

BERNARDINA FERREIRA FURTADO ABRÃO

**O DIREITO CONSTITUCIONAL AO MEIO
AMBIENTE NATURAL E A SUA
EFETIVAÇÃO**

OSASCO—SP

2005

BERNARDINA FERREIRA FURTADO ABRÃO

**O DIREITO CONSTITUCIONAL AO MEIO
AMBIENTE NATURAL E A SUA
EFETIVAÇÃO**

OSASCO—SP

2005

T

A143d

BERNARDINA FERREIRA FURTADO ABRÃO

**O DIREITO CONSTITUCIONAL AO MEIO
AMBIENTE NATURAL E A SUA
EFETIVAÇÃO**

**OSASCO – SP
2005**

BERNARDINA FERREIRA FURTADO ABRÃO

**O DIREITO CONSTITUCIONAL AO MEIO
AMBIENTE NATURAL E A SUA
EFETIVAÇÃO**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do UNIFIEO – Centro Universitário FIEO, para obtenção do título de Mestre em Direito, tendo como área de concentração “Positivção e Concretização Jurídica dos Direitos Humanos”, dentro do projeto A Tutela da Dignidade da Pessoa Humana perante a Ordem Pública, Social e Econômica, inserido na linha de pesquisa Efetivação Jurisdicional dos Direitos Fundamentais, sob orientação da Professora Doutora Anna Cândida da Cunha Ferraz.

**OSASCO – SP
2005**



CDU	T
PHA	AME
ASS.	colru

Catálogo-na-publicação
Biblioteca UNIFIEO – Fundação Instituto de Ensino para Osasco

ABRÃO, Bernardina Ferreira Furtado.

O direito constitucional ao meio ambiente natural e a sua efetivação/Bernardina Ferreira Furtado Abrão; orientação Profa. Anna Cândida da Cunha Ferraz. Osasco, 2005. 197f.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito do UNIFIEO – Centro Universitário FIEO

1. Constituição. 2. Meio ambiente. 3. Direitos fundamentais. 4. Efetividade.

Banca examinadora

Dr. Sandra del J
Perceval de la

À Profa. Anna Cândida, a quem admiro e respeito.

Agradecimentos

À minha mãe, Maria, a quem devo meu caráter e minha força.

Ao meu falecido pai, Luis, por uma infância feliz.

Ao meu marido, Paulo, pelo amor e incentivo intelectual.

Ao meu filho, Antônio, por existir.

RESUMO

Dissertação elaborada com o objetivo de analisar o direito fundamental ao meio ambiente sadio e sua efetividade.

A partir de crítica apresentada por Norberto Bobbio, em sua obra *A era dos direitos* – em que afirma que o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de proclamá-los, pois para isso bastam argumentos convincentes, mas efetivá-los – e do art. 225, da Constituição Federal de 1988, dedicado ao meio ambiente, elaboramos um estudo acerca da dificuldade de efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De início, abordamos a conquista dos direitos do homem; o surgimento dos direitos de primeira, segunda e terceira gerações; a evolução histórica do Direito Ambiental, destacando os problemas ambientais mundiais que deram origem às primeiras discussões sobre o tema; a evolução do Direito Ambiental em nosso país, destacando algumas leis, como por exemplo, Lei 6.938/81, 7.347/85, respectivamente, a lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e a que disciplinou a Ação Civil Pública.

Concluimos a primeira etapa do estudo fazendo uma abordagem do meio ambiente como bem jurídico fundamental, bem como os princípios relacionados ao Direito Ambiental.

Na segunda fase do trabalho discutimos o meio ambiente na Constituição Federal e a sua efetividade.

Para tanto, analisamos os princípios constitucionais que permeiam o Direito Ambiental; a competência da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios em matéria ambiental; a proteção jurídica do meio ambiente na Constituição Federal e legislação infraconstitucional, discutindo a interpretação e a concretização dessas normas; a aplicabilidade e efetividade da legislação ambiental mediante a atuação do Poder Público e sociedade civil; e a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente em três esferas: administrativa, civil e penal.

Para finalizar, apresentamos estudo crítico acerca do problema da efetivação do Direito Ambiental e concluimos que, apesar de o homem ter avançado em relação ao problema da proteção ambiental, já que percebeu que não está dissociado da natureza e que os recursos naturais são finitos, essa proteção caminha lentamente.

Desse modo, ainda que a legislação ambiental brasileira seja das mais avançadas do mundo, a efetiva proteção do meio ambiente ainda está longe de acontecer, o que demonstra, de acordo com a crítica de Bobbio, que não basta o direito proclamado numa Constituição, é necessário protegê-lo e efetivá-lo.

RIASSUNTO

Questo lavoro ha lo scopo di analizzare il diritto fondamentale all'ambiente sano e la sua effettività.

Partendo dalla critica avanzata da Norberto Bobbio nella sua opera *L'età dei Diritti* – in cui sostiene che il problema fondamentale che riguarda i diritti dell'uomo oggi non è soltanto affermarli, il che si può conseguire con argomenti convincenti, ma metterli in atto – ; e dall'art. 225 della Costituzione Federale del 1998, dedicato all'ambiente, abbiamo eseguito uno studio sulla difficoltà di rendere effettivo il diritto ad un ambiente ecologicamente equilibrato.

Anzitutto abbiamo presentato la conquista dei diritti dell'uomo; il sorgere dei diritti della prima, seconda, terza generazione; l'evoluzione storica del diritto ambientale, mettendo in evidenza i problemi ambientali mondiali che sono stati causa delle prime discussioni sul tema; l'evoluzione del Diritto Ambientale nel nostro paese, evidenziando alcune leggi, come ad esempio, la Legge 6.938/81, che ha istituito la Politica Ambientale Nazionale, e la Legge 7.347/85, che ha ordinato l'Azione Civile Pubblica.

Abbiamo nella prima fase del lavoro eseguito uno studio dell'ambiente come bene giuridico e dei principi giuridici relativi all'ambiente.

Nella seconda parte del lavoro studiamo il posto dell'ambiente nella Costituzione Federale e la sua effettività, tramite l'analisi dei principi costituzionali che pervadano il Diritto Ambientali; le attribuzioni del governo federale, degli Stati membri della federazione, del Distretto Federale e dei Comuni in materia ambientali; la protezione giuridica dell'ambiente nella Costituzione Federale e la legislazione infracostituzionale, discutendo l'interpretazione e la concretizzazione di queste norme; l'applicabilità e l'effettività della legislazione ambientale mediante l'attuazione del pubblico potere e della società civile; e la responsabilità per danni causati all'ambiente da tre diversi punti di vista: amministrativo, civile e penale.

Per concludere, presentiamo uno studio critico sul problema dell'attuazione del Diritto Ambientale e siamo giunti alla conclusione che, malgrado i progressi dell'uomo in materia di protezione ambientale, visto che si è accorto che egli stesso fa parte della natura e che le risorse naturali sono finite, questi progressi sono molto lenti.

In questo modo, nonostante la legislazione ambientale brasiliana sia tra le più avanzate del mondo, la concreta protezione dell'ambiente è lontana dall'avverarsi, il che dimostra, conforme la critica di Bobbio, che non basta il diritto proclamato sulla Costituzione, è necessario proteggerlo e attuarlo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

PARTE I – NOÇÕES BÁSICAS

CAPÍTULO I

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS DO HOMEM 1

- 1. A conquista dos direitos do homem 1
 - 1.1 Direitos de primeira geração 3
 - 1.2 Direitos de segunda geração 5
 - 1.3 Direitos de terceira geração 9
 - 1.3.1 Direitos de terceira geração e meio ambiente 12

CAPÍTULO II

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO AMBIENTAL 14

- 1. Os problemas ambientais que deram origem às primeiras discussões sobre o meio ambiente 14
 - 1.1 Convenções de Paris (1960), Viena (1963) e Bruxelas (1969) 17
 - 1.2 O “Clube de Roma” 18
 - 1.3 Conferência das Nações Unidas de 1972 (Estocolmo) 18
 - 1.4 Relatório Brundtland 19
 - 1.5 Conferência das Nações Unidas de 1992 (ECO-92) 20
- 2. Evolução histórica no Brasil 21
 - 2.1 A Lei 4.717, de 29 de junho de 1965 22
 - 2.2 A Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 24
 - 2.3 A Lei 7.347, de 24 de julho de 1985 27

CAPÍTULO III

A ESSENCIALIDADE DO BEM JURÍDICO AMBIENTAL 30

- 1. Conceito de meio ambiente 30
 - 1.1 Conceito normativo 31
- 2. O meio ambiente como bem jurídico fundamental 34

CAPÍTULO IV

OS PRINCÍPIOS NO DIREITO AMBIENTAL 42

- 1. Princípio do acesso equitativo aos recursos naturais 43
- 2. Princípio do desenvolvimento sustentável 45
- 3. Princípio da função sócio-ambiental da propriedade 47

4. Princípio da integração e da cooperação entre os povos	50
5. Princípios usuário-pagador e poluidor-pagador	51
6. Princípio da precaução	53
7. Princípio da prevenção	54

PARTE II – O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E SUA EFETIVIDADE

