

Pedro Niebuhr

# PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL

3ª edição revista, ampliada e atualizada

Belo Horizonte  
**FORUM**  
CONHECIMENTO JURÍDICO  
2021

© 2014 Lumen Juris.  
 2017 2ª edição  
 © 2021 3ª edição Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

#### Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virgínia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto ( <i>in memoriam</i> )	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabrcio Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

# FÓRUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
 Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
 Aline Sobreira de Oliveira

Av. Afonso Pena, 2770 – 15ª andar – Savassi – CEP 30130-012  
 Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949  
[www.editoraforum.com.br](http://www.editoraforum.com.br) – [editoraforum@editoraforum.com.br](mailto:editoraforum@editoraforum.com.br)

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do e-mail [editorial@editoraforum.com.br](mailto:editorial@editoraforum.com.br) para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com AACR2

N665p

Niebuhr, Pedro

Processo administrativo ambiental / Pedro Niebuhr. 3. ed.– Belo Horizonte : Fórum, 2021.

332 p.

ISBN: 978-85-5518-069-5

1. Direito Administrativo. 2. Direito Ambiental. 3. Licenciamento ambiental. 4. Fiscalização ambiental. I. Título.

CDD: 341.3

CDU: 342.9

Elaborado por Daniela Lopes Duarte - CRB-6/3500

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NIEBUHR, Pedro. *Processo administrativo ambiental*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. 332 p. ISBN 978-85-5518-069-5.

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA 3ª EDIÇÃO .....	9
CAPÍTULO 1	
INTRODUÇÃO .....	11
CAPÍTULO 2	
A IMPORTÂNCIA DO ESTUDO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL.....	17
2.1 A relação entre o Direito Ambiental e o Direito Administrativo, o Direito Processual Civil e o Direito Processual Penal .....	18
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 .....	21
2.2.1 A prerrogativa da Administração de, a bem do interesse público, anuir previamente com o exercício de determinada atividade .....	22
2.2.2 O Direito Ambiental reclama uma abordagem preventiva e antecipatória.....	24
2.2.3 As limitações da tutela jurisdicional no plano ambiental, em comparação com a tutela administrativa .....	27
2.3 O sentido e o papel do processo administrativo. De sua evolução histórica à perspectiva contemporânea .....	29
2.3.1 O desenvolvimento histórico da teoria do processo administrativo.....	33
2.3.2 O escopo do processo administrativo. Perspectivas objetivistas e subjetivistas .....	39
2.4 O problema do uso de instrumentos administrativos tradicionais para tratar de questões ambientais .....	50
2.4.1 O Direito Administrativo tradicional em face da realidade contemporânea .....	50
2.4.1.1 O Direito Administrativo diante da alteração das funções do Estado .....	52
2.4.1.2 O problema do centro de gravidade do Direito Administrativo: do ato administrativo para as relações jurídicas e para o processo .....	58
2.4.1.2.1 O exemplo das licenças e autorizações ambientais.....	62
2.4.1.3 O princípio da legalidade na Administração contemporânea.....	63
2.4.1.4 O modelo burocrático enquanto paradigma da organização administrativa .....	72
2.4.2 O processo administrativo em especial .....	75
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.....	75
2.4.2.2 A sobrevalorização da natureza formal do processo administrativo.....	78
2.4.2.3 O problema da efetividade. Avaliações ambientais deficientes e centralização da sanção em multas administrativas.....	80

2.4.2.4	A centralização do processo administrativo na figura da autoridade competente ....	83
2.4.2.5	A pluralidade de normas processuais no Direito Ambiental Administrativo .....	87

### CAPÍTULO 3

ELEMENTOS DE UM PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL .....		89
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 .....	90
3.2	A proteção do ambiente enquanto dever fundamental.....	96
3.3	Regime jurídico do dever fundamental (de proteção ambiental).....	100
3.4	O processo administrativo como manifestação de um dever fundamental de proteção ambiental .....	109
3.5	Os postulados essenciais do processo administrativo ambiental .....	113
3.5.1	O significado prático do dever de cooperação e solidariedade enquanto fundamento do processo administrativo ambiental .....	113
3.5.1.1	A cooperação para o titular da pretensão.....	115
3.5.1.2	A cooperação para os afetados.....	117
3.5.1.3	A cooperação para a Administração .....	121
3.5.2	A atividade desenvolvida no processo administrativo ambiental .....	126
3.5.2.1	Uma premissa necessária: a relação entre processo administrativo (ambiental) e processo judicial .....	126
3.5.2.2	O direito aplicável.....	132
3.5.3	A dimensão material do processo administrativo ambiental.....	139
3.5.4	Os postulados da proibição do excesso e da proteção deficiente .....	142

