

# **ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO COMPLEXO CSA SIDERÚRGICA DO ATLÂNTICO**

<sup>1</sup> *Denise Tarin*

I-INTRODUÇÃO

II-A ORDEM CONSTITUCIONAL E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE

III- ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCEDIMENTO DE  
LICENCIAMENTO

III.1- A atribuição do Ministério Público na proteção do Meio  
Ambiente

III.2 O licenciamento Ambiental

IV- CASO: Companhia Siderúrgica do Atlântico- CSA

IV.1- Caracterização da atividade

IV.2- Caracterização ambiental da área

IV.3- Principais questionamentos

IV.4-Implantação do Empreendimento em contrariedade ao  
licenciamento- dano ambiental- responsabilidade objetiva

V- A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DECORRENTE DO  
LICENCIAMENTO DA CSA

VI- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

<sup>1</sup> Denise Tarin. Procuradora de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Atuou como Promotora de Justiça do Meio Ambiente, por 12 anos, nas cidades de Petrópolis e Rio de Janeiro. Membro eleito para o Conselho Superior do Ministério Público, biênio 2010/2012. Coordenadora institucional e de Pesquisas do ISMP.

## **I- INTRODUÇÃO**

O presente estudo tem por objetivo trazer uma reflexão focada na atuação do Ministério Público do estado do Rio de Janeiro no que tange ao licenciamento ambiental para implantação da Companhia Siderúrgica do Atlântico, no distrito industrial de Santa Cruz, na cidade do Rio de Janeiro.

Para melhor avaliação da temática apresentada é importante destacar que, a subscritora instaurou inquérito civil, no âmbito da 3ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Capital para acompanhar o procedimento administrativo de licenciamento, em razão da magnitude do impacto ambiental da atividade de siderurgia.

Ressaltamos que, em razão das proporções dos impactos não só no local do empreendimento, mas, também, nos municípios de Itaguaí, Seropédica e Mangaratiba foram inaugurados procedimentos investigativos nas Promotorias de Justiça do Meio Ambiente dos Núcleos de Nova Iguaçu e Angra do Reis, cujos titulares à época eram os promotores Daniel Lima Ribeiro e Patricia Gabai Venancio, respectivamente.

Ainda, realçamos que, no momento da análise da viabilidade da implantação da siderúrgica para a emissão da Licença Prévia, estavam sob análise na extinta FEEMA os projetos do Porto de Sepetiba, do COMPERJ e do Arco Rodoviário. Simplesmente, o núcleo estratégico do governo estadual, para fins de desenvolvimento regional anunciou, no período de 2005/2007, a instalação simultânea destes empreendimentos, todos, de significativo impacto socioambiental.

Traçados estes aspectos demonstraremos que a atuação do Ministério Público é fundamental para o equilíbrio das forças entre os interesses políticos, econômicos e socioambientais no procedimento de

licenciamento ambiental, cuja transparência deve ser assegurada pela Administração e a participação da coletividade fomentada pelo promotor de justiça.

## **II- A ORDEM CONSTITUCIONAL E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE**

A Constituição da República de 1988 sintonizada com as Leis Magnas dos países industrializados e sensível às inovações das sociedades de massa, da comunicação e da tecnologia estrutura, no *caput* do art. 225, a proteção do meio ambiente, *litteris*:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Interpretando tal dispositivo constatamos a presença de um direito que vai além da pessoa física, caracterizado-se como transindividual, e mais, de natureza difusa, pertencente a todos, de forma indistinta. Segundo FIORILLO<sup>2</sup>:

“ a nossa Carta Magna estruturou uma composição para a tutela dos valores ambientais, reconhecendo-lhes características próprias, desvinculadas do instituto da posse

---

<sup>2</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco *in* Curso de Direito Ambiental Brasileiro. Editora Saraiva: São Paulo. 6ª edição. p.11.

e da propriedade, consagrando uma nova concepção ligada a direitos que transcendem a tradicional ideia dos direitos ortodoxos: os chamados direitos difusos”.

Três importantes aspectos trazidos no *caput* do art.225, para a tutela do meio ambiente, também, merecem realce: a titularidade do bem ambiental, a responsabilidade intergeracional e a participação da coletividade.

Quanto à titularidade do bem ambiental a Constituição diz tratar-se de bem de uso comum do povo, portanto, destinado ao uso coletivo, não podendo ser apropriado por quem quer que seja. DI PIETRO<sup>3</sup> referindo-se aos bens de uso comum do povo os define como “aqueles que, por determinação legal ou por sua própria natureza, podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento individualizado por parte da Administração”.

Ao nosso sentir, a natureza jurídica do bem ambiental é importante fundamento a respaldar a atribuição do Ministério Público na fiscalização da atuação administrativa no processo de licenciamento ambiental. Não se trata de interferência ou intervenção do promotor de justiça, mas sim, de dever constitucional.

