

Lumen Juris Editora

www.lumenjurs.com.br

Editores
João de Almeida
João Luiz da Silva Almeida

Conselho Editorial

Aldirano Eliati
Alexandre Freitas Canara
Alexandre Moura da Rosa
Augusto Mansur
Aury Lopes Jr.
Bernardo Gonçalves Fernandes
Cezar Roberto Biancourt
Cristiano Chaves de Farias
Carlos Eduardo Adriano Japassá
Cláudio Carneiro
Cristiano Rodrigues
Daniel Sarmento
Diego Araújo Campos
Emerson Garcia

Fauzi Hassan Chaouk
Felipe Borring Rocha
Flávy Nascimento Filho
Frederico Pires Grechi
Geraldo L. M. Prado
Gustavo Stencelhal de Gófreda
Helena Elias Pinto
Jean Carlos Fernandes
João Carlos Souto
João Marcelo de Lima Assaím
José dos Santos Carvalho Filho
Lúcio Antônio Channon Junior
Luigi Bonizzato
Luís Carlos Alcoverado

Conselheiro benemerito: Marcos Jurverna Villela Souto (in memoriam)

Conselho Consultivo

Alvaro Mayrink da Costa
Aquilino Bruno de Carvalho
Andréa Mendes de Almeida Scherer
Navarro
Antonio Carlos Martins Soares
Arthur de Brito Gueiros Souza
Cáio de Oliveira Lima

Cesar Flores
Eduy Nascimento Filho
Elvira Leães de Castro
Francisco de Assis M. Tavares
Gisele Chiradino
Humberto Dalila Bernardina de Pinho

João Theodorico Mendes de Almeida Jr.
Ricardo Máximo Gomes Ferraz
Sergio Demaro Hamilton
Tênis Nantela Sarlo Jorge
Victor Carneiro Drummond

Livraria Cultural da Guanabara Ltda - Centro

Rua da Assembleia, 10/20º andar/ SL. 2022 -
CEP: 20.011-000 - Rio de Janeiro - RJ
Tel: (21) 3505-5888
Fax: (21) 3505-5865 - Fax Loja: (21) 3505-5872

Livraria Cultural da Guanabara Ltda - Centro

Rua da Assembleia, 10/Loja C/H
CEP: 20.011-000 - Rio de Janeiro - RJ
Tel: (21) 3505-5888/5854/5855/5856

Livraria Cultural da Guanabara Ltda - Barra

Av das Américas, 4200 Bloco 11 Loja E -
Anexo ao Centro Empresarial BarraShopping
CEP: 22.690-011 - Rio de Janeiro - RJ
Tel: (21) 3150-1892/5805-8994
fax: (21) 3150-1888

Livraria e Editora Lumen Jurs Ltda - RJ
Rua da Assembleia, 36/2º Andar/ SL. 201 a
204 - Centro
CEP: 20.011-000 - Rio de Janeiro - RJ
Tel: (21) 2508-6591/2509-5118
Site: www.lumenjurs.com.br

Dopósito - Lumen Jurs - RJ

Av. Londres, 491 - Bom Sucesso
CEP: 21.044-030 - Rio de Janeiro RJ
Tel: (21) 3216-5888 Fax: (21) 3216-5864
São Cristóvão 2580-2907

Menezes Cortes - Lumen Jurs - RJ

Rua São José, nº 35/ 1º andar -
Universidade Estadual de Sã
Campus Menezes Cortes
CEP: 20.010-020 - Rio de Janeiro - RJ
Tel: (21) 3505-5886

Madureira - Lumen Jurs - RJ

Estrada do Florida, nº222, 6º andar
Universidade Estadual de Sã - Madureira
CEP: 21.351-900 - Rio de Janeiro, RJ
Tel: (21) 2488-1088

RESUDERERJ - Lumen Jurs - RJ

Av. Marçal Camara, nº 314/ 4º andar -
Centro
CEP: 20.020-080 - Rio de Janeiro - RJ

BSA Serviço de Divulgação Ltda.

Rua da Assembleia, nº 10/ Sala 2022 - Centro
CEP: 20.011-000 - Rio de Janeiro - RJ
Tel: (21) 3505-5888

Prioritópolis - Lumen Jurs - SC

Rua Santa Fé, nº 234 - Bairro Ingleses
Prioritópolis - SC - CEP: 88.058-945
Tel: (48) 3284-5114 (fax) - (48) 3369-7624

Brasília - Lumen Jurs - DF

SC/LS Quadra 402 Bloco D - Loja 9 - Asa Sul
CEP: 70.235-540 - Brasília - DF
Tel/Fax: (61) 3225-8569 (88896) / (61) 3221-9146

Manoel Messias Petrinho
Marcellus Palasini Lima
Marco Aurélio Bezerra de Melo

Marcos Chitt

Mônica Gusmano
Nelson Rosenvald
Nilo Batista
Paulo de Bessa Antunes

Paulo Rangel

Ricardo Lodi Ribeiro
Rodrigo Klippel
Salo de Carvalho
Sergio André Rocha
Silvany Guerra

Porto Alegre - Lumen Jurs - RS

Rua Padre Chagas, 66 Loja 06
Moinhos de Vento
CEP: 90.570-080 - Porto Alegre - RS
Tel/Fax: (51) 3211-0700/3228-2183

São Paulo - Lumen Jurs - SP

Rua Correa Vasques, nº48 - Vila Clementino
CEP: 04.038-010 - São Paulo, SP
Tel: (11) 5908-0240 / (11) 5081-7772

Belo Horizonte - Lumen Jurs - MG

Rua Araguari, 359 Sala 53 - 2º andar - Barro
Preto
CEP: 30.190-110 - Belo Horizonte - MG
Tel: (31) 3292-6371

Salvador - Lumen Jurs - BA

Rua Dr. José Perobá, nº 349 - Sala. 206
Costa Azul CEP: 41.770-235 - Salvador - BA
Tel: (71) 3341-3646/3012-6046

Vitória - Lumen Jurs - ES

Rua Clóves Machado, nº 176 - Lq9 02
Eusebia do Sul
CEP: 29.050-590 - Vitória - ES
Tel: (27) 3345-5515/ Fax: (27) 3225-1659

Curitiba - Lumen Jurs - PR

Rua Itzeve de Mello, 506 Conf. 03
São Francisco, CEP: 80510-030 - Curitiba - PR
Tel: (41) 3598-9092

Rômulo S. R. Sampaio
Guilherme J. S. Leal
Antonio Augusto Reis
(ORG.)

Tópicos de Direito Ambiental

30 anos da Política Nacional do Meio Ambiente

EDITORA LUMEN JURIS
Rio de Janeiro
2011

Categoria: Direito Ambiental

Produção Editorial

Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

A LIVRARIA E EDITORA LUMEN JURIS LTDA.

não se responsabiliza pela originalidade desta obra.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais.

