

STJ00116694

Pedro Niebuhr

PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL

4ª edição ● revista, ampliada e atualizada

Bel●Horizonte

FORUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

2023

© 2014 Lumen Juris.
2017 2ª edição
© 2021 3ª edição Editora Fórum Ltda.
2023 4ª edição

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
Fabrcício Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

FÓRUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

Luis Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 99412.0131
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

1232670

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 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. 4. ed. – Belo Horizonte : Fórum, 2023.

376p

ISBN: ISBN: 978-65-5518-475-4

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*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 376 p. ISBN: 978-65-5518-475-4.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA 4ª EDIÇÃO	11
APRESENTAÇÃO DA 3ª EDIÇÃO	13
INTRODUÇÃO	15

PARTE I

ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS SOBRE A TUTELA ADMINISTRATIVA DO AMBIENTE

CAPÍTULO 1

A IMPORTÂNCIA DO ESTUDO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL.....23

1.1	A relação entre o Direito Ambiental e o Direito Administrativo, o Direito Processual Civil e o Direito Processual Penal	24
1.2	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.....	27
1.2.1	A prerrogativa da Administração de, a bem do interesse público, anuir previamente com o exercício de determinada atividade	28
1.2.2	O Direito Ambiental reclama uma abordagem preventiva e antecipatória.....	30
1.2.3	As limitações da tutela jurisdicional no plano ambiental, em comparação com a tutela administrativa	34

CAPÍTULO 2

O SENTIDO E O PAPEL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. DE SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA À PERSPECTIVA CONTEMPORÂNEA.....37

2.1	O desenvolvimento histórico da teoria do processo administrativo.....	40
2.2	O escopo do processo administrativo. Perspectivas objetivistas e subjetivistas.....	47

CAPÍTULO 3

O PROBLEMA DO USO DE INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS TRADICIONAIS PARA TRATAR DE QUESTÕES AMBIENTAIS.....59

3.1	O Direito Administrativo tradicional em face da realidade contemporânea	59
-----	---	----

3.1.1	O Direito Administrativo diante da alteração das funções do Estado	62
3.1.2	O problema do centro de gravidade do Direito Administrativo: do ato administrativo para as relações jurídicas e para o processo	67
3.1.2.1	O exemplo das licenças e autorizações ambientais	71
3.1.3	O princípio da legalidade na Administração contemporânea	72
3.1.4	O modelo burocrático enquanto paradigma da organização administrativa	81
3.2	O processo administrativo em especial	84
3.2.1	Os fundamentos do processo administrativo tradicional. O processo administrativo enquanto instrumento de proteção de direitos individuais e as relações jurídicas bilaterais.....	84
3.2.2	A sobrevalorização da natureza formal do processo administrativo.....	87
3.2.3	O problema da efetividade. Avaliações ambientais deficientes e centralização da sanção em multas administrativas.....	89
3.2.4	A centralização do processo administrativo na figura da autoridade competente.....	93
3.2.5	A pluralidade de normas processuais no Direito Ambiental Administrativo	96

PARTE II

ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL

CAPÍTULO 4

ELEMENTOS DE UM PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL	101	
4.1	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.....	102
4.2	A proteção do ambiente enquanto dever fundamental.....	108
4.3	Regime jurídico do dever fundamental (de proteção ambiental)	112
4.4	O processo administrativo como manifestação de um dever fundamental de proteção ambiental.....	121
4.5	Os postulados essenciais do processo administrativo ambiental	125
4.5.1	O significado prático do dever de cooperação e solidariedade enquanto fundamento do processo administrativo ambiental	125
4.5.1.1	A cooperação para o titular da pretensão.....	127
4.5.1.2	A cooperação para os afetados.....	128
4.5.1.3	A cooperação para a Administração.....	133
4.5.2	A atividade desenvolvida no processo administrativo ambiental	138
4.5.2.1	Uma premissa necessária: a relação entre processo administrativo (ambiental) e processo judicial	138
4.5.2.2	O direito aplicável.....	144
4.5.3	A dimensão material do processo administrativo ambiental.....	151
4.5.4	Os postulados da proibição do excesso e da proteção deficiente.....	154

PARTE III

PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS DE CONTROLE PRÉVIO

CAPÍTULO 5

BREVE INTRODUÇÃO SOBRE PROCESSOS DE CONTROLE PRÉVIO.....	161
5.1 A cooperação em processos administrativos de controle prévio. Internet e audiências públicas virtuais.....	167
5.2 Processos declaratórios de viabilidade ambiental.....	172
5.3 Processos declaratórios de dispensa de licenciamento. Cadastros ambientais.....	175
5.4 Processos de comunicação prévia do exercício de atividade ao órgão ambiental	180

