

PEDRO DE MENEZES NIEBUHR

# PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL

EDITORA LUMEN JURIS

RIO DE JANEIRO

2014

Copyright © 2014 by Pedro de Menezes Niebuhr

Categoria: Direito Ambiental

PRODUÇÃO EDITORIAL  
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Diagramação: José Roberto dos Santos Lima

A LIVRARIA E EDITORA LUMEN JURIS LTDA.  
não se responsabiliza pelas opiniões  
emitidas nesta obra por seu Autor.

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 6.895,  
de 17/12/1980), sujeitando-se a 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

N665p

Niebuhr, Pedro de Menezes.

Processo administrativo ambiental / Pedro de Menezes Niebuhr. - Rio  
de Janeiro : Lumen Juris, 2014.  
379 p. ; 23 cm.

Bibliografia: p. 355-371.

Originalmente apresentada como tese do autor (doutorado-Pontifícia  
Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2014).

ISBN 978-85-8440-100-0

1. Direito ambiental. 2. Processo administrativo. 3. Direito processual.  
I. Título.

CDD – 344.046

# Sumário

1. Introdução .....	1
2. A importância do estudo do processo administrativo em matéria de proteção ambiental.....	9
2.1. A relação entre o Direito Ambiental e o Direito Administrativo, o Direito Processual Civil e o Direito Processual Penal.....	11
2.2. A relevância do Direito Administrativo e do processo administrativo em questões relacionadas à proteção do ambiente. A preferência por uma abordagem preventiva e a capacidade técnica da Administração para lidar com questões ambientais .....	16
2.2.1. A prerrogativa da Administração de, a bem do interesse público, anuir previamente com o exercício de determinada atividade .....	16
2.2.2. O Direito Ambiental reclama uma abordagem preventiva e antecipatória.....	19
2.2.3. As limitações da tutela jurisdicional no plano ambiental, em comparação com a tutela administrativa .....	25
2.3. O sentido e o papel do processo administrativo. De sua evolução histórica à perspectiva contemporânea.....	28
2.3.1. O desenvolvimento histórico da teoria do processo administrativo .....	33
2.3.2. O escopo do processo administrativo. Perspectivas objetivistas e subjetivistas.....	43
2.4. O problema do uso de instrumentos administrativos tradicionais para tratar de questões ambientais .....	59
2.4.1. O Direito Administrativo tradicional em face da realidade contemporânea.....	59
2.4.1.1. O Direito Administrativo diante da alteração das funções do Estado .....	63
2.4.1.2. O problema do centro de gravidade do Direito Administrativo: do ato administrativo para as relações jurídicas e para o processo .....	71

2.4.1.2.1. O exemplo das licenças e autorizações ambientais.....	78
2.4.1.3. O princípio da legalidade na Administração contemporânea .....	79
2.4.1.4. O modelo burocrático enquanto paradigma da organização administrativa.....	92
2.4.2. O processo administrativo em especial .....	96
2.4.2.1. Os fundamentos do processo administrativo tradicional. O processo administrativo enquanto instrumento de proteção de direitos individuais e as relações jurídicas bilaterais .....	97
2.4.2.2. A sobrevalorização da natureza formal do processo administrativo.....	102
2.4.2.3. O problema da efetividade. Avaliações ambientais deficientes e centralização da sanção em multas administrativas .....	105
2.4.2.4. A centralização do processo administrativo na figura da autoridade competente .....	109
2.4.2.5. A pluralidade de normas processuais no direito ambiental administrativo.....	115
<b>3. Elementos de um processo administrativo ambiental.....</b>	<b>117</b>
3.1. O conteúdo do artigo 225 da Constituição da República. O destaque e a importância do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado em face dos deveres de proteção .....	118
3.2. A proteção do ambiente enquanto dever fundamental .....	128
3.3. Regime jurídico do dever fundamental (de proteção ambiental) .....	134
3.4. O processo administrativo como manifestação de um dever fundamental de proteção ambiental .....	148
3.5. Os postulados essenciais do processo administrativo ambiental .....	153
3.5.1. O significado prático do dever de cooperação e solidariedade enquanto fundamento do processo administrativo ambiental.....	154
3.5.1.1. A cooperação para o titular da pretensão.....	156
3.5.1.2. A cooperação para os afetados .....	159
3.5.1.3. A cooperação para a Administração.....	165
3.5.2. A atividade desenvolvida no processo administrativo ambiental ...	173

3.5.2.1. A relação entre processo administrativo (ambiental) e processo judicial.....	173
3.5.2.2. O direito aplicável .....	182
3.5.3. A dimensão material do processo administrativo ambiental.....	189
3.5.4. Os postulados da proibição do excesso e da proteção deficiente ....	193
<b>4. As espécies, as peculiaridades e a estrutura do processo administrativo ambiental.....</b>	<b>201</b>
4.1. Classificação dos processos administrativos ambientais .....	202
4.1.1. Processos administrativos ambientais de controle prévio.....	203
4.1.1.1. Espécies de processos de controle prévio.....	214
4.1.1.1.1. Processos declaratórios de viabilidade ambiental .....	214
4.1.1.1.2. Processos declaratórios de dispensa de licenciamento. Cadastros ambientais .....	218
4.1.1.1.3. Processos de comunicação prévia do exercício de atividade ao órgão ambiental.....	225
4.1.1.1.4. Processos de licenciamento e autorização ambiental ....	228
4.1.1.1.4.1. A natureza jurídica dos processos de licenciamento e a autorização ambiental .....	231
4.1.1.1.4.2. Etapas procedimentais e modalidades de licença...245	
4.1.1.1.4.3. Competências licenciatórias.....	248
4.1.2. Processos administrativos ambientais de controle sucessivo .....	251
4.1.2.1. Espécies de processos de controle sucessivo.....	254
4.1.2.1.1. Processos de avaliação de medidas de controle ambiental.....	254
4.1.2.1.2. Processos fiscalizatórios.....	267
4.1.2.1.2.1. A finalidade do processo fiscalizatório e a importância da fase instrutória .....	268
4.1.2.1.2.2. A questão do ônus da prova.....	276
4.1.2.1.2.3. A necessária abertura à cooperação procedimental aos afetados .....	285
4.1.2.1.2.4. Os ilícitos ambientais e a questão da legalidade....	290
4.1.2.1.2.5. As peculiaridades das sanções administrativas. A superação da sanção pecuniária enquanto paradigma .....	304
4.1.2.1.2.6. Etapas do processo fiscalizatório .....	313

4.1.2.1.2.7. Competências legislativas em matéria de processos fiscalizatórios.....	314
4.1.2.1.2.8. Competências executórias em matéria de processos fiscalizatórios.....	316
4.1.2.1.3. Processos administrativos corretivos .....	320
4.1.2.1.3.1. Processos regularizatórios.....	321
4.1.2.1.3.2. Processos de recuperação ambiental .....	325
4.1.3. Recursos no processo administrativo ambiental.....	328
4.1.3.1. Efeitos do recurso.....	333
4.1.3.1.1. Efeitos devolutivo e suspensivo.....	333
4.1.3.1.2. Efeito translativo .....	336
4.1.3.2. A possibilidade inovar os argumentos da defesa e da juntada de novos documentos .....	337
4.1.3.3. A intempestividade do recurso e a coisa julgada administrativa.....	340
<b>5. Conclusão.....</b>	<b>343</b>
<b>Referências .....</b>	<b>355</b>