A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 10.695, de 1º/07/2003), sujeitando-se à busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

T634

Tópicos de Direito Ambiental : 30 anos da Política Nacional do Meio Ambiente / Rômulo S. R. Sampaio, Guilherme J. S. Leal, Antonio Augusto Reis (org.). - Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2011.
788p. : 24 cm

Inclui bibliografia e índice
ISBN 978-85-375-1130-5

1. Direito ambiental. 2. Política ambiental. I. Sampaio, Rômulo S. R. II. Leal, Guilherme J. S. III. Reis, Antonio Augusto. IV. Título: trinta anos da Política Nacional do Meio Ambiente

11-6574.
30.09.11 07.10.11

CDU: 349.6(81)
030252

Autores ix
Apresentação xix

Capítulo I Introdução à Política Nacional do Meio Ambiente

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente: uma lei bem implantada 3
Paulo Affonso Leme Machado

Capítulo II Tópicos de Direito Ambiental brasileiro

Tópico 1 Princípios e objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente

Princípio do poluidor-pagador: origens, evolução e alcance 29
Danielle de Andrade Moreira
O papel das empresas na implantação da Política Nacional do Meio Ambiente 53
Fernando Reverendo Vidal Akouvi

Direito ambiental da sustentabilidade: os imperativos de um Direito ambiental de segunda geração na lei de Política Nacional do Meio Ambiente 65
Patrlyck de Araújo Ayala

Tópico 2 Sistema Nacional do Meio Ambiente

Competência executiva em matéria ambiental 113
Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas
A regulação ambiental no Brasil deve ser exercida por entidades independentes? 137
Sérgio Guerra

Tópico 3 Padrões de qualidade ambiental

Considerações acerca dos padrões de qualidade ambiental relativos aos resíduos sólidos da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente e suas interfaces com a Lei de Política Nacional dos Resíduos Sólidos 161
Alessandra Galli
Flávia Prado Malucelli
Daniela Roberta Slongo

A LEI DE POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE: UMA LEI BEM IMPLANTADA

Paulo Affonso Leme Machado

1. A DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO (1972): INOVADOR ANTECEDENTE DA LEI

A Conferência Internacional do Meio Ambiente, promovida pela Organização das Nações Unidas em Estocolmo, Suécia, em 1972, foi uma primeira ocasião de congregar a maioria dos países integrantes dessa Organização para tentarem formular os pontos básicos e comuns de uma política internacional de meio ambiente.

A referida Conferência Internacional elaborou a Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente, datada de 16 de junho de 1972. A primeira parte contém uma Proclamação, com sete períodos, e a segunda parte encerra 26 princípios. Havia um sentimento de desconfiança entre os países subdesenvolvidos ante os países desenvolvidos, receosos de que se lhes impusessem excessivas restrições em nome do meio ambiente. A Declaração procura exprimir os pontos essenciais convergentes e que passaram a ter influência na política internacional e internos dos países signatários, levando a muitas transformações legislativas no direito positivo, como ocorreu no Brasil.

1.1. SÍNTESE DA PROCLAMAÇÃO DA DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO

Os dois elementos do meio ambiente – o elemento natural e aquele criado pelo próprio homem – são indispensáveis para seu bem-estar e a plena fruição de seus direitos fundamentais, aí compreendido o direito à vida.

A proteção e melhoria do meio ambiente é questão da maior importância, que afeta o bem-estar das populações e o desenvolvimento econômico no mundo inteiro, correspondendo a um desejo ardente de todos os povos e constituindo um dever para todos os governos.

O poder que o homem tem de transformar o meio em que vive, se utilizado com discernimento, pode trazer a todos os povos as benfeitorias do desenvolvimento e a possibilidade de melhorar a qualidade de vida. Utilizado abusivamente ou de forma temerária, esse mesmo poder pode causar um mal incalculável aos seres humanos ou ao meio ambiente.

1.2. PRINCÍPIOS DA DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO

Analisarei os princípios por blocos, procurando agrupá-los pelas ideias centrais.

1.2.1. Direito à condições de vida satisfatórias em um meio ambiente de qualidade

A Declaração de Estocolmo faz a junção de três direitos – direito à liberdade, direito à igualdade e direito a condições de vida satisfatórias – como direitos humanos fundamentais. Enfatize-se a ideia de que todo homem tem direito a condições de vida satisfatórias em um meio ambiente, cuja qualidade lhe permita viver com dignidade e com bem-estar.

1.2.2. Gestão dos recursos naturais

Os recursos naturais renováveis essenciais devem ser preservados, de forma que não cesse a capacidade do globo de produzi-los (princípio 3). Os recursos naturais não renováveis devem ser explorados de forma que não haja risco de seu esgotamento (princípio 5).

A luta contra a poluição empreendida pelos países é legítima e deve ser encorajada (princípio 6).

1.2.3. Desenvolvimento econômico e social

O desenvolvimento econômico e social é indispensável se houver a vontade de assegurar-se um meio ambiente próprio à existência e ao trabalho humano e a criação na terra de condições necessárias à melhoria da qualidade de vida (princípio 8). Os Estados deverão adotar uma concepção integrada e coordenada de planejamento do desenvolvimento, de modo que seu desenvolvimento seja compatível com a necessidade de proteger e de melhorar o meio ambiente, no interesse da população (princípio 13). Um planejamento racional é um instrumento essencial se houver a vontade de conciliar os imperativos do desenvolvimento e a necessidade de preservar e de melhorar o meio ambiente (princípio 14).

É conveniente recorrer à ciência e à técnica, no quadro de sua contribuição ao desenvolvimento econômico e social, para descobrir, evitar ou limitar os perigos que ameacem o meio ambiente (princípio 18).

1.2.4. Soberania e exploração dos recursos naturais

Conforme a Carta das Nações Unidas e os princípios do direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo

sua política de meio ambiente (primeira parte do princípio 21). Esse princípio foi muito debatido e foi uma bandeira dos países em desenvolvimento, recessos de que os países desenvolvidos viassem impor-lhes regras sobre o modo de explorar os recursos naturais nacionais. É de atentar-se que a soberania invocada no princípio 21 não deixou os países sem regras ou em estado de anarquia ambiental, pois determina que a exploração dos recursos seja feita segundo o que preconizar a política ambiental de cada país. Em razão desse texto é que muitos países passam a se preocupar em elaborar normas de política ambiental.