Devemos lembrar que, os recursos ambientais são finitos, logo interligados à noção de desenvolvimento sustentável, que se protraí para o futuro, já que o uso dos bens ambientais deve possibilitar às futuras gerações, pelo menos, a mesma qualidade de vida saudável que temos hoje. Eis a responsabilidade intergeracional.

---

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella *in* Direito Administrativo. Editora Atlas: São Paulo. 10ª. Edição. p. 437.

Assim, compatibilizar o sistema natural com o sistema social propiciando o equilíbrio ecológico do meio ambiente é o maior desafio que todos nós temos, enquanto integrantes do poder público ou membros da coletividade na defesa do meio ambiente.

A tutela do meio ambiente consagrada na Lei Máxima exige a participação popular. A experiência demonstra que a eficácia da proteção do patrimônio ambiental é diretamente proporcional à consciência, educação e participação do grupo social.

Devemos ter interiorizado que participação não é uma concessão da lei ou do administrador, participação é uma construção, cuja base é o ideal de sociedade que os indivíduos querem para si e para aqueles que lhes sucederão. No dizer de DEMO<sup>4</sup> “Não existe participação suficiente e nem acabada” e conclui o festejado autor:

“ Participação é um processo de conquista, não somente na ótica da comunidade ou dos interessados , mas também do técnico, do professor, do pesquisador, do intelectual. Todas estas figuras pertencem ao lado privilegiado da sociedade... Se o processo de participação for coerente e consistente atingirá tais privilégios, pelo menos no sentido de que a distância entre tais figuras e os pobres deverá diminuir”.

Nos incisos e parágrafos do art. 225 da CF/88 o legislador constitucional estabeleceu os instrumentos para assegurar a efetividade do

---

<sup>4</sup> DEMO, Pedro *in* Participação é uma conquista: Noções da política social participativa. Ed. Cortez: São Paulo. 2ª edição. p.21

direito ao meio ambiente saudável, dentre eles, no inciso IV está o estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade, potencialmente, causadora de significativa degradação do meio ambiente. Inclusive, observamos que, quando o constituinte ressalvou a publicidade do Estudo de Impacto Ambiental-EIA, pretendeu prestigiar e dotar de importância a participação no procedimento de licenciamento.

Como acentua BENJAMIN<sup>5</sup> “ a chamada função ambiental perpassa a órbita do Estado e chama o cidadão, individual ou coletivamente, para exercer algumas de suas missões...”

### **III- ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

#### **III.1- A atribuição do Ministério Público na proteção do Meio Ambiente**

O art. 127, *caput*, da Constituição Federal de 1988 define o Ministério Público como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Ainda, estabelece no seu art. 129 quais as funções institucionais do Ministério Público, *in verbis*:

“III- promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público

---

<sup>5</sup> BENJAMIN, Antonio Herman *in* Dano ambiental, Prevenção, Reparação e Repressão. RT 75/82.

e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos...”

Portanto, por vontade constitucional cabe ao Ministério Público atuar como o “advogado” da sociedade, em especial, nos interesses que lhes são mais caros, tanto que, expressamente, nominados: patrimônio público e social e meio ambiente.

Sobre esta instituição milenar, que atravessou a história e o oceano até chegar ao Brasil por meio das leis portuguesas trazemos as lições de BONAVIDES<sup>6</sup>:

“O Ministério Público nem é governo, nem oposição. O Ministério Público é constitucional; é a Constituição em ação, em nome da sociedade, do interesse público, da defesa do regime, da eficácia e salvaguarda das instituições”... O Ministério Público é, portanto, pedaço vivo da Constituição; órgão que o Executivo, mergulhado num oceano de podridão, num mar de lama, num abismo de miséria, desejava morto ou inibido para o desempenho de sua missão ética e saneadora das instituições”.

Pelo texto constitucional deverá o Ministério Público atuar na proteção do meio ambiente, na forma mais ampla possível, não só na reparação quando o dano se configurar, nas hipóteses de responsabilização

---

<sup>6</sup> BONAVIDES, Paulo *in* Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. Ed. Malheiros: São Paulo. 2003.p. 383-384 e 388).

administrativa, civil ou criminal, mas, sobretudo, na atuação preventiva, com a finalidade precípua de impedir que o dano ocorra.

Reforçando esta assertiva a lei 7.347/85 que disciplina a ação civil pública, recepcionada pela atual Constituição, autoriza a propositura da ação cautelar<sup>7</sup>, com o objetivo de evitar o dano ao meio ambiente.

Ademais, da leitura deste texto legal depreendemos que, o legitimado melhor aparelhado para a ação cautelar e ação civil pública em defesa do meio ambiente é o Ministério Público, em razão da atribuição exclusiva para a instauração do inquérito civil<sup>8</sup>, com fins a levantar as provas do direito ameaçado ou violado e, assim, instrumentalizar as demandas.