CAPÍTULO V

TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE	57
1. Os princípios constitucionais que regem o Direito Ambiental	61
1.1 Princípio da dignidade da pessoa humana	63
1.2 Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado	66
1.3 Princípio da publicidade (ou informação)	68
1.4 Princípio da participação (ou democrático)	69
1.5 Princípio da solidariedade	71
1.6 Princípio da igualdade	72
1.7 Princípio da legalidade	74
1.8 Princípio da liberdade	76
2. Competência em matéria ambiental	81
2.1 Divisão de competências	83
2.2 Meio ambiente e competências	84
2.2.1 Competência da União	85
2.2.2 Competência dos Estados-membros e do Distrito Federal	90
2.2.3 Competência dos Municípios	92
3. Proteção jurídica do meio ambiente	97
4. A proteção ambiental pela legislação infraconstitucional	102

CAPÍTULO VI

INTERPRETAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS DE DIREITO AMBIENTAL	113
1. Interpretação: conceito e caracterização	113
2. Interpretação e concretização das normas	119
3. A importância da interpretação na construção da função social do direito e da proteção ao meio ambiente	120
4. Aplicabilidade e efetividade da legislação ambiental	124
4.1 A atuação do Poder Público em face do mandamento constitucional	124
4.2 O Ministério Público e a proteção do meio ambiente	130

4.3 O papel do Judiciário em matéria ambiental	133
4.4 A atuação da sociedade civil	139
4.4.1 A importância da educação ambiental	140
5. Responsabilidade administrativa, civil e penal por danos causados ao meio ambiente	146
CAPÍTULO VII	
A PROBLEMÁTICA DA EFETIVAÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL	156
1. Estudo crítico	156
CONCLUSÃO	164
ANEXO	170
BIBLIOGRAFIA	175

INTRODUÇÃO

A escolha do tema do presente trabalho aconteceu durante a disciplina de Filosofia no decorrer do curso de Mestrado.

Da leitura da obra *A era dos direitos*, de Norberto Bobbio, surgiu nosso interesse pelo tema. O autor destacava, logo de início, o problema da efetivação do direito. Em linhas gerais, afirmava que atualmente o problema fundamental do Direito não é tanto a proclamação dos direitos, mas sua efetivação. Porque colocar no papel uma série de garantias não garante sua efetivação na prática.

Nossa proposta então foi tratar o problema da efetivação do direito em face da questão ambiental.

O que nos chamou a atenção foi como estava sendo a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, proclamado no *caput* do art. 225 de nossa Constituição Federal.

Na busca de respostas para tais questões iniciaremos a primeira etapa de nosso trabalho apresentando, sob o título “Noções Básicas”, a evolução histórica dos direitos do homem.

Abordaremos no primeiro capítulo a conquista dos direitos do homem; o surgimento dos direitos de primeira, segunda e terceira gerações, buscando discutir o meio ambiente em relação a esta última geração citada.

Procuraremos no segundo capítulo apresentar a evolução histórica do Direito Ambiental. E, para tanto, relataremos os problemas ambientais que deram origem às primeiras discussões sobre o tema, e destacaremos as que entendemos ser as principais Convenções e Conferências realizadas no mundo sobre o assunto.

Ainda dentro deste capítulo estudaremos a evolução histórica do Direito Ambiental no Brasil, chamando a atenção para algumas e importantes leis de proteção ambiental: a Lei 4.717/65, que criou a ação popular; a Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, considerada um marco na proteção ambiental brasileira, já que em seu art. 2º determinou como objetivos: “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar ao País, condições de desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”; a Lei 7.347/85, que disciplinou a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente.

No terceiro capítulo abordaremos o conceito de meio ambiente, demonstrando a dificuldade de conceituá-lo devido sua abrangência e diversidade de significados. E escolheremos para o nosso estudo o conceito

normativo de meio ambiente, disposto no art. 3º, da Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente).

Na seqüência faremos um estudo sobre o meio ambiente como bem jurídico fundamental e, para tanto, traremos como objeto de reflexão o art. 225 da Constituição Federal, responsável pelas diretrizes do Direito Ambiental material, com o intuito de tentar responder o que vem a ser bem ambiental, a natureza jurídica desse bem etc.

Ainda, apresentaremos um dos pilares da questão ambiental: conciliar o desenvolvimento econômico, previsto no art. 170, VI, da Constituição Federal, com a preservação do meio ambiente.

Dedicaremos o quarto capítulo ao estudo dos princípios que estão relacionados diretamente ao Direito Ambiental, quais sejam: acesso eqüitativo aos recursos naturais, desenvolvimento sustentável, função sócio-ambiental da propriedade, integração e cooperação entre os povos, usuário-pagador e poluidor-pagador, precaução e prevenção. O critério para a escolha desses princípios teve um caráter subjetivo, já que outros princípios são apresentados pela doutrina; entretanto, consideramos que o elenco escolhido é suficiente para delinear a abordagem do Direito Ambiental relativamente a este estudo.

Dando início à segunda parte de nosso trabalho, discutiremos o direito ao meio ambiente na Constituição Federal e sua efetividade.

Para tanto, analisaremos no quinto capítulo alguns princípios constitucionais que permeiam o Direito Ambiental: dignidade da pessoa humana, supremacia (preponderância) do interesse público sobre o privado, publicidade, participação, solidariedade, igualdade, legalidade e liberdade.

Neste mesmo capítulo estudaremos, ainda, a competência da União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios em matéria ambiental.

Na seqüência falaremos sobre a proteção jurídica do meio ambiente, enfatizando que o direito disposto no *caput* do art. 225 deve ser compreendido a partir de sua conjugação com outros preceitos constitucionais, como, por exemplo, os arts. 1º, 5º e 6º, 170, todos da Constituição Federal.

Mais adiante verificaremos o tratamento dado pela legislação infraconstitucional à proteção ambiental.

No sexto capítulo discutiremos a interpretação e concretização das normas constitucionais e infraconstitucionais de Direito Ambiental. Abordaremos a interpretação da norma destacando os seguintes aspectos: conceito, caracterização e concretização; e, ainda, a importância da interpretação na construção da função social do direito e na proteção ao meio ambiente.

No item seguinte falaremos sobre a aplicabilidade e efetividade da legislação ambiental mediante a atuação do Poder Público, do Ministério Público, do Poder Judiciário e da sociedade civil, em cumprimento ao mandamento constitucional de defesa e proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Na discussão sobre a participação da sociedade civil, o estudo enfocará a educação ambiental como meio possível para a mudança de paradigmas, para o exercício da cidadania e, principalmente, para a preservação do meio ambiente.

Posteriormente trataremos da responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, em três esferas: administrativa, civil e penal. Discorreremos sobre a Lei 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, ressaltando a inovação trazida por ela quanto à responsabilização penal da pessoa jurídica.

No sétimo capítulo apresentaremos um estudo crítico sobre a problemática da efetivação do Direito Ambiental. Apontaremos algumas razões que dificultam a efetiva proteção do meio ambiente, tais como: falta de interesse político, falta de educação que prepare o povo para o exercício da cidadania, e o modelo político adotado pelo Estado.

PARTE I – NOÇÕES BÁSICAS

CAPÍTULO I

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS DO HOMEM

1. A CONQUISTA DOS DIREITOS DO HOMEM¹

Norberto Bobbio, em sua obra *A era dos direitos*, afirma que muitas dificuldades são encontradas ao se tentar definir “direitos do homem”, por ser uma expressão muito vaga. Apresenta o autor alguns conceitos que surgiram ao longo da história com a finalidade de definir os direitos do homem, “Direitos do homem são os que cabem ao homem enquanto homem”, ou ainda, “Direitos do homem são aqueles que pertencem, ou deveriam pertencer, a todos os homens, ou dos quais nenhum homem pode ser despojado”, e finalmente, “Direitos do homem são aqueles cujo reconhecimento é condição necessária para o aperfeiçoamento da pessoa humana, ou para o desenvolvimento da civilização, etc., etc.”.²

Entretanto, tomando-se como referência apenas esta última definição, outras dificuldades de conceituação serão encontradas, pois os termos avaliativos, como por exemplo, “aperfeiçoamento da pessoa humana”, “civilização”, podem ser interpretados de acordo com a ideologia assumida pelo intérprete, o que novamente colocaria em dúvida o conceito de direitos do homem.

¹ Para o presente trabalho utilizaremos os termos homem e pessoa no mesmo sentido.

² Norberto Bobbio, *A era dos direitos*, p. 17.

A sociedade evoluiu ao longo da história e com ela evoluíram os direitos do homem, pois surgiram novos interesses, transformações técnicas, evolução das classes no poder etc.

Os direitos que eram tidos como absolutos, como foi o caso do direito de propriedade a partir da Revolução Francesa (no final do século XVIII), têm sofrido diversas restrições nas sociedades contemporâneas; outros, que ao contrário, sequer eram mencionados, como os direitos sociais, ganharam destaque nas recentes declarações. E as transformações não param de ocorrer dando espaço para novos direitos, como os difusos, por exemplo, que vêm surgindo com toda força a partir da segunda metade do século XX, no qual se insere o direito ao meio ambiente, e há quem afirme que essa evolução está caminhando para o surgimento de um direito dos animais.³

Na história da formação dos direitos do homem é possível destacar três períodos. O surgimento dos direitos de liberdade; o surgimento dos direitos sociais; e o surgimento dos direitos difusos, no qual se insere o meio ambiente. Ao longo da história esses direitos receberam a denominação, respectivamente, de direitos de primeira geração, de segunda geração e de terceira geração, como será visto a seguir.