1.2.5. Dever de não causar danos transfronteiriços

Os Estados têm o dever de fazer com que as atividades exercidas no interior dos limites de sua jurisdição ou sob seu controle não causem danos ao meio ambiente em outros Estados ou em regiões que não estejam submetidas a nenhuma jurisdição nacional (segunda parte do princípio 21). Ao preconizar aos Estados que ajam no sentido de coibir condutas que possam causar danos transfronteiriços – posicionamento jurídico firmado na decisão da *siderúrgica Trail* –, o princípio não está liberando a causação de danos ambientais nos próprios territórios nacionais.

1.2.6. Cooperação para desenvolver o direito internacional

Os Estados devem cooperar para desenvolver o direito internacional no que concerne à responsabilidade e à indenização das vítimas da poluição e de outros danos ecológicos que atividades, realizadas nos limites da jurisdição desses Estados ou sob seu controle, causem a regiões situadas fora dos limites de sua jurisdição (princípio 22).

É um longo percurso a ser feito pelo direito internacional, pois a responsabilidade dos Estados tanto deve abranger os atos ilícitos internacionais como os atos ilícitos internacionais, que causem ou possam causar sensíveis danos ecológicos.

2. CRIAÇÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DO MEIO AMBIENTE (SEMA)

A Sema foi criada em 1973, pelo Decreto n° 73.030, de 30 de outubro de 1973, integrando o Ministério do Interior, no governo do presidente da República Emílio Garrastazu Médici. A finalidade da Secretaria era orientada para a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais.

Foi nomeado secretário da Sema o professor doutor Paulo Nogueira Neto, graduado em direito e biologia pela Universidade de São Paulo (USP), tendo o mesmo seguido a carreira universitária no Instituto de Biociências dessa mesma universidade. Além disso, era empresário no ramo de açúcar e álcool. Essas duas vertentes profissionais propiciaram ao mencionado secretário uma chance de diálogo com o mundo da ciência e com o setor econômico. Tive inúmeros contatos

com ele, na fase de preparação do projeto da Lei nº 6.938/1981 e na sua regulamentação posterior. Paulo Nogueira Neto atuou com grande inteligência e dedicação ao meio ambiente e ao país, tentando aglutinar as forças políticas e os meios de comunicação no sentido da aprovação do projeto de lei sobre a política nacional do meio ambiente.

Ao Ministério do Interior atribuiu-se atuar em articulação com o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, sendo examinadas principalmente as implicações, para a conservação do meio ambiente, da estratégia de desenvolvimento nacional e do progresso tecnológico (art. 1º do Decreto). A questão do desenvolvimento volta a ser repetida no rol das competências da Sema: "promover a elaboração e o estabelecimento de normas e padrões relativos à preservação do meio ambiente, em especial dos recursos hídricos, que assegurem o bem-estar das populações e o seu desenvolvimento econômico e social" (art. 4º).

Em diversas partes do decreto instituidor da Sema é enfatizada sua função de tratar dos recursos hídricos, inclusive, apontando-se a necessidade de se priorizar essa área nos anos de 1973 e 1974, tendo sido introduzido o conceito de poluição das águas.

Art. 13. No âmbito de suas atribuições, a Sema dará prioridade, nos exercícios de 1973 e 1974, aos estudos, proposições e ações relacionadas com a poluição hídrica.

§ 1º Para os efeitos previstos neste artigo, a Sema adotará diretrizes e critérios que assegurem a defesa contra a poluição das águas, entendida como qualquer alteração de suas propriedades físicas, químicas ou biológicas, que possa impedir em prejuízo à saúde, à segurança e ao bem-estar das populações, causar dano à flora e à fauna, ou comprometer o seu uso para fins sociais e econômicos.

É interessante assinalar que, em 26 de abril de 1973, o Brasil e o Paraguai assinaram o Tratado de Itaipu, que previu o aproveitamento hidroelétrico do rio Paraná. Assim, não é por acaso que o Decreto criador da Sema, do mesmo ano, dê tanto relevo à proteção dos recursos hídricos, procurando mostrar ao mundo que o Brasil estava interessado em proteger seus rios, inclusive o rio Paraná, objeto do Tratado de Itaipu.

3. A LEI 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981 — LEI DE POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

A análise, a ser feita, compreenderá cinco títulos constantes do texto legal: da política nacional do meio ambiente; dos objetivos da política nacional do meio ambiente; do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama); do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); dos instrumentos da política nacional do meio ambiente.

3.1. DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida (art. 2º, *caput*, primeira parte). No mesmo sentido, encontra-se a definição de meio ambiente como conjunto de condições, leis, influências e interações que permite, abriga e rege a vida (art. 3º, I). A política, aqui tratada, visa, portanto, a proteção da vida "em todas as suas formas".

Ao mesmo tempo que a Política Nacional do Meio Ambiente objetiva a qualidade ambiental, ela visa assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (art. 2º, *caput*, segunda parte). Serão focalizados três aspectos normatizados na Lei: equilíbrio ecológico, meio ambiente como patrimônio público e educação ambiental.

3.1.1. Equilíbrio ecológico

O primeiro inciso pode ser considerado em duas partes: a primeira enfoca a ação governamental como mantenedora do equilíbrio ecológico. A noção de equilíbrio ecológico vai estar presente também nos objetivos da política nacional do meio ambiente do art. 4º, onde se diz que a definição de áreas prioritárias da ação governamental visa o equilíbrio ecológico; a preservação e a restauração dos recursos ambientais concorrem para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida e a formação de uma consciência pública sobre a necessidade do equilíbrio ecológico e da preservação da qualidade ambiental.

As comunidades equilibradas supostamente mostram estabilidade. A estabilidade pode ser medida pelo tempo que leva para uma comunidade se recuperar de perturbação; consequentemente, comunidades estáveis se recuperam rapidamente dos distúrbios. A estabilidade também pode ser medida como a variabilidade de uma comunidade ao longo do tempo, de modo que, se as populações que compõem a comunidade variarem em tamanho, dramaticamente de ano para ano, a comunidade seria considerada instável. (Este é o significado mais comum que os ecologistas atribuem à palavra estabilidade). A estabilidade também pode ser medida como a persistência de uma comunidade ao longo do tempo.¹

A Lei 6.938/1981 antecipou-se à Constituição da República ao valorizar o equilíbrio ecológico, dando um valioso suporte para se chegar à introdução do direito fundamental que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado" (art. 225, *caput*, CRFB).

1 KREBS, Charles J. (The University of British Columbia). *Ecology: the experimental analysis of distribution and abundance*. 5th ed. San Francisco: Benjamin-Cummings, an imprint of Addison Wesley Longman, Inc., 2001. p. 459-460.