Entendemos que, em decorrência das regras estabelecidas na Constituição e na legislação infraconstitucional não procede a crítica dos empreendedores e órgãos licenciadores de que a atuação do Ministério Público dificulta o licenciamento, atrasando-o, o que se revelaria uma intromissão injustificável. Muitos dizem que, a postura ativa dos promotores é um atentado ao estado democrático, vez que seus membros não foram eleitos pelo povo e suas ações se contrapõem à vontade dos governantes no direcionamento do desenvolvimento regional.

Sobre este aparente conflito já se posicionou FRISCHEISEN<sup>9</sup>:

---

<sup>7</sup> Vide art. 4º da Lei 7.347/85.

<sup>8</sup> Vide § 1º do Art. 8º da Lei 7.347/85.

“...Será mais eficiente, na exata proporção que o Administrador entenda o Ministério Público como um agente que também tem como atribuição constitucional a construção de mecanismos eficazes para o efetivo exercício dos direitos da ordem social constitucional. Nesse sentido, o Ministério Público estará mais uma vez atuando como um canal de mediação de demandas coletivas existentes na sociedade, criando mais um canal de comunicação entre a comunidade e a Administração”.

### **III.2- O licenciamento ambiental**

O licenciamento ambiental é o instrumento posto à disposição a possibilitar a conciliação entre o meio ambiente e o desenvolvimento.

Como já ressaltado, anteriormente, o licenciamento foi contemplado pela Lei Maior quando o § 1º, inciso IV do art. 225 exige a avaliação do impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, recepcionando a Lei 6.938/81, que, nos incisos III e IV do art. 9º caracterizam a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento como instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e no *caput* do art. 10 condiciona o licenciamento prévio à construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras.

BRAGA FILHO<sup>10</sup> salienta que este instrumento é fundamental para a prevenção e monitoramento dos danos ambientais. Assevera, ainda, que:

“ O instrumento do licenciamento ambiental é uma forma de conciliação, de diálogo, de mediação nos diversos níveis da sociedade civil em todas as suas formas atuantes junto ao ente federado e vice-versa, na busca constante do equilíbrio e do fortalecimento dessas relações”.

Para se auferir a interferência de determinada atividade produtiva com capacidade de produzir significativo impacto sobre o meio ambiente, o legislador criou o mecanismo do Estudo de Impacto Ambiental-EIA, capaz de avaliar a dimensão da intervenção do empreendimento, minimizando, assim, os impactos ambientais negativos, bem como os custos econômicos e sociais.

Em decorrência do princípio constitucional da publicidade do estudo de impacto ambiental surge o Relatório de Impacto Ambiental–RIMA que, necessariamente, deve refletir as conclusões do EIA, subsidiando a coletividade de informações, incentivando-a à participação popular, inclusive, na audiência pública. Assim, deve ser expresso em linguagem acessível à sociedade, contemplando técnicas de comunicação visual para a plena compreensão das possíveis consequências ambientais do projeto, bem como suas alternativas e medidas mitigadoras e compensatórias.

---

8FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca *in* Políticas Públicas: A responsabilidade do Administrador e o Ministério Público. Max Limonad: São Paulo. 2000. p.140.

9 BRAGA FILHO, Edson de Oliveira *in* O Licenciamento Ambiental: uma visão realista. Ed. Fiuza:São Paulo. 2007.p.47.

Segundo a resolução CONAMA 001/86, em seu artigo 1º, impacto ambiental é definido “ como qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultantes das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde, a segurança e o bem estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade dos recursos ambientais”.

Porém, somente com a Resolução CONAMA 237/97 o procedimento de licenciamento foi descrito, bem como suas etapas e critérios, aliás, aplicáveis até a presente data.

Embora nos pareça óbvio que as conclusões do EIA são vinculadas para a Administração, tal situação não é tão pacífica, vez que conflitos, muitas vezes, são gerados pela postura do administrador que entende, ainda, ser dotado de discricionariedade para decidir sobre a viabilidade socioambiental do empreendimento. Para muitos governantes o que vale é a geração de empregos e impostos.

Com fim a corroborar o nosso posicionamento citamos FERNANDES<sup>11</sup>:

“ O Estudo de Impacto Ambiental representa verdadeiro limite da decisão administrativa, não se confundindo com ela. Embora seja considerado como parte do procedimento decisório, não compõe, obviamente a decisão em si. Visa, mais do que nunca, ampliar o controle tanto judicial quanto social, sobre os atos praticados pelo administrador público”.

---

<sup>11</sup> FERNANDES, Paulo Victor *in* Impacto Ambiental. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo. 2005.p.122.

Identificamos certa complexidade no Estudo de Impacto Ambiental, uma vez que sendo o sistema natural vivo e mutável a previsão dos efeitos negativos e certos aspectos do desequilíbrio ecológico só aparecerão muitos anos mais tarde, razão pela qual devem ser empregados na sua elaboração os recursos técnicos e científicos mais atuais.

É interessante, ainda, registrar que, a Lei 9.605/98 tipifica como crime, em seu art. 60 " construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidoras sem licença ou autorização dos órgãos competentes...".