³ Bobbio ao analisar os fundamentos dos direitos do homem, aponta seu relativismo histórico, “o que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas”, *A era dos direitos*, p. 19.

1.1 Direitos de primeira geração

Será apresentado um breve panorama histórico para que se possa entender parte da conquista dos direitos pelo homem, principalmente na Idade Contemporânea.

As conquistas tiveram início com as garantias individuais, posteriormente as conquistas sociais, mais tarde as coletivas, e depois aquelas ligadas aos interesses difusos.

Não seria possível visualizar as relações sociais na atualidade sem olhar para os movimentos da história de luta por direitos, “os direitos do homem são direitos históricos, que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem”.⁴

O surgimento do Estado moderno aparelhado com fronteiras, soberania, exército, visando o interesse público,⁵ fez com que as relações contratuais se expandissem, surgindo daí novos interesses, novas relações.

A busca de mudanças nessas relações sociais e políticas – não só entre os seres humanos, mas também na sua relação com o Estado –, assegura alterações nos direitos e garantias da sociedade.

⁴ Norberto Bobbio, *A era dos direitos*, p. 32.

⁵ Rodolfo de Camargo Mancuso ao falar sobre interesse público afirma que “ao contrário do que se passa com os interesses ‘social’ e ‘geral’, ambos estreitamente afetados às noções de ‘coletividade’, ‘sociedade civil’, aqui, porém, predomina a presença do Estado. Quando se lê ou se ouve a expressão ‘interesse público’, a presença do Estado se nos afigura em primeiro plano. É como se ao Estado coubesse, não só a ordenação normativa do ‘interesse público’, mas também a soberana indicação de seu conteúdo” (*Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*, p. 22-23).

A Revolução Francesa foi um dos marcos da Idade Contemporânea. A conquista de direitos fundamentais tem nesse período a confirmação de um processo de muita luta. As conquistas de direitos individuais se perenizaram no processo histórico e foram inseridas nas legislações de praticamente todos os países que tiveram influência do liberalismo burguês.

Assim, muitos desses direitos que antes eram objeto de lutas individuais, agora fazem parte do aparelhamento normativo estatal, pois só o Estado poderia garantir que esses mesmos direitos fossem respeitados por todos.

A conquista dos direitos individuais passa a ser de preocupação do Estado – recebe o caráter de interesse público –, e esse Estado torna-se o garantidor das leis que generalizem, via comando positivado, o exercício das garantias individuais.

Nesse momento da história, explica Bobbio, consagrou-se o direito às liberdades, que se caracterizavam em exigir “da parte dos outros (incluídos aqui os órgãos públicos) obrigações puramente negativas, que implicam a abstenção de determinados comportamentos”.⁶

Os direitos de primeira geração, como foram denominados os direitos e garantias individuais, que hoje se encontram em várias cartas constitucionais dos países ocidentais, se consagraram, portanto, como direitos de liberdade, ou seja, “todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado”.⁷

⁶ A era dos direitos, p. 21.

⁷ Ibidem, p. 32.

1.2 Direitos de segunda geração

A Revolução Industrial irá marcar o início da busca pelos direitos sociais que, segundo José Afonso da Silva, vêm a ser, como dimensão dos direitos fundamentais do homem

prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.⁸

Com o crescimento da população e os novos sistemas de relações econômicas que traziam populações dos campos para o trabalho na cidade, tornou-se necessária a criação de leis que garantissem aos trabalhadores outros direitos, agora relacionados com a tutela do Estado em relação ao próprio trabalho.

Os direitos fundamentais representam a tradicional tutela das liberdades burguesas: liberdade pessoal, política e econômica. Constituem um dique contra a intervenção do Estado. Pelo contrário, os direitos sociais representam direitos de participação no poder político e na distribuição da riqueza social produzida.

(...) Além disso, enquanto os direitos fundamentais representam a garantia do *status quo*, os direitos sociais, pelo contrário, são a

⁸Curso de direito constitucional positivo, p. 277.

priori imprevisíveis, mas não de ser sempre atendidos onde emergem do contexto social. (...)

(...) A ‘questão social’ que eclodiu na segunda metade do século XIX colheu de surpresa a burguesia, impondo-se-lhe como o problema principal a que ela devia frente e que ainda continua sendo um problema sem solução do Estado moderno.

(...) Toda comunidade que tinha de prover ao sustento dos seus pobres procurou, na realidade, expulsá-los e deixar entrar o menor número possível. Até o início do século XIX, a tarefa assistencial era confiada às corporações de artes e ofícios. O fim das corporações foi levado avante pelas sociedades de socorro mútuo, às quais cabiam também atribuições previdenciárias. Ao fim, a previdência social se impôs como uma necessidade em face dos riscos acarreados pela Revolução Industrial, que trouxe aos trabalhadores condições de maior pobreza e os relegou em vastos aglomerados urbanos, privados dos laços de solidariedade que encontravam na comunidade rural.⁹

Assim foi que parte da Europa “nascida” com a Revolução Industrial aumentava a produção de produtos manufaturados sem levar em consideração danos causados aos trabalhadores.

Alguns interesses, a partir desse momento, necessitavam de uma apropriação coletiva, organizada, já que as invenções surgidas da metade do século XIX até o início do século XX revolucionaram o modo de exploração das classes trabalhadoras mais do que beneficiaram a sociedade como um todo.

Era necessária a proteção dos direitos coletivos, pois naquela sociedade já não havia espaço para o homem considerado isoladamente.

⁹ Norberto Bobbio et al (orgs.), *Dicionário de política*, p. 401-403, verbete “Estado Contemporâneo”.

Nesse momento histórico (um caminho iniciado na segunda metade do século XVIII e que alcançava o início do XX), a preocupação – como não poderia deixar de ser – ligava-se às conquistas de melhor condição de trabalho.

Esse Estado, então, preocupado com as relações sociais, depois de muitas lutas e conquistas da sociedade, e que surge no início do século passado, busca no Direito – e nisso não há novidade – novas formas de convívio social, por intermédio de suas estruturas jurídicas para tentar, talvez, amenizar a arriscada busca de desenvolvimento econômico num mundo repleto de “parceiros” gananciosos, prontos a manter sua estrutura em troca de “boas leis”.

A agregação de luta de conquistas sociais às já conquistadas liberdades individuais cria um novo cenário que demonstra que a proteção de uma coletividade requer mais que as conquistas individuais trazidas pelos ventos do liberalismo.

Foi visto que uma das causas da aglutinação dos interesses coletivos junto aos Sindicatos consiste na necessidade de proteção de uma ‘categoria’ que, uma vez constituída, falará pela voz do Sindicato. Certo, existe uma ‘liberdade sindical’, mas é curial que no embate capital versus trabalho os integrantes de cada qual desses pólos nada poderão fazer no plano individual; a filiação torna-se, ao menos no plano prático, simplesmente obrigatória, por uma questão de manutenção no emprego e dos meios de produção.¹⁰

¹⁰ Rodolfo de Camargo Mancuso, **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**, p. 51.

Desse modo, o processo de industrialização ocorrido principalmente na Inglaterra e nos Estados Unidos da América trouxe padrões tanto para o exercício da atividade econômica quanto para as lutas das classes trabalhadoras.

Para Bobbio, nesse momento “foram proclamados os direitos sociais que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos mesmo dizer de novos valores –, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar liberdade através ou por meio do Estado”,¹¹ trata-se, portanto, dos direitos de segunda geração.

O Brasil, por evidente, estaria sujeito a esses “ventos” trazidos pela modernização do modo de produção e seus consectários sociais ligados às lutas por melhores salários, horário de trabalho, entre outras lutas abraçadas pelos movimentos e, posteriormente, pela constituição dos sindicatos. Principalmente a partir da década de 1950, com o Estado brasileiro assumindo o desenvolvimentismo, e atraindo para cá indústrias estrangeiras, para que investissem seu capital.

Parece claro que o desenvolvimento industrial brasileiro também fará com que a população comece a se preocupar com interesses que estavam além dos individuais e coletivos, já que esses, de certa forma, tinham a garantia legal.

O interesse público ligado à manutenção dos direitos individuais e coletivos (sociais) conhece um período de evolução, que os historiadores identificam entre os anos de 1947 e 1961. Porém, a partir de então, com o país

¹¹ A era dos direitos, p. 33.

entrando na chamada “sociedade de massa”, os movimentos por conquistas de direitos ganham um ingrediente novo: a indeterminação tanto de vítimas (passíveis de dano) quanto de autores. Nasce talvez, a idéia de interesses difusos.

1.3 Direitos de terceira geração

Os interesses difusos, denominados direitos de terceira geração, no qual se insere o meio ambiente, surgem no contexto do Estado Democrático de Direito, no âmbito de uma sociedade complexa. Esses direitos – considerados difusos por suas características peculiares, quais sejam: indeterminação dos sujeitos, indivisibilidade do objeto, intensa litigiosidade interna – ultrapassam a visão individualista, superando a dicotomia entre o público e o privado.