3.1.2. O meio ambiente como patrimônio público

O meio ambiente passa a ser considerado patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo. É a segunda parte do inciso primeiro (art. 2º, I). Não se considerou o meio ambiente como domínio público, o que implicaria estatização. A ideia foi a de caracterizar a função e o uso coletivo dos bens ambientais - água, ar, solo, flora e floresta. Já estava a noção que a Constituição da República acabou introduzindo - a de meio ambiente como *bem de uso comum do povo* (art. 225). Acrescenta-se que a concepção de meio ambiente como patrimônio contém a transmissão dos bens naturais de uma geração a outra.

3.1.3. Educação ambiental

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente preconiza dois caminhos a seguir em matéria de educação ambiental: educação em todos os níveis de ensino e educação da comunidade para capacitá-la a participar ativamente na defesa do meio ambiente.

Não se trata somente de uma educação preliminar no ensino fundamental, mas uma formação continuada. A formação precisará ganhar a interdisciplinaridade das disciplinas existentes. De outro lado, educar para uma presença ativa. Para se poder fruir do meio ambiente, para se ter também chance de contemplá-lo na vida natural é preciso de uma comunidade educada e participativa.

3.2. DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Os objetivos, também chamados de diretrizes, devem ser formulados "em normas e planos", cumprindo os princípios estabelecidos no art. 2º (art. 5º).

3.2.1. A Política Nacional do Meio Ambiente visará a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico

O desenvolvimento socioeconômico deve compatibilizar-se com o meio ambiente. Compatibilizar-se é colocar-se de acordo, é procurar ter harmonia com uma pessoa ou coisa. A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente não afirma que todo e qualquer desenvolvimento socioeconômico seja aceitável.

Assim, quem deve provar que o empreendimento a ser feito apresenta compatibilidade com a preservação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico é o empreendedor. Quem quer inundar uma área para construir uma hidrelétrica deve provar que as espécies existentes nessa área não vão ser lesadas, reduzidas

e ou extintas. Quem pretende colocar fogo na palha de cana-de-açúcar, para cortá-la mais facilmente, tem obrigação de provar que não haverá probabilidade de causar moléstias respiratórias e nem danos à fauna dos terrenos queimados. Não basta dizer-se que as usinas trarão benefícios econômicos ou que esse tipo de corte de cana possibilitará maior salário ao empregado rural, pois esses benefícios serão apenas parciais.

3.2.2. Princípio do poluidor-pagador e do usuário-pagador

A Política Nacional do Meio Ambiente visará a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos (art. 4º, VIII).

Temos dois posicionamentos normativos nesse inciso. O primeiro, atinge o poluidor e o predador; o segundo, o usuário.

No primeiro posicionamento normativo, trata-se do princípio poluidor-pagador. Quem poluir ou praticar atos de predação por eles fica responsável em recuperar ou em indenizar. Há uma hierarquia nas obrigações do poluidor e do predador: recuperar, fazer retornar o ambiente danificado ao estado anterior. Por exemplo: se houve um desmatamento de uma área de preservação permanente, deverá tentar-se a reintrodução das espécies anteriormente existentes. Em não sendo isso possível, é que se passará à segunda obrigação - a de indenizar.

Em razão de a Lei nº 6.938 ter instituído a responsabilidade independente de culpa ou objetiva (art. 14), é de ser levado em conta que, na obrigação de recuperar e/ou indenizar, não se busca saber se o responsável teve ou não culpa, isto é, se agiu com dolo, imprudência, negligência ou imperícia. Entretanto, faz-se necessário constatar se o comportamento ativo ou passivo do poluidor ou do predador enquadrar-se na definição de poluição ou de degradação ambiental.

É de ser trazida a definição da Lei sobre poluidor: é a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (art. 3º, IV). A Lei conceitua como 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. (art. 3º, III).

O princípio poluidor-pagador não é resultante necessariamente de uma infração administrativa e/ou de um crime. A obrigação de recuperar e/ou de indenizar existe porque a pessoa física ou a pessoa jurídica poluíram ou criaram probabilidades de dano ambiental. A ética básica do princípio é que cada um

responde perante o que fez ou o que deixou de fazer em relação ao equilíbrio ecológico e à sanidade ambiental, não podendo tirar proveito de seu comportamento danoso.

A Lei não definiu "predador". Socorrendo-se dos dicionários, encontra-se que "prestar" é abater, promover a caça, devorar a prole ou os ovos de outro animal, consumir, destruindo-lhe a semente.² Não se trata de "predador natural", e, sim, de atividade predatória "que tende a causar destruição, parcial ou total, de uma espécie ou ambiente natural".³

O usuário é responsável pelo pagamento da utilização de recursos ambientais, com fins econômicos. A utilização dos recursos econômicos para fins não econômicos não acarreta obrigação de pagamento. Assim, um mesmo recurso, a água, por exemplo, se usada para irrigação, ensejará a cobrança de seu uso; contudo, a água utilizada para beber e consumir individual e familiarmente não sofre da mesma exigência e seu consumo pode ser gratuito (não afirmo que a água para consumo deve ser sempre gratuita, pois seu tratamento sanitário e sua canalização acarretam despesas, que ensejarão ressarcimento, através de taxas).

O Supremo Tribunal Federal (STF), analisando os princípios aqui enfocados, afirmou que não há outro meio eficaz para a defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações "senão impondo ao empreendedor o dever de arcar, ao menos em parte, com os custos de prevenção, controle e reparação dos impactos negativos ao meio ambiente".⁴

3.3. DO SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (SISNAMA)

3.3.1. Conceito

A Lei não conceitou o Sisnama, contentando-se em dar sua estrutura. A competência própria do Sistema não foi formulada, inserindo-se, entretanto, a competência de órgãos que o compõem.

Um "sistema" em uma administração procura reunir órgãos e serviços que atuem na mesma área. O art. 6º, *caput*, foi expresso em apontar que "os órgãos e entidades" são os "responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental".

Encontra-se na Lei nº 6.938 uma referência explícita ao Sisnama no art. 10º, *caput*, que trata do licenciamento ambiental, quando se determina que "depende não de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema

Nacional do Meio Ambiente". Só terá poder de licenciar o órgão estadual que estiver integrando o Sisnama e, portanto, um órgão estranho ao Sisnama, que não o integre, não tem competência para expedir uma licença para as atividades constantes do art. 10º, *caput*: construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais.

A concepção de um Sisnama não rígido, isto é, sem normas muito precisas, não se revelou prejudicial. Pensou-se em um sistema nacional que respeitasse a autonomia dos entes federados, como é tradição do federalismo brasileiro. Dentro e através do Sisnama ocorreu sua maior realização: a corporificação do direito de participação, em seu órgão consultivo e deliberativo – o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

3.3.2. Estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente

O Sisnama está estruturado da seguinte forma: I – órgão superior: o Conselho de Governo; II – órgão consultivo e deliberativo: o Conama; III – órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República; IV – órgão executor: o Ibama; V – órgãos seccionais: os órgãos ou entidades estaduais e VI – órgãos locais: os órgãos ou entidades municipais. (cf. art. 6º da Lei nº 6.938/1981).