#### **IV-CASO: COMPANHIA SIDERÚRGICA DO ATLÂNTICO-CSA**

O inquérito civil teve início em decorrência do encaminhamento de cópia dos Estudos de Impacto Ambiental ao Ministério Público estadual objetivando subsidiar os licenciamentos ambientais da Usina Siderúrgica e do Terminal Portuário.

##### **IV.1- Caracterização da atividade**

Segundo parecer técnico<sup>12</sup> de licença prévia, da lavra da FEEMA a capacidade nominal do empreendimento será de 4 milhões e 850 mil ton/ano de placas de aço.

O empreendimento contará, além da siderurgia, de unidades de fabricação de cimento e oxigênio, de usina termelétrica e de sistema de captação, tratamento e distribuição de água.

---

<sup>12</sup>Parecer FEEMA referente ao processo E-07/200.751/05 anexado ao inquérito Civil nº MA 3582 da 3ª Promotoria de Justiça de Meio Ambiente da Capital.

#### **IV.2- Caracterização ambiental da área<sup>13</sup>**

O terreno da CSA situa-se no distrito industrial de Santa Cruz, na cidade do Rio de Janeiro, cujos limites são os canais de São Francisco e do Guandu, a baía de Sepetiba e a Avenida João XXIII.

A área coberta de vegetação de mangue abrange 144,2 hectares, o que representa 15,3 % do total do terreno. O manguezal na porção mais próxima ao canal de São Francisco apresenta uma maior estruturação e um melhor estado de conservação do que aquela situada nas proximidades do canal do Guandu. Ocorre alteração da composição florística do bosque de manguezal à medida que há o afastamento da costa. A espécie mais importante para a contribuição basal é o mangue branco, cujo perfil foi considerado maduro. Ao longo do canal de São Francisco a espécie de maior contribuição é o mangue branco, seguida do mangue vermelho e mangue preto, todas em estado maduro.

A vegetação arbórea recobre as duas margens do canal, numa extensão de, aproximadamente, 2.000m a partir do bosque de manguezal, formando um corredor de cerca de 10 m de largura em cada uma das margens.

Quanto à fauna os estudos revelaram que, além das espécies típicas de mangue como moluscos e caranguejos, há ocorrências de aves migratórias e do jacaré-de-papo-amarelo.

Já a qualidade do ar na bacia aérea encontra-se comprometida em relação aos poluentes partículas totais em suspensão, partículas inaláveis e ozônio. Foram registrados valores de concentração superiores a

---

<sup>13</sup> Parecer citado.

50% dos padrões primários de qualidade do ar. O poluente NO<sup>2</sup> apresentou valores de concentração expressivos, já que alcançaram 21% do padrão.

Esta região da baía é caracterizada por fundos lamosos ou sílticos. A biota da baía de Sepetiba vem sendo progressivamente ameaçada pela contaminação de cádmio e zinco provenientes do passivo ambiental do Ingá.

A qualidade da água da região hidrográfica da baía de Sepetiba reflete o acelerado crescimento urbano e industrial nos últimos 30 ( trinta) anos. O crescimento industrial caracterizado, principalmente, pela implantação de metalúrgicas, siderúrgicas e indústrias de bebidas e alimentação, tem contribuído para a expressiva contaminação dos corpos hídricos locais por efluentes industriais, destacando-se a poluição por metais pesados.

Dentre os rios que se destacam pela contaminação por efluentes industriais relacionam-se: Poços e Queimados afluentes do canal de São Francisco; Prata do Medanha e Campinho, afluentes do Guandu-Mirin e canal do Guandu e os canais do Itá e Santo Agostinho. Esses rios drenam as áreas de maior adensamento industrial como os distritos industriais de Santa Cruz e Campo Grande. Todos esses rios deságuam na baía de Sepetiba conferindo à mesma um alto nível de poluição associado às atividades industriais.

### **IV.3- Principais questionamentos**

A simples análise do item anterior que reproduziu partes do parecer da FEEMA, baseado no EIA, nos leva à seguinte conclusão: o Estado do Rio de Janeiro manteve-se omissa na fiscalização das atividades,

potencialmente poluidoras, no distrito industrial de Santa Cruz, nos últimos 30 anos.

Ademais, o comprometimento ambiental da região, marcada pela contaminação hídrica dos rios e da baía de Sepetiba por resíduos industriais e pela poluição atmosférica, demonstra o desrespeito à Constituição, às leis e, conseqüentemente, às restrições inseridas em todos os licenciamentos ambientais das atividades já instaladas.

É nessa ambiência natural e política tão fragilizada que o licenciamento ambiental do empreendimento CSA Siderúrgica do Atlântico se verificou.

Dentre os principais questionamentos no licenciamento, destacamos: rigidez locacional; saturamento da capacidade da bacia aérea; impactos no manguezal e na faixa marginal de proteção dos corpos d'água e exclusão da pesca.