Segundo Rodolfo de Camargo Mancuso:

(...) Mais recentemente, verificou-se que há necessidade, também, de tutelar os outros interesses revelados por esse processo social: os interesses ‘difusos’, isto é, aqueles que deparam a órbita dos grupos institucionalizados, pelo fato de que sua indeterminação não permite sua ‘captação’ em termos de exclusividade. Aliás, são justamente esses ‘interesses em busca do autor’ que mais necessitam de tutela, porque são os mais desprovidos dela.¹²

Analisando-se a evolução dos textos legais no Brasil, principalmente a partir da década de 1970, verifica-se que os interesses difusos, talvez, sejam a

¹² Op. cit., p. 66.

conseqüência natural da evolução econômica, social e política advinda a partir da segunda metade do século XVIII.

Assim, tanto os direitos individuais conquistados – e reafirmados com a independência das colônias inglesas na América do Norte e na Revolução Francesa – quanto os direitos sociais e coletivos começam a ser, eles mesmos, barreiras para a manutenção e luta por direitos até então desconhecidos, novas teorias acalentam as discussões jurídicas do século XX.

As barreiras as quais nos referimos poderiam se traduzir, por exemplo, em relação à legitimidade de um certo número de pessoas (ou pessoas indeterminadas) estar(em) no pólo ativo ou no pólo passivo das ações judiciais.

As relações trazidas pela produção em massa de mercadorias e bens de consumo, e essa mesma produção sendo responsável por danos causados ao meio ambiente, traz um problema a ser resolvido pelo aparato legal do Estado: o contratual, fruto da compra e venda dos produtos comercializados e o extracontratual, fruto dos danos causados ao meio ambiente.

Não era possível nivelar o homem que adere aos contratos como consumidor com aquele que é vítima da poluição causada pela produção.

Esse mesmo ser que tem individualmente um direito ao nome, à liberdade; que busca no sindicato ou na associação de classe seus direitos sociais estava “órfão” do Estado, daquele Estado que surgiu em busca do bem comum.

Era preciso unir esses direitos conquistados para que a coletividade como um todo pudesse usufruir os bens, mas que mantivesse, ao mesmo tempo, a possibilidade física de aproveitamento do seu espaço territorial. Um espaço local, regional e global.

Esses direitos, então, de uma nova era de conquistas, em que a preocupação fosse maior em relação à parte que consome os produtos da industrialização e, ao mesmo tempo, é vítima dos riscos ambientais trazidos pela produção, se diluem “difusamente” pela sociedade.

Afinal, é o homem o detentor de direitos. E isso traz conseqüências importantes ao mundo jurídico. O risco ganha novos contornos: o risco da atividade, do consumo, da poluição.

Socializou-se o risco, tanto daquele que produz quanto daquele que usufrui, e as teorias ligadas à responsabilidade civil ganharam novos contornos.

Desde a vingança privada, ligada à retaliação (Lei de Talião), passando ao ato ilícito, à noção moral de culpa e da culpa presumida, surgiu a responsabilidade sem culpa, que, de certo modo, privilegia aquele que sofre o dano. Afinal, tanto nas relações contratuais quanto nas extracontratuais, aquele que sofre o dano numa sociedade de massas está, sempre, em situação de desvantagem em relação ao produtor do dano.

1.3.1 Direitos de terceira geração e meio ambiente

O direito ao meio ambiente, não sendo um direito individual, como os de primeira geração, nem um direito social, como os de segunda geração, apresenta grande dificuldade para a teoria jurídica na medida em que consiste num direito-dever, ou seja, ao mesmo tempo em que a pessoa é titular do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, da Constituição Federal) tem, também, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Ao contrário dos direitos liberais, que são uma garantia do indivíduo diante do poder do Estado, e ao contrário também dos direitos sociais, que consistem basicamente em prestações que o Estado deve ao indivíduo, o direito difuso ao meio ambiente consiste num direito-dever, na medida em que a pessoa, ao mesmo tempo em que é titular do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também tem a obrigação de defendê-lo e preservá-lo.¹³

O direito ao meio ambiente que, como adiantamos, está previsto no *caput* do art. 225, da Constituição Federal de 1988:

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 para as presentes e futuras gerações,

diferentemente do que ocorre com os outros direitos individuais e sociais, não nasce de uma relação social nem de um *status*, mas da valorização da pessoa

¹³ Roxana Cardoso Brasileiro Borges, Direito ambiental e teoria jurídica no final do século XX, p. 19.

humana, da consciência de que não havendo meio ambiente sadio e equilibrado não haverá vida.

A demanda que se faz neste momento não é que se proteja a propriedade do outro, ou sua liberdade, ou seu direito de assistência frente ao Estado, mas o respeito ao outro, à pessoa e à vida em geral, que não se circunscreve ao espaço delimitado pelos direitos civis, políticos ou sociais, mas abrange todo o seu relacionamento com o meio ambiente e com o futuro, uma vez que o outro não é mais apenas aquele que se conhece agora, mas também aquele que está por vir, ou seja, são também as futuras gerações.¹⁴

O direito ao meio ambiente está fundamentado, como veremos no decorrer do presente trabalho, na expressão de novos valores éticos, na tomada de consciência de que sem ele a vida não poderá se perpetuar.

¹⁴ Roxana Cardoso Brasileiro Borges, *op. cit.*, p. 21.

CAPÍTULO II

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO AMBIENTAL

1. OS PROBLEMAS AMBIENTAIS QUE DERAM ORIGEM ÀS PRIMEIRAS DISCUSSÕES SOBRE O MEIO AMBIENTE

O problema ambiental, segundo Fábio Nusdeo pode ser sinteticamente definido como “um processo de degradação dos bens integrantes da biosfera: as águas; o ar; o solo; as ondas sonoras; o visual ou a paisagem de sítios, quer naturais, quer criados pelo homem; a cobertura vegetal; as reservas minerais; as espécies animais e outros bens que tais, prestadores de serviços úteis aos homens e às sociedades, serviços esses não remunerados ou não compensados adequadamente, donde a sua deterioração, poluição ou exaustão.”¹⁵

Trata-se de um fenômeno universal, que não observa fronteiras naturais ou políticas,

a sua universalização e conseqüente conscientização ligam-se intuitivamente ao enorme crescimento da atividade econômica, ocorrido a partir de fins do século XVIII, quando se deflagra a chamada Revolução Industrial, no fundo uma revolução tecnológica, a qual, muito embora tivesse atingido primeiro o setor secundário da economia (a indústria), claramente não se circunscreveu a ele, envolvendo também o setor primário (agricultura e extração) e o terciário (serviços de toda ordem).¹⁶

Um dos pilares do problema ambiental se funda no excessivo consumo dos recursos naturais por uma pequena parcela da humanidade e o desperdício

¹⁵ Economia do meio ambiente, p. 194.

¹⁶ Ibidem, p. 193.

e produção de artigos inúteis e prejudiciais à qualidade de vida. “O que deve ser considerado prioritariamente são as relações econômicas e culturais entre a humanidade e a natureza e entre os homens.”¹⁷

Quando falamos em economia dois aspectos da vida social merecem ser destacados, como observa Fábio Nusdeo:

Em primeiro lugar, as necessidades humanas, mas, sobretudo, dos homens enquanto membros de sociedades, tendem a se multiplicar indefinidamente e infinitamente. Em outras palavras, não se vislumbra, cientificamente, um limite ou um paradeiro para esse processo de expansão das necessidades expressas no âmbito de cada sociedade, processo esse exacerbado e levado ao paroxismo pelos meios de comunicação em massa ao gerarem o chamado consumismo.

...

Contrariamente à situação supra descrita, os recursos com que conta a humanidade – ou qualquer das suas sociedades componentes – para o atendimento dessas expansivas necessidades são inexoravelmente limitados, finitos, numa palavra, escassos. Por mais que a produção universal de bens e serviços tenha se multiplicado enormemente desde, pelo menos, a revolução industrial, inclusive por pressão do crescimento demográfico, ela não é e não se pode imaginar que venha a ser um dia suficiente para o atendimento de todas as necessidades humanas e sociais.¹⁸

Mas para que o homem percebesse isso foram necessários contaminação das águas, envenenamento dos solos, urbanização de regiões ecologicamente frágeis, chuvas ácidas, efeito estufa entre tantos outros

¹⁷ Marcos Reigota, *O que é educação ambiental*, p. 9-10.

¹⁸ Economia do meio ambiente, p. 196-197.

desastres, decorrentes da ação antrópica, que causaram e causam o desequilíbrio ecológico.

O Direito Ambiental surge como resposta à necessidade de pôr um freio à devastação do meio ambiente em escala mundial. Essa devastação, segundo Plauto Faraco de Azevedo, foi embalada por duas ideologias:

a do progresso, derivada do racionalismo iluminista, e a do “desenvolvimento econômico”, concebida no chamado Primeiro Mundo, ambas arrimadas na concepção mecanicista da ciência, a qual, mercê dos êxitos tecnológicos que propiciou, mudou rapidamente a compreensão e a mesma face do mundo.¹⁹

Marcos Reigota, ao discutir a função da educação ambiental, afirma que:

O homem contemporâneo vive profundas dicotomias. Dificilmente se considera elemento da natureza, mas como um ser à parte, observador e/ou explorador da mesma. Esse distanciamento fundamenta as suas ações tidas como racionais, mas cujas conseqüências graves exigem dos homens, nesse final de século, respostas filosóficas e práticas para acabar com o antropocentrismo e o etnocentrismo.²⁰

O homem por se considerar um elemento externo à natureza sempre a agrediu em nome do desenvolvimento tecnológico e econômico. Essa mentalidade perdurou até final dos anos 1950 quando então começa a surgir uma consciência social sobre o problema ambiental.