Com o advento da Constituição da República, de 1988, pelo art. 23, passou a ser competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas (inciso VI) e preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII).

É preciso refletir-se sobre a estruturação de um novo Sisnama, pois não há hierarquia administrativa no federalismo adotado pela Constituição vigente, não tendo lugar a inserção de um "órgão superior" e da atribuição de deveres administrativos aos entes federados, através de lei ordinária.

3.4. O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA)

O estabelecimento de normas e critérios para o licenciamento e o estabelecimento de padrões de controle do ambiente são competências do Conama, consoante o art. 8º, I, da Lei nº 6.938/1981. Esse artigo diz que a competência do colegiado é "estabelecer, mediante proposta do Ibama [...]". No art. 8º, V, há também a mesma expressão. Acreditamos que esses dois incisos que compõem o total de sete incisos acerca da competência do Conama não visam manter o referido Conselho. Assim, não fica vedado aos componentes do Conselho propor normas e critérios para o licenciamento diferentes daqueles propostos pelo Ibama, como, também, em relação a perda e a restrição de benefícios fiscais. O Ibama opinará sobre as proposições, e, então, o Conama cumprirá uma de suas atribuições, deliberando. Entender-se o contrário seria fazer o Conselho caudatário do órgão de execução.

2

HOUAISS, Antonio. *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, s.d.

3 SILVA, Pedro Paulo de Lima e et al. *Dicionário brasileiro de ciências ambientais*. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002.

4 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF), ADI 3.378-6, rel. min. Carlos Britto, j. 9/4/2008, m.v.

O art. 8º II, da Lei nº 6.938/1981 teve sua redação modificada pelo art. 35 da Lei nº 8.028/1990, passando a constar:

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

Desde o início de suas atividades o Conama teve a competência de determinar a realização de Estudo de Impacto Ambiental e, portanto, de apreciá-lo após sua elaboração. Entretanto, é de ser acentuado que essa competência não exclui a mesma competência dos órgãos estaduais e municipais e nem invade as atribuições dos colegiados estaduais. Nos casos de licenciamento federal, com a prévia elaboração de Estudo de Impacto Ambiental, competente é também o Conama para apreciar esse estudo e, inclusive, em todos os casos, converter o julgamento em diligência para complementação de dados.

É de ser feito reparo à constitucionalidade do art. 8º, VI, da Lei nº 6.938/81, quando dá atribuição ao Conama de "estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos ministérios competentes". O Conama não tem a atribuição dessas normas e padrões de forma privativa. O Conama, pelo art. 24, § 1º, da CF, tem competência para estabelecer normas e padrões gerais, que, entretanto, poderão ser suplementados pelos estados, conforme o art. 24, § 2º, da mesma CF.

A competência do Conama não foi atingida pelo disposto no art. 25 das Disposições Constitucionais Transitórias. Diz o *caput* do art. 25: "Ficam revogados, a partir de 180 dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuíam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a: I - ação normativa; II - alocação ou transferência de recursos de qualquer espécie". É necessário verificar as competências assinaladas pela Constituição ao Congresso Nacional e as competências do Conama previstas no art. 8º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, pois somente foram abrangidos os órgãos do Poder Executivo que estivessem exercendo funções que a Constituição reservou para o Congresso Nacional.

O Conama não tem competência para expedir normas sobre "direitos individuais", pois esta matéria não admite lei delegada (art. 68, II da Constituição da República). Um dos direitos individuais, que o Conama já chegou a tratar indevidamente, foi o direito de propriedade. Cumprir ao legislador, através de lei, observar, na ordem econômica, os princípios da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado,

conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 170, III e VI da Constituição da República).

3.5. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL NA LEI DE POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

3.5.1. A concepção do caráter supletivo do licenciamento ambiental federal

A primeira redação do art. 10 da Lei nº 6.938/1981, determinava que o licenciamento ambiental fosse feito pelos estados. A Lei nº 7.804/1989, deu nova redação ao art. 10, passando a constar:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - Ibama, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Instituiu-se um duplo licenciamento ambiental na Lei nº 6.938/1981, com a modificação da Lei nº 7.804/1989: o licenciamento ambiental estadual na maioria dos casos e o licenciamento ambiental federal (Ibama) como supletivo.

Supletivo é o que completa ou serve de suplemento.⁵ Desde 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente procurou colocar os estados em papel de destaque na tarefa de licenciar. Seria uma intervenção difícil e custosa a União licenciar todas as atividades e os empreendimentos, considerados efetiva e potencialmente poluidores, deste vasto país.

A União reservou para si uma posição subsidiária, isto é, uma "ação ou responsabilidade que supre ou robustece a outra principal".⁶ Dessa forma, se os estados forem inoperantes ou ineficientes, a União, a qualquer momento, poderá exercer sua competência licenciadora suplementar.

3.5.2. Licenciamento ambiental federal e impacto nacional ou regional

"Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - Ibama o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de

5 Houaiss, *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*, op. cit.

6 DICCIONARIO de la lengua española. Real Academia Española. 21. ed. Madrid: Editorial Espasa Calpe, 1992. T. II, p. 1912.

atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional" (art. 10, § 4º).

A matéria foi introduzida pela Lei nº 7.804/1989. Havendo possibilidade de licenciamento de atividades e obras com significativo impacto nacional ou regional, o Ibama deverá atuar nesse procedimento administrativo. Quando o texto legal diz "compete ao Ibama [...]", não quer dizer que essa competência seja exclusiva desse órgão ambiental. Está dizendo que o Ibama não pode omitir-se nesse licenciamento.

O entendimento de que essa competência licenciadora não é única baseia-se no art. 23, *caput*, da Constituição da República, onde se determina que "é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proteger o meio ambiente e combater a poluição em todas as suas formas" (inciso VI). Não há interesse nacional que também não seja estadual e municipal. Poderão ocorrer diferenças de interesses e até predominância de interesses, mas isso não leva ao extremo de entregar-se à União todos os poderes de deferir a localização, a instalação e o funcionamento de empreendimentos e de atividades que sejam significativas para o equilíbrio ecológico e a sadia qualidade de vida.

Com agudeza de percepção da autonomia federativa e levando em conta os fins do licenciamento ambiental, o Superior Tribunal de Justiça admite a possibilidade de duplo licenciamento ambiental.⁷ No regime federativo, o monopólio do poder de licenciar não se presume e, assim, quando se pretendeu dar à União específicas competências, elas estão arroladas no art. 21 da Constituição da República ou previstas, como no caso das usinas que operem com reator nuclear, que deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas (art. 225, § 6º).