A atuação do Promotor de Justiça na condução da investigação contou com o suporte técnico da equipe multidisciplinar do Grupo de Apoio Técnico do Ministério Público- GATE que já em sua primeira avaliação<sup>14</sup> concluiu que "o EIA da Usina Siderúrgica não apresentou medidas mitigadoras e compensatórias", o que nos orientou na adoção da estratégia de mobilizar os pescadores.

Reuniões foram realizadas com a participação dos promotores envolvidos na investigação, da equipe técnica do Ministério Público e dos

---

<sup>14</sup> Justificativa de Audiência Pública emitida no processo MPRJ 2005.001.52122.00 que se encontra anexada aos autos do inquérito civil instaurado na 3ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente.

técnicos responsáveis pela confecção do EIA para a adequação do estudo que embasaria o licenciamento.

Vários programas foram estabelecidos dentre as 45 condicionantes da Licença de Instalação e o Plano Básico Ambiental- PBA segundo o Presidente da FEEMA, à época, Axel Graef, "foi integralmente incorporado ao processo de licenciamento, passando a fazer parte das obrigações do empreendedor, formalizadas pelas Condições de Validade Gerais da LI nº FE011695".<sup>15</sup>

O movimento social dos pescadores assume dimensão e relevância, não só no Rio de Janeiro, mas, também, na Alemanha, pátria da empresa empreendedora, o que culminou com a condenação do empreendimento no Tribunal Ambiental dos Povos<sup>16</sup>.

Ainda, foi proposta ação civil pública pela Associação de Pescadores questionando vários aspectos da licença, mas não foram contemplados pelo Poder Judiciário.

#### **IV.4- Implantação do Empreendimento em contrariedade à licença de instalação**

Da Licença de Instalação Nº FE011695 consta a restrição 17: "atender a autorização do IEF". Em resposta à Promotoria de Justiça do Meio Ambiente<sup>17</sup> a FEEMA informa que " de acordo com a autorização emitida pelo IEF/RJ/17/2006, mediante ofício 1485 de 05/09/06 é autorizada a supressão de vegetação situada na projeção da ponte de acesso ao terminal".

---

<sup>15</sup> Ofício FEEMA/PRES nº 1230/07 acostado aos autos do inquérito civil citado.

<sup>16</sup> Acesso [www.ciranda.net/spip/article2362.html](http://www.ciranda.net/spip/article2362.html) aos 28 .08.2010

<sup>17</sup> Ofício citado.

Ocorre que, após denúncia de desmatamento na área do empreendimento ofertada pelo sistema de ouvidoria do MPRJ realizou-se vistoria no local com técnicos dos extintos órgãos ambientais FEEMA e IEF, técnicos do GATE e o promotor responsável pela investigação.

Constatado o corte raso do manguezal em desacordo com a LI expedida lavrou-se, no ato da vistoria, o auto de constatação nº 615<sup>18</sup>, pelo Instituto Estadual de Florestas-IEF.

O Relatório de Vistoria<sup>19</sup> firmado por quatro técnicos dos órgãos ambientais concluiu que:

“ Foi constatado na vistoria que o dique que está sendo construído nas proximidades da área que vai ser ocupada pela coqueria, isolou um manguezal e represou a água. Se a água não for escoada, as árvores vão morrer por asfixia causando um dano ambiental ... A implantação do empreendimento está causando a eliminação da pequena mata paludosa, próxima da área onde está sendo implantado o canteiro para a fabricação dos pilares da ponte ... Para fazer o estaqueamento da ponte, a vegetação foi suprimida em desacordo com o proposto no requerimento da empresa para a supressão de vegetação, protocolado no IEF/RJ, na qual a

---

<sup>18</sup> Cópia do auto de constatação anexado ao Inquérito Civil nº 3098/07 instaurado em razão do dano ambiental provocado pela supressão de vegetação considerada de preservação permanente, em tramitação na 3ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Capital.

<sup>19</sup> Relatório de Vistoria anexado no inquérito civil citado.

intervenção naquela área de preservação permanente colonizada pelo manguezal “ se daria através de um método de construção em balanço de modo a permitir que e faça apenas a poda da vegetação e não o corte raso”...Em função de ter sido identificado corte raso na área em questão de cerca de 1.500 m<sup>2</sup>, foi lavrado pelo IEF o Auto de Constatação nº 615, aos 23.01.07, às 15:30”.

Em razão da verificação do dano ambiental instaurou-se novo procedimento investigativo, objetivando a reparação e compensação dos danos perpetrados. Destacamos, por oportuno, que, a vistoria ocorreu aos 23.01.2007 e a empresa noticiada apresentou autorização<sup>20</sup> para remoção de vegetação expedida pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, datada de 30.01.2007 permitindo, o corte de 43.500m<sup>2</sup> de vegetação, não dotando, portanto, de legalidade a supressão do manguezal.

Vale registrar que, a conduta danosa referida constitui crime nos termos do art. 38 da Lei 9.605/98 “ Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção”. A pena é de detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas cumulativamente e na hipótese culposa a pena será reduzida à metade.

Infelizmente, a importância institucional do estudo de impacto ambiental e do licenciamento como um todo, ainda, não foi apreendida para a realização do ideal do desenvolvimento sustentável.