¹⁹ Do direito ambiental – reflexões sobre seu sentido e aplicação, p. 281.

²⁰ O que é educação ambiental?., p. 11.

1.1 Convenções de Paris (1960), Viena (1963) e Bruxelas (1969)

Em 1960, com a Convenção de Paris, busca-se regular a utilização da energia atômica. Tal Convenção é responsável pela criação de um regime de responsabilidade especial que até hoje é utilizado para a responsabilização de empresas que tenham atividades que provoquem graves perigos ao meio ambiente.

Posteriormente, em 1963, surge a Convenção de Viena, que procurou delimitar a aplicação da teoria da responsabilidade nuclear e reparação do dano.

Convém ressaltar que a opinião pública internacional se tornou mais sensível à questão ambiental quando alguns naufrágios com petroleiros provocaram graves danos ao meio ambiente, a saber: o *Torrey Canyon* (1967), seguido pelo *Amoco Cadiz* (1978) e mais tarde o *Exxon Valdez* (1985).

Como reação ao naufrágio do petroleiro *Torrey Canyon* foi criada, em 1969, a Convenção de Bruxelas, que estabeleceu o princípio da responsabilidade objetiva dos proprietários desses navios pelos danos causados ao meio ambiente.

1.2 O “Clube de Roma”

Em 1968, cientistas de países desenvolvidos reúnem-se em Roma para discutir o consumo e as reservas de recursos naturais não renováveis e o crescimento da população mundial até meados do século XXI.

As conclusões obtidas nessa reunião foram: a necessidade de se buscar meios para a conservação dos recursos naturais e controlar o crescimento da população; e investimento numa mudança radical na mentalidade de consumo e procriação.

Entre os méritos dos debates e das conclusões do Clube de Roma, merece destaque o fato de ter colocado o problema ambiental em nível planetário. Como consequência da preocupação trazida naquela reunião, a Organização das Nações Unidas realizou em 1972, em Estocolmo, na Suécia, a Primeira Conferência Mundial de Meio Ambiente Humano.²¹

1.3 Conferência das Nações Unidas de 1972 (Estocolmo)

Várias declarações consagraram, em nível internacional, o reconhecimento do direito do homem ao seu meio ambiente. Entretanto, a mais famosa é a Declaração de Estocolmo, considerada “o primeiro grande passo dado, em nível internacional, para a tutela jurídica do meio ambiente”.²²

Realizada em 1972, pela Organização das Nações Unidas, em Estocolmo, na Suécia, a Primeira Conferência Mundial de Meio Ambiente Humano

²¹ Cf. Marcos Reigota, *O que é educação ambiental?*, p. 14.

²² Geraldo Ferreira Lanfredi, *Política ambiental – busca de efetividade de seus instrumentos*, p. 71.

apresentou como grande tema de discussão a poluição ocasionada principalmente pelas indústrias.

A Declaração lançou 26 princípios, dentre os quais o direito fundamental do homem à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em ambiente que esteja em condições de permitir uma vida digna e de bem-estar; impingindo ao homem a grave responsabilidade de proteger e melhorar o ambiente para as gerações presentes e futuras.

Países em desenvolvimento, como Brasil e Índia, que viviam “milagres econômicos” defenderam a idéia do desenvolvimento desenfreado, alegando que a poluição é o preço que se paga pelo progresso, e abriram suas portas para a instalação de indústrias multinacionais poluidoras, que estavam impedidas ou com dificuldades de continuarem operando nas mesmas condições em seus países de origem.²³

Como consequência dessa atitude sentiram os efeitos gerados pelo desenvolvimento a qualquer preço. No Brasil, o exemplo clássico é Cubatão, onde devido à grande concentração de poluição química, crianças nasceram acéfalas, entre tantos outros males.

1.4. Relatório Brundtland

No final dos anos 80, a primeira ministra norueguesa Gro-Brundtland, patrocinou várias reuniões em cidades do mundo (inclusive São Paulo) para discutir problemas ambientais e as soluções encontradas após a conferência de

²³ Geraldo Ferreira Lanfredi, op. cit., p. 14-15.

Estocolmo. As conclusões foram publicadas no livro intitulado *O nosso futuro comum*, também conhecido como relatório Brundtland e serviram de base para os temas apresentados na ECO-92. Vale lembrar que a partir desse relatório o conceito de desenvolvimento sustentável se torna mais conhecido.

1.5 Conferência das Nações Unidas de 1992 (ECO-92)

Em 1992, ocorre no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

O enfoque da discussão – diferentemente do que ocorreu em Estocolmo, quando se pensava basicamente na relação homem natureza – é baseado na idéia do equilíbrio entre meio ambiente e desenvolvimento econômico.

Dessa conferência resultaram duas convenções que obrigam as partes, relativas a mudanças climáticas e biodiversidades; e duas declarações: a Declaração do Rio, conhecida como Carta da Terra e das Florestas, e a Agenda 21.

A criação desses documentos teve como objetivo a formulação de regras de Direito Internacional com o intuito de proteger o meio ambiente levando em conta a necessidade de garantir aos países menos ricos o direito ao desenvolvimento, mas evitando a acentuada degradação ambiental ocorrida com o desenvolvimento dos países do Primeiro Mundo.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO BRASIL

Antônio Herman V. Benjamin, em estudo sobre o direito ambiental no Brasil, classifica em três regimes a evolução legislativo-ambiental:

1º) Do descobrimento, em 1500, até aproximadamente o início da segunda metade do século XX pouca atenção recebeu a proteção ambiental no Brasil, à exceção de umas poucas normas isoladas que não visavam, na vocação principal, resguardar o meio ambiente. Com objetivos estreitos, ora almejavam assegurar a sobrevivência de alguns recursos naturais preciosos em acelerado processo de exaurimento (o pau-brasil, por exemplo), ora colimavam resguardar a saúde, valor fundamental que ensejou algumas das mais antigas manifestações legislativas de tutela indireta da natureza.²⁴

2º) A fase fragmentária representa um segundo momento – o legislador já preocupado com a exploração de largas categorias de recursos naturais, mas ainda não com o meio ambiente em si mesmo considerado – impôs controles legais às atividades exploratórias. A recepção incipiente da degradação do meio ambiente pelo ordenamento operava, no plano ético, pelo utilitarismo (levando em consideração somente aquilo que tivesse interesse econômico) e, no terreno formal, pelo reducionismo, tanto do objeto como do aparato legislativo. São desse período: o Código Florestal (Lei 4.771/65; o Código de Caça (Lei 5.197/67); o Código de Pesca (Decreto-Lei 221/67); e o Código de Mineração (Decreto-Lei 227/67); a Lei da Responsabilidade por Danos Nucleares (Lei 6.453/77); a Lei do Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição (Lei 6.803/80); e a Lei de Agrotóxicos (Lei 7802/89).²⁵

²⁴ Introdução ao direito ambiental brasileiro, p. 15-16.

²⁵ *Ibidem*, p. 16-17.

3º) O terceiro regime representa uma (re) orientação radical de rumo. Surge a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), e com ela o meio ambiente passa a ser protegido de maneira integral, ou seja, como sistema ecológico integrado, com autonomia valorativa (é em si mesmo, bem jurídico) e com garantias de implementação (facilitação do acesso à justiça).²⁶

É por intermédio de instrumentos legais que os direitos e deveres passam a ter efeito prático em nosso cotidiano.

A Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente representou, sem dúvida, um grande avanço na evolução do direito ambiental brasileiro, porém, antes dela merece destaque a ação popular (Lei 4.717/65). Outro marco legislativo na defesa do meio ambiente foi a ação civil pública (Lei 7.347/85).

Para o presente trabalho discorreremos sobre as três leis citadas acima devido sua importância na defesa do meio ambiente.

2.1 A Lei 4.717, de 29 de junho de 1965

Por meio da ação popular (Lei 4.717, de 29.6.1965) o cidadão pode sozinho pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados-membros, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de fundações etc., considerando-se como patrimônio público os bens de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico (art.1º, caput e §1º). Essa lei, apesar de

²⁶ Ibidem, p. 17.

anterior à Constituição, continua em vigor, pois foi recepcionada pelo texto constitucional em seu art. 5º, inciso LXXIII;

Trata-se de um instrumento importante de defesa do meio ambiente e do patrimônio público. Por intermédio dele é possível pedir a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada a má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

É legítimo para propor essa ação qualquer cidadão, ou seja, qualquer pessoa no gozo de seus direitos políticos.

Será competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz, que de acordo com a organização judiciária e a Constituição, tiver competência para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município, de acordo com o art. 6º da Lei 4.717/65.