3.6. A INFORMAÇÃO NA LEI DE POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

O tema relativo à informação é encontrado na parte referente ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (art. 6º, § 3º), e nos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, VII, X e XI e no art. 10º, § 1º).

3.6.1. Direito à informação concernente às análises ambientais

Diz o § 3º do art. 6º: "Os órgãos central, setoriais, setoriais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada". Este parágrafo, em parte, foi introduzido por emendas, sugeridas pela Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente (Sobrasima) e propostas pelo senador

Passos Porto e deputados federais Adhemar Ghisi, Adhemar Santillo, Horácio Ortiz, José Frejat e Walter Silva.⁸
Constituiu como justificativa das emendas:

O controle da poluição ambiental ganhará em dinamismo e seriedade se os dados colhidos pelos organismos públicos não ficarem restritos aos meios administrativos. Com a medida proposta, cria-se oportunidade para as vítimas da poluição e também aos poluidores de tomarem conhecimento das análises levadas a efeito e de debaterem as conclusões com os responsáveis pelos órgãos de defesa do meio ambiente, melhorando o nível de informação dos que têm competência para decidir sobre esses temas. Os dados poderão servir, eventualmente, para embasar ações judiciais daqueles que entenderem tenham sido vulnerados seus direitos.⁹

As emendas dos parlamentares não continham a última parte do parágrafo "quando solicitados por pessoa legitimamente interessada". Essa parte foi introduzida pelo relator do projeto na Comissão Mista do Congresso Nacional — Senador Milton Cabral. Justificou o acréscimo, dizendo que muitos poderiam solicitar a mesma informação, não havendo condições de atender àqueles que realmente necessitassem dessa providência. Analisando-se hoje a menção à "pessoa legitimamente interessada", constata-se que não se havia atingido a compreensão do largo espectro dos direitos difusos, que veio consagrado pela Constituição Federal de 1988, quando afirma que "todos" estão legitimados a gozar do meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Pode-se argumentar que a obtenção do conteúdo das análises ambientais não inclui a informação em toda a sua amplitude. Isso é verdade, mas o posicionamento do legislador de 1981, na primeira grande lei ambiental brasileira, foi cauteloso. Não se repassam as informações diretamente vindas do empreendedor público ou privado, mas se transmitem as análises ou os exames que a administração pública tenha feito. O material objeto da comunicação é submetido à verificação do órgão ambiental. Nas poucas linhas do § 3º há três caminhos: o dever do empreendedor de informar ao órgão ambiental, a obrigação de o órgão ambiental examinar criticamente a informação recebida (que não pode ignorar, esquecer ou menosprezar a informação recebida) e o direito de a pessoa pedir essa informação ambiental, acompanhada de sua fundamentação. À inclusão do termo "fundamentação" das análises efetuadas está em consonância com a moderna concepção da governança, pois governar é prestar contas. De outro lado, não sendo a informação caracterizada como sigilosa, a administração pública não pode recusar o pedido apresentado.

8 MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. p. 25.

9 *Ibid.*

7 Brasil, STJ, 1ª T. REsp 588.022-SC, rel. min. José Delgado, j. 17/2/2004, v.u., DJU de 5/4/2004.

3.6.2. Dever de publicar e licenciamento ambiental na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente

O licenciamento ambiental obrigatório encontrado na Lei nº 6.938/1981 não só um grande espaço como também foi revestido de transparência. Não pode haver licenciamento ambiental secreto, isto é, sem prévia informação ao público. O § 1º do art. 10º da Lei nº 6.938/1981 estatui: "Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação".

O art. 10, *caput*, não apontou pormenorizadamente quais os tipos de atividades e de empreendimentos que deveriam ser licenciados. Indicou, contudo, os dois critérios de exigibilidade para o licenciamento: primeiro, sejam eles efetiva ou potencialmente poluidores; segundo, possam causar degradação ambiental. A explicitação das atividades e dos empreendimentos ficou a cargo dos regulamentos federais, estaduais e municipais.

A lei brasileira estabeleceu três momentos para que, sobre uma mesma atividade ou um mesmo estabelecimento, haja comunicação ao público. Primeiro, quando é pedido o licenciamento, quando se saberá o local onde fica o empreendimento, o tipo ou a natureza da atividade ou estabelecimento. Ao se ter conhecimento do início do licenciamento, as pessoas, as ONGs e o Ministério Público poderão acompanhar o procedimento, inclusive, quando for o caso, o estudo prévio de impacto ambiental. Segundo, pedindo-se a renovação de um licenciamento, possa o público apontar razões para a conveniência ou não de um novo licenciamento. Terceiro, a concessão do licenciamento deve ser publicada para que se saiba quais os motivos dados para o deferimento do pedido.

Escolheu-se como obrigatória a comunicação através da imprensa escrita, pois em 1981 a comunicação eletrônica não estava ainda difundida. Certamente, nas atualizações da lei essas inovações serão introduzidas. Vale acentuar que não se optou pela informação somente através do jornal oficial. Os jornais locais de grande circulação ou os jornais regionais devem também veicular os dados sobre o licenciamento ambiental, facilitando-se o acesso a essa informação.

A implementação da Lei nº 6.938/1981, no que se refere à efetivação do dever de informar sobre o licenciamento ambiental, foi objeto de Resolução do Conama, que tem competência para "estabelecer, mediante proposta do Ibama, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras".¹⁰ Pela Resolução nº 6, de 24 de janeiro de 1986 - Conama, oito modelos estão configurados no que se refere aos pedidos de licenciamento, renovação e respectivas concessões. Em quaisquer de suas modalidades, devendo constar:

a) nome da empresa e sigla (se houver).

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente: uma lei bem implantada

- b) sigla do órgão onde requereu a licença,
- c) modalidade da licença requerida,
- d) finalidade da licença,
- e) prazo de validade da licença (no caso de publicação de concessão da licença),
- f) tipo de atividade que será desenvolvida,
- h) local de desenvolvimento da atividade.

Foi um longo percurso a implementação da publicidade do licenciamento. Houve um tipo de resistência - a inércia ou a omissão de certos órgãos ambientais e de setores empresariais - que foi superada, graças a intervenções da sociedade civil e do Ministério Público, levando-se à efetiva prática do art. 10º, § 1º da Lei nº 6.938/1981.

3.6.3. Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e a informação

Entre os doze instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, no art. 9º, podemos mencionar três que abordam o tema informação. São eles o inciso VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; o inciso X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado pelo Ibama, e o inciso XI - a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o poder público a produzi-las, quando inexistentes.