---

<sup>20</sup> Autorização anexada no inquérito citado.

Finalizando esta etapa do trabalho lançamos luz no complexo sistema ambiental da região da baía de Sepetiba, em total desequilíbrio, cujo passivo ambiental deve ser assumido por todos, poder público, setor produtivo e coletividade, sob pena de não conseguirmos reverter esse quadro. Para tanto, não basta a aplicação da legislação, deve-se adotar uma postura inovadora e transformadora, com a implementação de um amplo e democrático processo de gestão ambiental.

Diante da dificuldade de delimitarmos o conceito de gestão ambiental enquanto instrumento eficaz de restauração ambiental trazemos as lições de ALMEIDA<sup>21</sup>:

“ Gestão ambiental é o processo de articulação das ações dos diferentes agentes sociais que interagem em um dado espaço com vistas a garantir a adequação dos meios de exploração dos recursos ambientais- naturais, econômico e sócio-culturais- às especificidades do meio ambiente, com base em princípios e diretrizes previamente acordado/definidos”.

#### **IV- A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DECORRENTE DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA CSA SIDERÚRGICA DO ATLÂNTICO**

O instituto da compensação ambiental é novo e, em aperfeiçoamento, o que não retira o valor da iniciativa de implementá-lo pela Secretaria do Ambiente do Rio de Janeiro no que concerne à aplicação dos recursos oriundos do licenciamento do empreendimento CSA Siderúrgica do Atlântico.

---

<sup>21</sup> ALMEIDA, J. *in* Política e Planejamento Ambiental. Ed. Thex: Rio de Janeiro. 2005.p. 27.

Observamos que, a aplicação destes recursos pelo Estado do Rio de Janeiro se funda nas conclusões do Parecer nº 04/09-RTAM-PG-2<sup>22</sup>, da lavra do Subprocurador-Geral do Estado, Dr. Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas.

Nossa análise se centrará em dois aspectos: natureza jurídica dos recursos oriundos da compensação ambiental e submissão do Estado do Rio de Janeiro ao Decreto regulamentador da lei do SNUC, nº 4.340/2002.

Primeiramente, cabe-nos realçar que, a Constituição Federal, em seu art. 170, VI prevê como princípio da Ordem Econômica a “defesa do meio ambiente”, e por meio da Emenda 42/2003 passou a explicitar que tal se dá “inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”. Logo, a compatibilização da livre iniciativa com o meio ambiente é constitucional.

Explicitamente, a compensação criada pelo art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 pretende, como demonstra sua própria nomenclatura, compensar uma perda e se concretiza propiciando a implantação de uma unidade de proteção ambiental em outro local que não aquele onde se situa o empreendimento em questão. Não se trata, portanto, de medida preventiva, mas de tentativa de reequilibrar aquele impacto negativo em outro ecossistema.

Com efeito, a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, declara regulamentar o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal, e instituiu o “Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza” -SNUC, estabelecendo no art. 36 que:

---

<sup>22</sup> Processo E-07/000.436/09

“Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, *o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral*, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei”.

Acrescendo à ideia central do bem ambiental ser de uso comum do povo devemos ter em mente que a compensação ambiental tem sua razão na natureza jurídica do bem tutelado, pois como entender que o bem ambiental pertencendo, indistintamente, a todos, possa ser utilizado como insumo de produção ou até mesmo destruído, como na hipótese da supressão de vegetação de mangue, considerada por lei como de preservação permanente, para a implantação de atividade produtiva e geradora de lucro.

Para evoluirmos no nosso raciocínio é imperioso traçarmos a distinção entre a compensação decorrente da responsabilização civil pela exigência constitucional da reparação **integral** do dano ambiental, que pressupõe, necessariamente, ato ilícito e dano, da compensação SNUC que decorre do princípio do poluidor-pagador e visa compensar a sociedade que já sofre com as consequências da implantação de uma atividade de significativo impacto ambiental.

A Suprema Corte<sup>23</sup> no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.338-Distrito Federal não reconheceu na compensação Snuc uma forma de indenização, por ela não se fundamentar em efetivo dano ambiental, invocando neste ponto o princípio do usuário-pagador. O relator do processo, Ministro Carlos Ayres Britto, respaldou a constitucionalidade da compensação na densificação do princípio do usuário-pagador, “como um mecanismo de assunção de responsabilidade social partilhada pelos custos ambientais consequentes da atividade econômica”. Observou o culto jurista a seguinte condição: “o estudo ambiental específico entenda que, daquele empreendimento, possa resultar impacto ambiental”.