Segundo José Afonso da Silva:

O objeto imediato da demanda popular consiste na anulação do ato lesivo ao meio ambiente e na condenação dos responsáveis pelo ato, incluindo os seus destinatários, ao pagamento de perdas e danos ou, alternativa ou cumulativamente, a repor a situação no *status quo ante*, ou seja, a recuperar o meio ambiente degradado. O objeto mediato constitui-se na proteção do meio ambiente, o que envolve a idéia de conservação, recuperação, preservação da sua qualidade.²⁷

²⁷ Direito ambiental constitucional, p. 286-287.

2.2 A Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981

Quase dez anos após a Primeira Conferência Mundial de Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, instituiu-se no Brasil a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) por intermédio da Lei 6.938/81 cujos objetivos, de acordo com seu art. 2º, são: “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar ao País, condições de desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

Paulo de Bessa Antunes, ao analisar a PNMA, afirma que das boas condições ambientais dependem o desenvolvimento socioeconômico, a segurança nacional e a proteção da dignidade humana; e conclui que esses três últimos elementos somente podem ser compreendidos sob a ótica do desenvolvimento sustentado.

A PNMA, portanto, deve ser compreendida como o conjunto dos instrumentos legais, técnicos, científicos, políticos e econômicos destinados à promoção do desenvolvimento sustentado da sociedade e economia brasileiras. A implementação da PNMA faz-se a partir de princípios que são estabelecidos pela própria Constituição Federal e pela legislação ordinária.²⁸

Vários princípios são estabelecidos nessa lei para reger a PNMA e que estão submetidos aos princípios gerais de direito ambiental. São eles:

²⁸ Direito ambiental, p. 85

- Ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como patrimônio público²⁹ a ser assegurado e protegido;
- Racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- Planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- Proteção dos ecossistemas, com a preservação das áreas representativas;
- Controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- Incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- Acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- Recuperação de áreas degradadas;
- Proteção de áreas ameaçadas de degradação; e
- Educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para a participação ativa na defesa do meio ambiente.

Apesar de a lei ter denominado de ‘princípios’ os mandamentos acima, eles são muito mais orientações práticas à ação governamental.

A PNMA estabelece ainda em seu art. 9º os instrumentos cuja finalidade é a de viabilizar a consecução dos seus objetivos. Citaremos apenas alguns a título de exemplo: o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; o

²⁹ A Lei 4.717/65 apresenta em seu art. 1º a definição de patrimônio público: “... os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético ou histórico”.

licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras etc.

Veremos mais adiante que esses instrumentos têm sua base constitucional estabelecida no conjunto de normas jurídicas presentes no art. 225, § 1º da Constituição Federal de 1988.

A lei sob comento não só estabeleceu os princípios, objetivos e instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, como ainda incorporou, de vez no ordenamento jurídico brasileiro, o Estudo de Impacto Ambiental (que como se pode verificar foi recepcionado pela Constituição de 1988, no art. 225, §1º, inciso IV).

Outro mérito que deve ser reconhecido à PNMA é a institucionalização do regime de responsabilidade civil objetiva para o dano ambiental.

Além disso, essa lei conferiu ao Ministério Público, pela primeira vez, legitimação para agir nessa matéria. E como veremos a seguir, essa legitimação para agir foi ampliada pela Lei 7.347/85, permitindo-se que outros sujeitos, inclusive Organizações Não-Governamentais (ONG) ambientais pudessem propor ação civil pública visando a reconstituição do bem lesado ou indenização pelo dano causado.

Podemos afirmar que a PNMA é uma importante parcela do direito ambiental positivo brasileiro. E como bem salientou Antônio Herman V. Benjamin, “Só com a Lei 6.938/81, portanto, é que verdadeiramente começa a proteção ambiental como tal no Brasil”.³⁰

³⁰ Introdução ao direito ambiental brasileiro, p.17.

2.3 A Lei 7.347, de 24 de julho de 1985

Considerada importante marco na proteção do meio ambiente, essa lei disciplinou a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente.

Sem dúvida a ação civil pública é o típico e mais importante meio processual de defesa ambiental. A Constituição Federal a contemplou no art. 129, inciso III, estabelecendo como uma das funções institucionais do Ministério Público visando a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, sem prejuízo da legitimação de terceiros.

Essa lei que é anterior à Constituição, mas que por ela foi recepcionada, prevê a legitimação das pessoas jurídicas estatais, autárquicas e paraestatais, assim como das associações destinadas à proteção do meio ambiente, além do Ministério Público, para propor a ação civil pública, que, segundo a mesma lei, é o instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico.

Para José Afonso da Silva o objeto mediato da ação civil pública

consiste na tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, do direito do consumidor e dos bens e direitos de valor estatístico, estético, histórico e paisagístico (art. 1º da Lei 7.347, de 1985), que em face da Constituição vigente, não podem mais ser

considerados meros interesses difusos, mas formas de direitos humanos fundamentais, ditos de terceira geração.³¹

Segundo ele, o objeto imediato da ação civil pública é “a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou de não-fazer (art. 3º)”.³²

Sobre a competência para processar e julgar a ação civil pública, conforme o art. 2º da Lei 7.347/85, é o foro do local do dano ou da ameaça do dano ambiental. Entretanto, Álvaro Luiz Valery Mirra, em valioso estudo sobre a matéria, faz um alerta acerca desse caráter absoluto atribuído ao foro do local do dano, pois segundo nos explica:

a idéia inspiradora da norma do art. 2º da Lei 7.347/85 – facilidade na colheita da prova, contato direto do magistrado com a realidade da degradação combatida e pronta e eficaz reação da sociedade e de seus representantes legitimados para agir – a determinação do juízo competente tem, por vezes, seguido critérios diversos daquele relacionado à proximidade do local do dano, por força de normas de organização judiciária, as quais, por tratarem especificamente da competência de juízo, sobrepõem-se à regra da Lei da Ação Civil Pública, definidora tão-só da competência de foro.³³

No tocante à competência para processar e julgar a ação civil pública deve-se levar em consideração que o bem ambiental não é de propriedade da União, dos Estados-membros ou dos Municípios, mas de todo o povo. E a

³¹ **Direito ambiental constitucional**, p. 286.

³² *Ibidem*, mesma página.

³³ **Ação civil pública em defesa do meio ambiente: a questão da competência jurisdicional**, p. 83.

proteção do meio ambiente interessa mais de perto a toda a coletividade do que apenas às entidades políticas.³⁴

³⁴ Álvaro Luiz Valery Mirra, *Ação civil pública em defesa do meio ambiente: a questão da competência jurisdicional*, p. 47-48.

CAPÍTULO III

A ESSENCIALIDADE DO BEM JURÍDICO MEIO AMBIENTE

A Constituição Federal de 1988, como visto anteriormente, estabeleceu no *caput* de seu art. 225 que

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.

O legislador constituinte atento ao clamor mundial da necessidade de proteção do meio ambiente criou esse dispositivo que traz em seu bojo que a vida depende do meio ambiente equilibrado, que o homem pode extrair do meio ambiente aquilo que for necessário à sua sobrevivência, entretanto, tem de fazê-lo de forma a permitir que os outros homens de sua geração e das gerações futuras possam ter o mesmo acesso. “O direito ao ambiente é um direito humano fundamental”.³⁵

1. CONCEITO DE MEIO AMBIENTE

Para se alcançar o conceito de meio ambiente é necessário recorrer a vários conhecimentos jurídicos e não jurídicos, pois a compreensão do direito que vem determinado no *caput* do art. 225 da Constituição Federal é tarefa que, além de difícil, exige a interdisciplinaridade em matéria ambiental.

A conceituação de “ambiente” é problemática por sua abrangência e por sua diversidade de significados.

³⁵ Paulo de Bessa Antunes, *Direito ambiental*, p. 31.

Dependendo do aspecto em que é considerado o termo ambiente recebe um significado. Para o senso comum o ambiente é entendido como “a esfera, o círculo, o âmbito que nos cerca, em que vivemos”.³⁶ Pode ser igualmente o “conjunto do espaço físico e os elementos naturais nele contidos até o limite do território do Município, passível de ser alterado pela atividade humana”.³⁷ Ainda, “conjunto de elementos - águas interiores ou costeiras, superficiais ou subterâneas, ar, solo, subsolo, flora e fauna – as comunidades humanas, o resultado de relacionamento dos seres vivos entre si e com os elementos nos quais se desenvolvem e desempenham suas atividades”.³⁸ Ou ainda, “o conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e suas relações, e dos fatores econômicos, sociais e culturais com efeito direto, ou indireto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade de vida do homem”.³⁹

Para o presente estudo será utilizado o conceito normativo de meio ambiente, disposto no art. 3º da Lei 6.938/81.

1.1 Conceito normativo

O conceito normativo de meio ambiente encontra-se estabelecido no art. 3º da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. Quando essa lei foi estabelecida o regime constitucional vigente era da Constituição de 1967 e ela foi firmada com base no art. 8º, inciso XVI, alíneas c, h e i daquela Carta. A Constituição Federal de 1988 recepcionou essa Lei em seu capítulo que trata do meio ambiente (art. 225).

³⁶ José Afonso da Silva, **Direito ambiental constitucional**, p. 19.

³⁷ Maria da Graça Kriger et al, **Dicionário de direito ambiental**, p. 231.

³⁸ *Ibidem*, mesma página.

³⁹ Lei nº 11/87 (Lei de Bases do Ambiente, lei ambiental portuguesa de 07/04/1987).