CAPÍTULO 6

PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	183
6.1 A natureza jurídica dos processos de licenciamento ambiental.....	185
6.2 Ritos e modalidades de licenciamento ambiental	194
6.2.1 Licenciamento ambiental de rito (procedimento) ordinário e especial.....	196
6.2.2 Licenciamento ambiental trifásico.....	199
6.2.3 Licenciamentos simplificados.....	203
6.2.4 Licenciamento por adesão e compromisso.....	206
6.3 Procedimentos relacionados.....	210
6.3.1 A questão da supressão de vegetação nativa	210
6.3.1.1 A competência para autorizar o corte de vegetação é do ente licenciador.....	210
6.3.1.2 A anuência do IBAMA é restrita às supressões nos casos de utilidade pública e interesse social	213
6.3.2 Manifestação de entidades gestoras de unidades de conservação	216
6.3.3 Avaliação de componente indígena pela FUNAI.....	220
6.4 Definição de condicionantes e medidas de controle ambientais.....	226
6.5 Competências licenciatórias	229

CAPÍTULO 7

OREGIME INSTITUÍDO PELA LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA: ISENÇÃO DE LICENCIAMENTO/AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL E A APROVAÇÃO TÁCITA DIANTE DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO	233
7.1 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	236
7.2 A análise da isenção de ato autorizativo para atividades econômicas de baixo risco e da aprovação tácita em matéria ambiental	240
7.2.1 Isenção de ato autorizativo para atividades econômicas de baixo risco.....	240
7.2.2 O possível conflito de competência e antinomias.....	242
7.2.3 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.....	244

7.2.4	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	245
7.2.5	A norma ambiental e/ou urbanística não pode isentar a respectiva licença/autorização para atividades potencialmente causadoras de impactos relevantes no ambiente	246
7.3	Aprovação tácita diante do silêncio administrativo.....	247
7.3.1	A exceção da aprovação tácita nas atividades causadoras de significativo impacto ambiental na forma preconizada pela Medida Provisória nº 915, de 27 de março de 2019	249
7.3.2	A adequada inteligência da aprovação tácita no domínio ambiental.....	251

PARTE IV

PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS DE CONTROLE SUCESSIVO

CAPÍTULO 8

BREVE INTRODUÇÃO SOBRE PROCESSOS DE CONTROLE SUCESSIVO.....

8.1	Processos de avaliação de medidas de controle ambiental.....	257
8.1.1	Auditorias ambientais.....	261

CAPÍTULO 9

PROCESSOS FISCALIZATÓRIOS

9.1	A finalidade do processo fiscalizatório e a importância da fase instrutória.....	268
9.2	A necessária abertura à cooperação procedimental aos afetados	273
9.3	A definição dos ilícitos administrativos ambientais e a questão da legalidade.....	277
9.3.1	A incidência do Decreto Federal nº 6.514/08 nos Estados e Municípios	284
9.4	O regime jurídico do Direito Administrativo Sancionador, garantias individuais e elementos necessários à imputação da sanção administrativa.....	286
9.4.1	A responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva	288
9.5	Aspectos atinentes ao rito procedimental.....	292
9.5.1	Auto de infração e relatório de fiscalização.....	293
9.5.2	Conciliação administrativa na seara ambiental	294
9.5.3	Aspectos atinentes à prova da imputação de ilícito administrativa: ônus e dilação probatória	297
9.5.4	Alegações finais	304
9.5.5	Reincidência	308
9.6	Medidas cautelares administrativas	311
9.7	Embargo administrativo	314
9.8	Sanções administrativas	316
9.9	Perdimento do bem/produto. Destruição ou inutilização.....	317
9.10	Demolição.....	320
9.11	Multas	322
9.11.1	Uma ponderação crítica em relação à eficácia e finalidade das multas administrativas em processos de fiscalização ambiental.....	324

9.12	Acordos substitutivos de sanção em matéria ambiental: a conversão da multa na prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do ambiente	326
9.13	Prescrição administrativa.....	330
9.14	Competências legislativas em matéria de processos fiscalizatórios	335
9.15	Competências executórias em matéria de processos fiscalizatórios	336

CAPÍTULO 10

PROCESSOS ADMINISTRATIVOS CORRETIVOS	341
10.1 Processos regularizatórios	341
10.2 Processos de recuperação ambiental	344

PARTE V

RECURSOS EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO 11

RECURSOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL.....	349
11.1 Efeitos do recurso	352
11.1.1 Efeitos devolutivo e suspensivo.....	352
11.1.2 Efeito translativo	354
11.2 A possibilidade de inovar os argumentos da defesa e da juntada de novos documentos	355
11.3 A intempestividade do recurso e a coisa julgada administrativa	357
CONCLUSÕES	359
REFERÊNCIAS.....	367