RODRIGUES<sup>24</sup> ao estudar o instituto salienta que:

“... A Compensação SNUC é uma prestação legalmente obrigatória em dinheiro (obrigação de apoiar), não se destinando a punir ilicitude, pois o empreendimento especialmente impactante que está na sua origem é executado conforme o estado da arte em matéria de tecnologia, com a cabível mitigação ambiental, em função do desenvolvimento sustentável. A obrigação *ex lege* não deriva de uma ilicitude, pois o empreendedor age na chamada “zona de tolerância”, que se situa a meio caminho da “zona livre” e da “zona proibida” de utilização da Natureza. Aliás, a *Lei do SNUC* invoca

---

<sup>23</sup> Ementário nº 2324-2 DJE 112 Divulgação 19/06/2008 Publicação 20/06/2008

<sup>24</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha *in* Aspectos Jurídicos da Compensação Ambiental do art. 36, §1º da Lei Brasileira das Unidades de Conservação (Lei 9.985/2000). Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 2007. n.º 46. p 201.

como seus fundamentos os incisos I, II, III e VII do art. 225, § 1º, da Constituição Federal, e não o § 3º desse dispositivo, que é aquele que funda o combate à ilicitude ambiental por meio de sanções e reparações de danos causados”.

A literatura econômica partilha do mesmo entendimento. Nas palavras de MOTTA<sup>25</sup> “... As perdas geradas pela degradação dos recursos naturais são obtidas através de estimativas de gastos necessários para evitar essas perdas ... uma aplicação do conceito de despesas ambientais...”.

Outro ponto a ser avaliado é a aplicação do Decreto 4.340/2002 pelo estado do Rio de Janeiro na observância da prioridade da aplicação dos recursos advindos da compensação ambiental. O Decreto regulamenta os artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000 e estabelece no art. 33:

Art. 33. A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985 , de 2000, nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, deve obedecer à seguinte ordem de prioridade:

I - regularização fundiária e demarcação das terras;

---

<sup>25</sup> MOTTA, Ronaldo Serôa da. (coord.). Sistemas integrados – 3.3 procedimentos de valoração. In: *Contabilidade ambiental: teoria, metodologia e estudos de casos no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1995.p.49.

II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;

III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;

IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e

V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

Parágrafo único. Nos casos de Reserva Particular do Patrimônio Natural, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico e Área de Proteção Ambiental, quando a posse e o domínio não sejam do Poder Público, os recursos da compensação somente poderão ser aplicados para custear as seguintes atividades:

I - elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da unidade;

II - realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes;

III - implantação de programas de educação ambiental; e

IV - financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada.

A noção de hierarquia das leis está ligada à supremacia da Constituição. Aliás, cada estado tem uma Constituição própria e um conjunto de leis estaduais, que deve se enquadrar nas federais. Da mesma forma, os Municípios, ao elaborar suas leis orgânicas e as demais leis, devem conformá-las de modo a não colidir com a Lei Estadual e a Federal.

É entendimento majoritário na doutrina que as normas de proteção ao meio ambiente são de interesse geral, destinadas a regulamentar a matéria em âmbito nacional, da mesma maneira que todas as matérias de interesse coletivo. É nesse sentido a opinião de GRECO<sup>26</sup>:

“... Normas gerais não são apenas linhas gerais, princípios ou critérios básicos a serem observados pela legislação suplementar dos Estados. Normas gerais contrapõem-se a normas particulares. A União, nessas matérias, pode legislar com maior ou menor amplitude, conforme queira impor a todo o País uma legislação mais ou menos uniforme. O que a União não pode é legislar sobre assuntos particulares da esfera de interesses ou de peculiaridades dos Estados. Normas gerais são normas uniformes, isonômicas,

---

<sup>26</sup> GRECO, Leonardo *in* Competências constitucionais em matéria ambiental. Revista dos Tribunais: São Paulo, v. 687. 2003.p. 23.

25FARIAS, Paulo José Leite *in* Competência federativa e proteção ambiental. Sergio Antonio Fabris Editor:Porto Alegre.1999. p. 356.

aplicáveis a todos os cidadãos e a todos os Estados...”.

Entendemos que, a razão de ser da legislação ambiental, é assegurar a defesa do meio ambiente, razão pela qual a União, nos limites da sua competência, pode estabelecer norma geral a ser, indistintamente, aplicada por todos os Estados da Federação e seus Municípios buscando resguardar o interesse geral.

Ao tratar do tema acentua FARIAS <sup>27</sup>:

“...Pelos já citados §§ 1º e 4º do art. 24, pelo art. 225 da Constituição, bem como pela indefinição do que seja norma especial, deve-se, *fortiori ratione*, fixar como diretriz exegética que os eventuais conflitos, nos quais a noção de norma geral e especial não seja suficiente, devem ser resolvidos pela prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, por tratar-se de preceito constitucional (lei nacional) que se impõe à ordem jurídica central ou regional (*in dubio pro natura*)... Assim, o princípio *in dubio pro natura* deve constituir um princípio inspirador da interpretação. Isto significa que, nos casos em que não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável ao meio

ambiente... Fica assim solucionado o conflito em função da maior restritividade da legislação federal ou estadual, caso não se possa distinguir com clareza que se trata de normas específicas ou gerais...”.