A lei ordinária apresenta como conceito de meio ambiente,

O conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. (artigo 3º, inciso I da Lei da Política Nacional do Meio ambiente – PNMA).

Para Paulo de Bessa Antunes esse conceito merece crítica, pois

o seu conteúdo não está voltado para um aspecto fundamental do problema ambiental que é, exatamente, o aspecto humano. A definição legal considera o meio ambiente do ponto de vista puramente biológico e não do ponto de vista social que, no caso, é fundamental.⁴⁰

Entretanto, reconhece o mesmo autor, que a Constituição Federal de 1988 inseriu de forma incisiva o conteúdo humano e social no interior do conceito:

Diante da norma constitucional, é possível interpretar-se que o constituinte pretendeu assegurar a todos o direito de que as condições que permitem, abrigam e regem a vida não sejam alteradas desfavoravelmente, pois estas são essenciais. A preocupação com este conjunto de relações foi tão grande que se estabeleceu uma obrigação comunitária e administrativa de defender o meio ambiente.⁴¹

No art. 225 da Constituição ficou estabelecido que o meio ambiente é um direito de todos e um bem de uso comum do povo, e em razão dessa

⁴⁰ **Direito ambiental**, p. 56-57.

⁴¹ Paulo de Bessa Antunes, op. cit., p. 57.

relevância jurídica, e do caráter de fundamental que lhe foi atribuído, deve ser preservado para as presentes e futuras gerações, cabendo ao Poder Público e à comunidade a tarefa de fazê-lo.

Para a proteção do meio ambiente, a Constituição brasileira obteve um avanço importante e significativo. Ficou claro que o legislador constituinte tomou

consciência de que a qualidade de vida do meio ambiente se transformara num bem, num patrimônio, num valor mesmo, cuja preservação, recuperação e revitalização se tornaram num imperativo do Poder Público, para assegurar a saúde, o bem-estar do homem e as condições de seu desenvolvimento. Em verdade para assegurar o direito fundamental à vida.⁴²

O ordenamento jurídico constitucional destacou o direito à vida, como base de todos os demais direitos fundamentais do homem e não poderia ser diferente com as normas que regem o meio ambiente.

O legislador constituinte deixou patente a supremacia do direito à vida quando discutiu a tutela do meio ambiente. Tratou-o como valor preponderante, que deve estar acima de quaisquer outros valores como direito de propriedade, desenvolvimento econômico. Todos os outros direitos devem estar voltados para a qualidade da vida humana: a propriedade deverá atender sua função social (art. 5º, XXIII, CF), a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna e deverá observar, entre outras coisas, a função social da propriedade (art. 170, III, CF).

⁴² José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, p. 772.

2. O MEIO AMBIENTE COMO BEM JURÍDICO FUNDAMENTAL

O art. 225 da Constituição Federal orienta os fundamentos do direito material ambiental; explica o que é bem ambiental; determina, por força da natureza jurídica desse bem, que cabe ao poder público e à sociedade defendê-lo e preservá-lo; e ainda se preocupa com o amanhã ao falar do direito das outras gerações.⁴³

Dentro desse contexto é necessário que se esclareça primeiramente o que é bem jurídico, posto que o meio ambiente é antes de tudo um bem jurídico. E para tanto utilizaremos as lições de Luís Filipe Colaço Antunes, para quem bem jurídico é

qualquer entidade, material ou imaterial, idónea a satisfazer necessidades e apetências humanas, individuais ou colectivas e cuja titularidade pode pertencer a pessoas singulares, ao Estado ou à comunidade, recebendo tutela jurídica enquanto objecto de um direito subjectivo, ou sob a forma de objecto directo de uma previsão normativa.⁴⁴

Desse modo, podemos afirmar que o meio ambiente é um bem jurídico “de fruição eminentemente coletiva, eis que destinado à satisfação de necessidades transindividuais”.⁴⁵

⁴³ Cf. Celso Antônio Pacheco Fiorillo, Responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente, p. 137.

⁴⁴ O procedimento de avaliação de impacto ambiental: para uma tutela preventiva do ambiente, p. 44-45.

⁴⁵ Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, Proteção jurídica do meio ambiente, p. 10.

Considera-se um bem da coletividade, inadequado à apropriação individual, “(...) bem ambiental tem a característica de ser de uso comum do povo”,⁴⁶ conforme determinação constitucional.

Afirma Antônio Herman V. Benjamin,

(...) o bem ambiental é público, não porque pertença ao Estado (critério subjetivo), mas porque não é passível de apropriação com exclusividade (critério objetivo), sendo, por isso mesmo, verdadeiro bem público de uso comum do povo. É bem público (em oposição a bem privado) exatamente porque é objeto de tutela que não se dá em proveito de um único indivíduo.⁴⁷

José Afonso da Silva prefere caracterizar o bem ambiental como sendo de interesse público: “São bens de interesse público, dotados de um regime jurídico especial, enquanto essenciais à sadia qualidade de vida e vinculados, assim, a um fim de interesse coletivo.”⁴⁸

Celso Antônio Pacheco Fiorillo critica àqueles que entendem pertencer o bem ambiental ao Poder Público, “esta conversa de que o bem ambiental pertence ao Poder Público não é pertinente. Nem no século XIX acreditava-se nisso. No entanto, há muita gente que ainda acredita que bem ambiental é de

⁴⁶ Celso Antônio Pacheco Fiorillo, op. cit., p. 146.

⁴⁷ Função ambiental, p. 71.

⁴⁸ **Direito ambiental constitucional**, p. 81. Porém, Antônio Herman V. Benjamin apregoa que tal caracterização leva em consideração “a impregnação do bem com uma finalidade de interesse público”, e que diante do Direito Ambiental recente, “a concepção original de bens de interesse público permanece doutrinariamente válida, especialmente no que tange ao enfoque subjetivo, ou dominial, da questão. Com ela se evita discussões difíceis acerca da ‘utilização coletiva’ de certos bens eminentemente privados. É que a teoria do ‘uso público’ aplica-se tanto aos bens pertencentes ao Estado (os rios, p. ex.), como aos bens pertencentes aos particulares (uma paisagem, p. ex.)”, “Função ambiental”, p. 78.

propriedade de pessoa de Direito Público interno. Não é”.⁴⁹ No mesmo sentido se manifesta Antônio Herman V. Benjamin,

O bem ambiental, todavia, portador de identidade própria e enxergado como macrobem, não se aferra a nenhum destes sujeitos públicos. Como já dito, é bem público, só que em sentido objetivo, isto é, como patrimônio de toda a coletividade. Tanto isso é verdade que qualquer indenização proveniente de dano ao meio-ambiente, como macrobem, não se destina aos cofres públicos, sendo, ao revés, posta à disposição do Fundo mencionado pela Lei 7.347/85.⁵⁰

Em resumo, podemos dizer que bem ambiental é aquele que o constituinte estabelece como essencial à sadia qualidade de vida. É diferente de bem público, de bem privado, de bem de consumo⁵¹.

Compartilhamos do entendimento de Antônio Herman V. Benjamin quando afirma que o bem ambiental é público, não porque pertença ao Estado, mas porque não é passível de apropriação com exclusividade.

Segundo José Afonso da Silva, o legislador constituinte ao estabelecer no art. 225 da Constituição Federal o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, determinou como objeto do direito de todos não o meio ambiente em si

O que é objeto do direito é o meio ambiente qualificado. O direito que todos temos é à qualidade satisfatória, ao equilíbrio ecológico do meio ambiente. Essa qualidade é que se converteu em um bem

⁴⁹ Responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente, p. 152.

⁵⁰ Função ambiental, p. 75-76.

⁵¹ Cf. Celso Antônio Pacheco Fiorillo, Responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente, p. 137.

jurídico. A isso a Constituição define como bem de uso do povo e essencial à sadia qualidade de vida.⁵²

Podemos qualificar a sadia qualidade de vida como “o conjunto de condições objetivas, externas à pessoa, compreendendo qualidade de ensino, de saúde, de habitação, de trabalho, de lazer, e por óbvio, do ambiente, de molde a possibilitar o referido desenvolvimento pleno da pessoa”.⁵³ Desse modo, sendo atendidas todas as necessidades básicas da pessoa, entendemos ser possível a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos básicos do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Completando esse raciocínio, Celso Antônio Pacheco Fiorillo afirma que os bens reputados essenciais à sadia qualidade de vida se encontram todos definidos no art. 6º da Constituição Federal

Se os valores básicos para a vida da pessoa humana são os valores da dignidade, não é difícil chegar à conclusão que o conteúdo do bem ambiental tem sua resposta clara em cada uma das regras definidas no art. 6º da CF/1988. São, pois, educação, saúde, trabalho, lazer, moradia, segurança, previdência, proteção à maternidade, à infância e assistência aos desamparados, por aplicação da teoria da isonomia. Isso sempre foi bem ambiental. É claro. O critério é estabelecido pela CF/1988. É por isso que as ações que visam à proteção do bem ambiental são fundamentais, voltando-se para o tema da saúde, do meio ambiente de trabalho, etc..⁵⁴

⁵² **Direito ambiental constitucional**, p. 80-81.

⁵³ Paulo José Leite Farias, **Competência federativa e proteção ambiental**, p. 248.

