008; Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200702752020&dt\\_publicacao=19/12/2008](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200702752020&dt_publicacao=19/12/2008) ; Acesso em: 21/11/2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no AGRADO DE INSTRUMENTO N° 822.764 – MG** (2006/0203800-2). Relator Ministro José Delgado. Primeira Turma, julgado em 05/06/2007, DJe 02/08/2007; Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200602038002&dt\\_publicacao=02/08/2007](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200602038002&dt_publicacao=02/08/2007); Acesso em 21/11/2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no RECURSO ESPECIAL N° 1.001.780 – PR** (2007/0247653-4). Relator Ministro Teori Albino Zavascki. Primeira Turma, julgado em 27/09/2011, Dje 04/10/2011; Disponível: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200702476534&dt\\_publicacao=04/10/2011](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200702476534&dt_publicacao=04/10/2011). Acesso em: 21/11/2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **RECURSO ESPECIAL N° 1.071.741 – SP** (2008/0146043-5). Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma, julgado em 24/03/2009; DJe 16/12/2010; Disponível

em:[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200801460435&dt\\_publicacao=16/12/2010](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200801460435&dt_publicacao=16/12/2010); Acesso em: 21/11/2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental**-- Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2004. Disponível em: [http://www.ambiente.gov.br/estruturas/sqa\\_pnla/arquivos/cart\\_tcu.PDF](http://www.ambiente.gov.br/estruturas/sqa_pnla/arquivos/cart_tcu.PDF). Acesso em: 26 de novembro de 2017.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**, Malheiros Editores, 2 Edição.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 11ª Edição - São Paulo: Atlas, 2014.

\_\_\_\_\_. **Programa de Responsabilidade Civil**. 6ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução n. 237** de 22 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental na Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União n 247, de 22 de dezembro de 1997.

\_\_\_\_\_. **Resolução 001** de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Diário Oficial da União, de 17 de fevereiro de 1986.

CRETELLA JR., José. **Manual de direito administrativo**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

DESTEFENNI, Marcos, **A responsabilidade civil ambiental e as formas de reparação do dano ambiental: Aspectos teóricos e Práticos**. 1º ed. Bookseller. Campinas-SP: 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, 27ª Edição - São Paulo: Atlas, 2014, p. 716.

GAGLIANO, Pablo Stolze; Rodolfo Pamplona Filho, **Novo Curso de Direito Civil — Parte Geral**, 2. Edição.-São Paulo: Saraiva, 2002, v. I.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23 Edição - São Paulo: Malheiros, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18. Edição. São Paulo. Malheiros, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 Edição. São Paulo. Malheiros, 2015.

MILARÉ, Édis **Direito do Ambiente** - 10 ed. rev. Atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MILARÉ, Lucas Temer. **O Licenciamento ambiental: Contribuições para um marco legislativo à luz do pacto federativo ecológico instituído pela LC 140/2011. 2016**. 337fls. Tese Doutorado.- PUC- SP.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Responsabilidade civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral da dano**. *Revista de Direito Ambiental*. Volume. 32 - São Paulo: Ed. RT, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 1998.

NERY JUNIOR, Nelson. **Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública**. *Revista Justitia*. Vol. 126. São Paulo, 1984.

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **O licenciamento ambiental**. São Paulo, Iglu, 1999.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico/atualizadores**: Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. 29.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2007.

VITTA, Heraldo Garcia. **Responsabilidade Civil e Administrativa por Dano Ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008