Registre-se que, a generalidade é a principal característica da norma jurídica, decorrendo daí a sua aplicabilidade a todos, logo a complementação da norma, por uma legislação mais específica só se verificará quando necessário para a proteção integral do bem jurídico.

MUKAI<sup>28</sup> destaca que “... em matéria ambiental a legislação municipal e a estadual não podem ir de encontro à lei federal, visto que a legislação municipal terá que observar as normas gerais válidas da União e dos Estados, e os Estados e o Distrito Federal terão de observar necessariamente as normas gerais editadas pela União...”.

Acerca do tema já se posicionou o STF<sup>29</sup>:

“... Diante dos amplos termos do inc. IV do par. 1. do art. 225 da Carta Federal, revela-se juridicamente relevante a tese de inconstitucionalidade da norma estadual que dispensa o estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais. Mesmo que se admitisse a possibilidade de tal restrição, a lei que poderia viabilizá-la estaria inserida na competência do

---

<sup>28</sup> MUKAI, Toshio *in* Direito Ambiental sistematizado. 4. ed. Forense: Rio de Janeiro Universitária. 2002. p. 21.

<sup>29</sup> ADI 1086 MC / SC - SANTA CATARINA Medida cautelar na Ação direta de inconstitucionalidade Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO Julgamento: 01/08/1994 Órgão Julgador: TRIBUNAL PLENO Publicação: DJ 16-09-1994 PP-42279 EMENT VOL-01758-02 PP-00435

legislador federal, já que a este cabe disciplinar, através de normas gerais, a conservação da natureza e a proteção do meio ambiente (art. 24, inc. VI, da CF), não sendo possível, ademais, cogitar-se da competência legislativa a que se refere o par. 3. do art. 24 da Carta Federal, já que esta busca suprir lacunas normativas para atender a peculiaridades locais, ausentes na espécie...”

### **CONCLUSÃO:**

Temos consciência que o projeto apresentado está em estágio experimental e que o aperfeiçoamento da aplicação dos recursos depende da sua implementação na prática. Contudo, os aspectos aqui abordados são lições tradicionais no direito.

Diante da caracterização constitucional do bem ambiental como de uso comum do povo, há que se concluir que, os valores advindos da cobrança da compensação ambiental é de natureza pública, razão pela qual devem se submeter ao regramento disciplinado na Lei 8.666/93.

No que concerne à prioridade de aplicação dos recursos estabelecida no Decreto nº 4.340/2002 constatamos que a norma não é obedecida pelo estado do Rio de Janeiro. Verificamos que, os projetos executados com estes recursos não se enquadram na preferência estatuída pelo legislador, a saber, “Reforço operacional da unidade de coordenação de compensação”; “Estruturação do núcleo de regularização fundiária; “Implementação de guaritas, pórticos e acesso do Parque Estadual dos Três Picos”; Revitalização do Núcleo Piraquara- subsede do Parque Estadual da Piraquara”.

Por fim, é imperioso um posicionamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro acerca da execução de tais recursos para que a

compensação ambiental não tenha o mesmo destino da maioria dos fundos ambientais em nosso país, não alcançando, assim, o desafio do desenvolvimento sustentável.

## **V- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALMEIDA, J. *in* Política e Planejamento Ambiental. Ed. Thex: Rio de Janeiro. 2005.

BENJAMIN, Antonio Herman *in* Dano ambiental, Prevenção, Reparação e Repressão. RT 75/82.

BONAVIDES, Paulo *in* Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. Ed. Malheiros: São Paulo. 2003.

BRAGA FILHO, Edson de Oliveira *in* O Licenciamento Ambiental: uma visão realista. Ed. Fiuza: São Paulo. 2007.

DEMO, Pedro *in* Participação é uma conquista: Noções da política social participativa. Ed. Cortez: São Paulo. 2ª edição.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella *in* Direito Administrativo. Editora Atlas: São Paulo. 10ª. Edição.

FARIAS, Paulo José Leite *in* Competência federativa e proteção ambiental. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre. 1999.

FERNANDES, Paulo Victor *in* Impacto Ambiental. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo. 2005.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco *in* Curso de Direito Ambiental Brasileiro. Editora Saraiva: São Paulo. 6ª edição.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca *in* Políticas Públicas: A responsabilidade do Administrador e o Ministério Público. Max Limonad: São Paulo. 2000.

GRECO, Leonardo *in* Competências constitucionais em matéria ambiental. Revista dos Tribunais: São Paulo, v. 687. 2003.

MOTTA, Ronaldo Serôa da. (coord.). Sistemas integrados – 3.3 procedimentos de valoração. In: *Contabilidade ambiental: teoria, metodologia e estudos de casos no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1995.

MUKAI, Toshio *in* Direito Ambiental sistematizado. 4. ed. Forense: Rio de Janeiro Universitária. 2002.

RODRIGUES, Marcelo Abelha *in* Aspectos Jurídicos da Compensação Ambiental do art. 36, §1º da Lei Brasileira das Unidades de Conservação (Lei 9.985/2000). Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 2007. nº 46.