O sistema nacional de informações sobre o meio ambiente pretende fazer fluir a informação ambiental por todos os órgãos públicos que tratam matérias pertinentes ao meio ambiente. O termo "sistema" está sendo utilizado com frequência na legislação, seja na Constituição Federal como na legislação infraconstitucional. O Sisnama foi criado também pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Sin-grelh) foi instituído pela Constituição Federal (art. 21, XIX). Outros sistemas de informação foram criados para recursos hídricos (arts. 25-27 da Lei nº 9.433/1997) e para biossegurança (art. 19 da Lei nº 11.105/2005). Um sistema de informações visa a articulação das informações entre os diversos órgãos que recebem, organizam e transmitem essas informações. Para que o sistema de informações funcione no federalismo brasileiro é necessário que não se pretenda anular as autonomias constitucionais, mas se faça uma integração de esforços e de recursos humanos e financeiros, numa cooperação não hierarquizada.

O Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, inserido na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente pela Lei nº 7.804/1989, deve ser realizado pelo Ibama, a cada ano. A Lei não vem sendo cumprida, pois não se elabora anualmente o relatório, não se tendo utilizado da Ação Civil Pública para exigir o cumprimento dessa obrigação de fazer.

¹⁰ Art. 8º, I, da Lei nº 6.938/1981.

A inserção da "garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes", na Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, alterada pela Lei nº 7.804/1989, foi um passo de alto significado com duas vertentes. A primeira afirma indistintamente o dever de informar do poder público no concernente às matérias que compõem o tema "meio ambiente". A segunda vertente mostra que o poder público deve transmitir não só a informação disponível, mas aquela que ele não coletou e não organizou. Discute-se na Comunidade Europeia a respeito da interpretação da diretiva sobre acesso à informação ambiental sobre o espectro das obrigações estatais, alguns entendendo que o poder público só se obriga a transmitir as informações disponíveis. No Brasil, a questão está superada diante da norma do art. 9º, XI da Lei nº 6.938. Produzir a informação quando inexistente não quer dizer que se invente ou se fabrique o fato ou o dado a ser informado. Informação inexistente, na expressão da Lei, é a informação que não se encontra no órgão ambiental no momento em que ela é solicitada. Isso não exige o poder público de ir pesquisar ou de ir buscar e trazer a informação onde ela esteja, isto é, em outro órgão público ou com uma pessoa física ou jurídica privada. A existência ou a inexistência de uma informação antecede a apreciação de sua comunicação, podendo, pois, mesmo existindo, não ser comunicada, se a informação for protegida pelo sigilo.

3.7. A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL OBJETIVA NA LEI Nº 6.938/1981

Tive a oportunidade de colaborar na estruturação do projeto de lei, que resultou na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. Fiz a seguinte redação do art. 14, § 1º:

Sem obstar à 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. O Ministério Público da União e dos estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil, por danos causados ao meio ambiente.

No Congresso Nacional o texto foi aceito, passando por uma ampliação, e a Lei nº 6.938/1981 ficou com a seguinte redação, em seu art. 14, § 1º:

Sem obstar à 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. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Dois modificações foram feitas pelos parlamentares: adicionaram "a terceiros, afetados por sua atividade" – tomando claro que no meio ambiente estão incluídos todos os seres humanos que integram o próprio meio ambiente e que tenham sido afetados pela atividade degradadora; e, para o Ministério Público, tenham sido acrescentaram a legitimidade para propor ação de responsabilidade "criminal", além da responsabilidade civil que se propunha. O Ministério Público tinha já a legitimidade para a ação de responsabilidade criminal, mas não foi demais incluir as duas legimações no mesmo dispositivo, para que nenhuma dúvida pudesse surgir.

Em 31 de agosto de 2011 a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente completa 30 anos. Duas, de suas grandes inovações – a responsabilidade civil objetiva e a atuação do Ministério Público –, estão consagradas pacificamente pela jurisprudência e vivenciadas pela prática ininterrupta. Essa foi a revolução silenciosa da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.

A aplicação da penalidade administrativa, prevista nos incs. I, II, III e IV do art. 14 não elide a indenização ou reparação que o Poder Judiciário possa cominar, como se vê sem qualquer dúvida no § 1º do aludido art. 14.

A Lei de Responsabilidade por Dano Nuclear (art. 4º, *caput*, da Lei nº 6.453, de 17 de outubro de 1977) e a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1969, promulgada pelo Decreto nº 79.347, de 28 de março de 1977, preveem a responsabilidade objetiva ou sem culpa.

Não se aprecia subjetivamente a conduta do poluidor, mas a ocorrência do resultado prejudicial ao homem e seu ambiente. "A responsabilidade jurídica atualmente orienta-se para os seus objetivos que são aqueles do Direito, a saber, a utilidade social e a justiça em relação às partes em litígio" – assinala Geneviève Viney.¹¹

A atividade poluente acaba sendo uma apropriação pelo poluidor dos direitos de outrem, pois, na realidade, a emissão poluente representa um confisco do direito de alguém em respirar ar puro, beber água saudável e viver com tranquilidade. Por isso, é imperioso que se analisem oportunamente as modalidades de reparação do dano ecológico, pois muitas vezes não basta indenizar, mas fazer cessar a causa do mal, pois um carrinho de dinheiro não substitui o sono recuperador, a saúde dos brônquios, ou a boa formação do feto.

A responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano/reparação. Não se pergunta a razão da degradação para que haja o dever de indenizar e/ou reparar. A responsabilidade sem culpa tem incidência na indenização ou na reparação dos "danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade" (art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981). Não interessa que tipo de obra

11 VINÉY, Geneviève. Vocabulaire fondamental du droit. La responsabilité. Archives de Philosophie de Droit, Paris, n. 35, p. 275-292, 1990.

ou atividade foi exercida ou esteja sendo exercida pelo que degrada, pois não há necessidade de que ela apresente risco ou seja perigosa. Procura-se quem foi atirado e, se forem o meio ambiente e o homem, inicia-se o processo lógico-jurídico da imputação civil objetiva ambiental. Só depois é que se entrará na fase do estabelecimento do nexo de causalidade entre a ação ou a omissão e o dano. É contra o direito enriquecer-se ou ter lucro à custa da degradação do meio ambiente.

O art. 927, parágrafo único, do CC de 2002, dispõe: "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". Quanto à primeira parte, em matéria ambiental, já temos a Lei nº 6.938/1981, que instituiu a responsabilidade sem culpa. Quanto à segunda parte, quando nos debruçarmos com atividades de risco, cujo regime de responsabilidade não tenha sido especificado em lei, o juiz as analisará, caso a caso, ou o poder público fará a classificação dessas atividades. "É a responsabilidade pelo risco da atividade"¹². Na conceituação do risco aplicam-se os princípios da precaução, da prevenção e da reparação.