### CAPÍTULO 4

PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS DE CONTROLE PRÉVIO.....		147
4.1	Processos declaratórios de viabilidade ambiental.....	158
4.2	Processos declaratórios de dispensa de licenciamento. Cadastros ambientais.....	161
4.3	Processos de comunicação prévia do exercício de atividade ao órgão ambiental.....	166
4.4	Processos de licenciamento ambiental .....	168
4.4.1	A natureza jurídica dos processos de licenciamento ambiental.....	170
4.4.2	Ritos e modalidades de licenciamento ambiental .....	179
4.4.2.1	Licenciamento ambiental de rito (procedimento) ordinário e especial.....	182
4.4.2.2	Licenciamento ambiental trifásico .....	184
4.4.2.3	Licenciamentos simplificados .....	188
4.4.2.4	Licenciamento por adesão e compromisso.....	191
4.4.3	Procedimentos relacionados .....	195
4.4.3.1	A questão da supressão de vegetação nativa .....	195
4.4.3.1.1	A competência para autorizar o corte de vegetação é do ente licenciador.....	195
4.4.3.1.2	A anuência do IBAMA é restrita às supressões nos casos de utilidade pública e interesse social .....	197
4.4.3.2	Avaliação de entidades gestoras de unidades de conservação .....	200
4.4.3.3	Avaliação de componente indígena pela FUNAI .....	204
4.4.4	Definição de condicionantes e medidas de controle ambientais.....	210
4.4.5	Competências licenciatórias .....	213

4.5	Lei da Liberdade Econômica: isenção de licenciamento/autorização ambiental e a aprovação tácita diante do silêncio administrativo .....	215
4.5.1	A justificativa para isentar as atividades econômicas de baixo risco dos procedimentos autorizatórios/licenciatórios, bem como para prever a aprovação tácita no caso de silêncio administrativo .....	218
4.5.2	A análise da isenção de ato autorizativo para atividades econômicas de baixo risco e da aprovação tácita em matéria ambiental .....	222
4.5.2.1	Isenção de ato autorizativo para atividades econômicas de baixo risco.....	222
4.5.2.2	O possível conflito de competência e antinomias .....	224
4.5.2.3	O critério de definição das atividades liberadas de prévia aprovação administrativa pode não coincidir, necessariamente, com o grau de impacto ambiental e urbanístico da atividade .....	226
4.5.2.4	A inexistência de direito preexistente ao desenvolvimento de atividade potencialmente impactante ou utilizadora de recursos naturais, bem como do direito de construir independentemente do grau de impacto na vizinhança.....	227
4.5.2.5	A norma ambiental e/ou urbanística não pode isentar a respectiva licença/autorização para atividades potencialmente causadoras de impactos relevantes no ambiente .....	228
4.5.3	Aprovação tácita diante do silêncio administrativo .....	229
4.5.3.1	A exceção da aprovação tácita nas atividades causadoras de significativo impacto ambiental introduzida pela Medida Provisória nº 915, de 27 de março de 2019.....	231
4.5.3.2	A adequada inteligência da aprovação tácita no domínio ambiental .....	233

## CAPÍTULO 5

### PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS DE CONTROLE SUCESSIVO ....235

5.1	Processos de avaliação de medidas de controle ambiental .....	237
5.1.1	Auditorias ambientais.....	242
5.2	Processos fiscalizatórios .....	245
5.2.1	A finalidade do processo fiscalizatório e a importância da fase instrutória.....	246
5.2.2	Aspectos atinentes à prova da imputação de ilícito administrativa: ônus e dilação probatória .....	251
5.2.3	A necessária abertura à cooperação procedimental aos afetados .....	258
5.2.4	A definição dos ilícitos administrativos ambientais e a questão da legalidade.....	262
5.2.4.1	A incidência do Decreto Federal nº 6.514/08 nos Estados e Municípios.....	270
5.2.5	O regime jurídico do Direito Administrativo Sancionador, garantias individuais e os elementos necessários à imputação da sanção administrativa.....	272
5.2.5.1	A responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva .....	274
5.2.6	Aspectos atinentes ao rito procedimental .....	278
5.2.6.1	Auto de infração e relatório de fiscalização.....	278
5.2.6.2	Alegações finais.....	280
5.2.6.3	Reincidência .....	282
5.2.7	As peculiaridades das sanções administrativas. A superação da sanção pecuniária enquanto paradigma. Conciliação administrativa e acordos substitutivos de sanção .....	284
5.2.7.1	Conciliação administrativa na seara ambiental .....	287

5.2.7.2	Acordos substitutivos de sanção em matéria ambiental: a conversão da multa na prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do ambiente .....	288
5.2.8	A sistemática de dosimetria das sanções pecuniárias no plano federal.....	292
5.2.9	Competências legislativas em matéria de processos fiscalizatórios .....	294
5.2.10	Competências executórias em matéria de processos fiscalizatórios.....	295
5.3	Processos administrativos corretivos .....	298
5.3.1	Processos regularizatórios .....	298
5.3.2	Processos de recuperação ambiental.....	301

## CAPÍTULO 6

RECURSOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL.....		305
6.1	Efeitos do recurso.....	308
6.1.1	Efeitos devolutivo e suspensivo.....	308
6.1.2	Efeito translativo .....	310
6.2	A possibilidade inovar os argumentos da defesa e da juntada de novos documentos.....	311
6.3	A intempestividade do recurso e a coisa julgada administrativa.....	313

## CAPÍTULO 7

CONCLUSÕES.....		315
REFERÊNCIAS.....		323