Repara-se por força do direito positivo e, também, por um princípio de direito natural, pois não é justo prejudicar nem os outros e nem a si mesmo. Faz-se a obtenção da prova da responsabilidade, sem se exigir a intenção, a imprudência e a negligência para serem protegidos bens de alto interesse de todos e cuja lesão ou destruição terá consequências não só para a geração presente, como para a geração futura. Nenhum dos poderes da República, ninguém, está autorizado, moral e constitucionalmente, a concordar ou a praticar uma transação que acarrete a perda de chance de vida e de saúde das gerações.¹³

3.8. A LEGITIMAÇÃO PARA AGIR JUDICIALMENTE NA LEI DE POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

3.8.1. O veto do Executivo à legitimação para agir das associações

Ativadas de emendas parlamentares, foi apresentada a legitimação para agir das associações ambientais. A Sobradina fez suas *demandas* perante o Congresso Nacional para a aceitação dessa legitimação. O texto apresentado e aprovado pelos parlamentares foi o seguinte:

Art. 19 Toda pessoa física ou jurídica, domiciliada no país, tem direito público subjetivo à tutela ambiental, podendo postular judicialmente a adoção de

12 NERY JÚNIOR, Nelson e NERY, Rosa M.A. *Novo Código Civil e legislação extravagante anotados*. São Paulo: Ed. RT, 2002. p. 322.

13 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 359-362. A opinião do autor foi acolhida expressamente pelo julgador STJ REsp 1090968, proc. 2008/02073111-0, SP, Primeira Turma. Rel. min. Luís Fux. J. 16/6/2010 - DJU de 3/8/2010.

medidas preventivas e atenuadoras da degradação ambiental, até a cessação da atividade agressora do meio ambiente.

O presidente da República vetou o referido artigo, arguindo que a Lei já continha elementos suficientes para a defesa do meio ambiente, como o licenciamento ambiental e a atuação do Ministério Público. Não se pode negar que o chefe do Poder Executivo tenha tido sensibilidade política de sustentar esta transformadora Lei. Contudo, os espinhos podem existir até nas mais belas flores. Não se pode negar que houve incompreensão e timidez da assessoria da Presidência da República por apresentar tão fracas razões para o veto ao art. 19. Felizmente, a necessária legitimação para agir, ainda que não tão ampla, como no art. 19, veio a ser adotada na Lei nº 7.347/1985 (art. 5º).

3.8.2. O Ministério Público e a ação de responsabilidade civil ambiental na lei nº 6.938/1981

"O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente."

A "ação de responsabilidade civil" do Ministério Público da União e dos Estados por danos causados ao meio ambiente foi um notável avanço da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.

O meio ambiente entendido como um patrimônio público de uso coletivo (art. 2º, I) precisava encontrar um defensor que estivesse além dos cidadãos ou das pessoas físicas. No terreno criminal já havia uma instituição que atuava com destemor e razoável estrutura - o Ministério Público. Os legisladores de 1981 tiveram sensibilidade para acolher a ideia no campo civil ambiental.

De 1981 a 1985 - quando se promulgou a Lei nº 7.347 -, a Lei nº 6.938/1981 foi um útil instrumento para pleitear a tutela jurisdicional do meio ambiente.

Entendo oportuno dar um testemunho da atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo, em 1983. Realizava-se, em São Paulo, um Seminário Internacional de Direito Ambiental, do qual eu era coordenador. Noticiou-se um grande derramamento de petróleo, que havia atingido o litoral paulista. Fui ao local, inicialmente, em companhia de Stefan Westerlund, professor na Universidade de Uppsala, Suécia, que participava do referido Seminário. Foi-nos informado que, na construção de uma estrada, um trator da empresa Firpavi houvera feito com que uma pedra atingisse um oleoduto da Petrobras, que se rompeu e passou a derramar petróleo no litoral, atingindo a região de Bertoga.

Durante um dos atos desse seminário, na presença do então procurador geral da Justiça do Estado, pediu-se a intervenção do Ministério Público para apurar o fato. De pronto e em público, o procurador geral designou-me para atuar no caso. Era eu, à época, promotor de justiça, em Piracicaba (SP).

Convidei os professores Nilton Hebling, Edwin Willis e Francisco Braga, do Instituto de Biociências da Universidade Estadual Paulista (Unesp), do "campus" de Rio Claro, onde eu lecionava, para irmos ao litoral atingido. Nas primeiras diligências na área, de que participei, inclusive à noite, numa pequena canoa, os professores constataram danos manifestos à fauna marinha.

O manguezal, também, havia sido contaminado e, para o aprofundamento dos exames, chamei pesquisadores do Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo (USP), que foram coordenados pela professora Yara Schaffer Novelli. Acentue-se que todas essas medidas foram realizadas quando ainda não existia o Inquérito civil. Faço aqui minha comovida homenagem a esses professores e pesquisadores, que colaboraram com tanta rapidez, desprendimento e competência, sem terem solicitado honorários por seus trabalhos.

Após essas primeiras providências, foi interposta uma ação judicial de produção antecipada de provas, que foi assinada por diversos integrantes do Ministério Público, inclusive por mim. Com os elementos de prova coligidos, a Firpavi e a Petrobras foram acionadas em ação principal, utilizando-se do art. 14, § 1º da Lei nº 6.938/1981.

4. CONCLUSÃO

A experiência de trinta anos de aplicação da Lei nº 6.938/1981 – Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – mostra o sucesso de instrumentos legais que continuam plenamente aceitos e válidos. Os que formularam as diferentes partes do texto dessa emblemática Lei puderam ter seguidores, que a implementaram com coragem, discernimento e sensibilidade. Os fundamentos ambientais estão bem fincados e eles destinam-se a permanecer e o que estiver incompleto merecerá a cooperação criativa das novas gerações.

REFERÊNCIAS

- DICCIONARIO de la lengua española. Real Academia Española. 21. ed. Madrid: Editorial Espasa Calpe, 1992.
- HOUAIS, Antonio. *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Riode Janeiro: Objetiva, s.d.
- KREBS, Charles J. *Ecology: the experimental analysis of distribution and abundance*. 5th ed. San Francisco: Benjamin Cummings, an imprint of Addison Wesley Longman, Inc., 2001.
- SILVA, Pedro Paulo de Lima e et al. *Dicionário brasileiro de ciências ambientais*. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

_____. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NERY JÚNIOR, Nelson e NERY Rosa M.A. *Novo Código Civil e legislação extravagante anotados*. São Paulo: Ed. RT, 2002.

VINÉY, Genevieve. *Vocabulaire fondamental du droit. La responsabilité*. *Archives de Philosophie de Droit*, Paris, n. 35, p. 275-292, 1990.