⁵⁴ **Responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente**, p. 147.

Como dissemos noutra oportunidade, os fundamentos do direito material ambiental têm de se pautar nos princípios fundamentais estabelecidos na Constituição Federal dispostos nos arts. 1º ao 4º.

O primeiro e mais importante valor fundamental estabelecido pelo legislador constituinte é, repetimos, a dignidade da pessoa humana. Afinal, como observa Miguel Reale, “a preservação do meio ambiente é exercida em função da vida humana, ou por outras palavras, da ‘pessoa humana’, a qual representa o valor-fonte de todos os valores”.⁵⁵

Outro importante valor jurídico, contemplado pela Constituição Federal, é a ordem econômica. O art. 1º, inciso IV, consagra como fundamento da República Federativa do Brasil, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Mais adiante, o art. 170, tratará da ordem econômica, ratificando que, sendo ela fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, observando, entre outros princípios, a defesa do meio ambiente (inciso VI). Esse dispositivo fez Celso Antônio Pacheco Fiorillo afirmar que “é exatamente no art. 170, VI, da CF/1988, que a defesa do meio ambiente nasce como um princípio”.⁵⁶

Conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente, com justiça social e, ainda, preservando-o para as presentes e futuras gerações consiste no objetivo a ser atingido. Nos dizeres de José Afonso da Silva, são

⁵⁵ Primado dos valores antropológicos, O Estado de S. Paulo, Caderno 1, Espaço Aberto, A2, 28 de fevereiro de 2004.

⁵⁶ Op. cit., p. 139.

valores aparentemente em conflito que a Constituição de 1988 alberga e quer que se realizem no interesse do bem-estar e da boa qualidade de vida dos brasileiros. Antes dela, a Lei 6.938, de 31.8.1981 (arts. 1º e 4º), já havia enfrentado o tema, pondo, corretamente, como o principal objetivo a ser conseguido pela Política Nacional do Meio ambiente a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. A conciliação dos dois valores consiste, assim, nos termos deste dispositivo, na promoção do chamado desenvolvimento sustentável, que consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras.⁵⁷

Para Eros Roberto Grau, que identifica a defesa do meio ambiente como diretriz, norma-objetivo, dotada de caráter constitucional conformador, o princípio da ordem econômica

constitui também a defesa do meio ambiente (art. 170, VI), trata-se de princípio constitucional impositivo (Canotilho), que cumpre dupla função, qual os anteriormente referidos. Assume também, assim, a feição de diretriz (Dworkin) – norma-objetivo – dotada de caráter constitucional conformador, justificando a reivindicação pela realização de políticas públicas.⁵⁸

A necessidade de conciliar esses dois valores ocorreu, não sem certa razão, porque o homem usou os recursos naturais de modo desenfreado e predatório.

⁵⁷ Direito ambiental constitucional, p. 26-27.

⁵⁸ A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica, p. 255.

O desenvolvimento econômico tem consistido, para a cultura ocidental, na aplicação direta de toda a tecnologia gerada pelo Homem no sentido de criar formas de substituir o que é oferecido pela Natureza, com vista, no mais das vezes, à obtenção de lucro em forma de dinheiro; e ter mais ou menos dinheiro é, muitas vezes, confundido com melhor ou pior qualidade de vida. (...) Porém, essa cultura ocidental, que hoje busca uma melhor qualidade de vida, é a mesma que destruiu e ainda destrói o principal modo de obtê-la: a Natureza, patrimônio da Humanidade, e tudo o que pode ser obtido a partir dela, sem que esta seja degradada.⁵⁹

O Brasil foi um dos países subdesenvolvidos que, durante a realização da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (Estocolmo 1972), declarou que os países pobres não deveriam investir em proteção ambiental, afirmando que ainda tínhamos muito o que poluir.⁶⁰ Esse tipo de declaração de autoridades governamentais, bem como, modelos de desenvolvimento importados de países com características físicas, humanas e sócio-culturais diferentes das do Brasil, foram responsáveis por uma série de alterações introduzidas na Natureza, algumas irreversíveis, uma vez que implicaram no desaparecimento de espécies animais e vegetais.⁶¹

Diante do quadro de degradação ambiental vivenciado pelo mundo, o homem percebeu que sua capacidade de “transformar” a natureza poderia implicar graves perturbações no equilíbrio ecológico, e, até mesmo, a deterioração irremediável de seu próprio habitat. Surge daí a disseminação da

⁵⁹ José Afonso da Silva, *Direito ambiental constitucional*, p. 25.

⁶⁰ *Ibidem*, mesma página.

⁶¹ *Ibidem*, mesma página.

idéia de que o ambiente, mercê de sua importância, estava a merecer atenção específica do Direito.⁶²

Rodeado de tão grande polêmica (ou dilemas), de um lado antepondo desenvolvimento X preservação do meio-ambiente, de outro, crescimento econômico X ecodesenvolvimento, é compreensível, então que o Direito, como produto das forças sociais, voltasse seus olhos para a questão ambiental.⁶³

Nosso legislador constituinte atento a essa nova ordem mundial, dedicou um capítulo ao meio ambiente, atribuindo-lhe um valor de caráter fundamental. O que fez com que Nicolao Dino de Castro e Costa Neto afirmasse que “esse traço de ‘fundamentalidade’ reporta-se ao reconhecimento de que o direito ao ambiente sadio constitui a expressão de um valor inerente à dignidade humana”.⁶⁴ Esse direito está “na base da emergência recente do ambiente como bem digno de protecção ou tutela jurídica, o mesmo é dizer, na base da sua transmutação de mero interesse socialmente relevante em autêntico bem jurídico”.⁶⁵

Jorge Miranda ao tratar dos direitos fundamentais afirma que eles podem “ser entendidos *prima facie* como direitos ínsitos à própria noção de pessoa, como direitos básicos do indivíduo, como os direitos, enfim, que integram a base jurídica da vida do homem, no seu atual patamar de dignidade”.⁶⁶

⁶² Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, *Protecção jurídica do meio ambiente*, p. 10-11.

⁶³ Antônio Herman V. Benjamin, *Função ambiental*, p. 13.

⁶⁴ *Protecção jurídica do meio ambiente*, p. 11.

⁶⁵ Cláudia Maria Cruz Santos et al, *Introdução ao direito do ambiente*, p. 25.

⁶⁶ *Manual de direito constitucional*, Tomo IV, p. 9.

CAPÍTULO IV

OS PRINCÍPIOS NO DIREITO AMBIENTAL

O Direito, como qualquer outra ciência, não prescinde de princípios, pois eles são as qualidades necessárias para que qualquer conjunto de conhecimentos integrados adquira a qualidade de científico.

Os princípios de uma ciência representam as suas proposições básicas, fundamentais, os seus alicerces.

Sinteticamente define-se o princípio jurídico como uma “norma indicativa, uma vez que sua principal finalidade é apenas indicar *um valor ou fim*, que devam ser genericamente alcançados, não importa em que grau satisfativo, por todas as leis (preceitos ou regras jurídicos), normas concretamente preceptivas, que deles se derivem”.⁶⁷

A importância do princípio reside também no fato de que sua violação implica numa repercussão muito mais grave do que a transgressão de normas preceituais.

O Direito Ambiental tem particularidades que implicam, obviamente, numa série de princípios que lhe são inerentes e que, portanto, é diversa daquela que informa os demais ramos do Direito.

Assim como os princípios informadores dos diversos ramos da ciência jurídica, os princípios de Direito Ambiental podem ser implícitos ou explícitos. São implícitos aqueles que decorrem do sistema constitucional,

⁶⁷ Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Curso de direito administrativo*, p. 74.

ainda que não escritos, por outro lado, são explícitos os princípios que estão claramente descritos na Constituição Federal e nos textos legais.

Os princípios de Direito Ambiental devem ser buscados na Constituição Federal, no ordenamento jurídico pátrio, e nos fundamentos éticos que devem nortear as relações entre os seres humanos e destes com as demais formas de vida.⁶⁸

Como foi dito alhures, o Direito Ambiental tem como preocupação central a proteção da vida, uma existência digna para o homem tanto nas presentes quanto nas futuras gerações, bem como, conciliar isso com o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade.

Diante do desafio de equilibrar esses três aspectos, o Direito Ambiental utiliza princípios próprios. Aqueles que serão estudados a seguir são responsáveis pela formação e implementação do Direito Ambiental.

1. Princípio do acesso eqüitativo aos recursos naturais

O *caput* do art. 225 da Constituição Federal preceitua que 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.

Pretendeu o legislador que a salvaguarda do meio ambiente levasse em consideração as presentes e futuras gerações no que toca o acesso aos recursos

⁶⁸ Cf. Paulo de Bessa Antunes, *Direito ambiental*, p. 30.

naturais e, desse modo, estabeleceu um ônus tanto ao Poder Público quanto à coletividade.

A idéia de que os recursos naturais são inesgotáveis há muito tem sido combatida. O risco de exaurimento dos recursos naturais água, ar e solo tem constantemente assombrado o cotidiano das sociedades atuais. E conciliar o uso, a necessidade e a disponibilidade dos recursos tem sido uma das maiores preocupações do Direito Ambiental.

A Declaração de Estocolmo, de 1972, já apresentava essa preocupação ao preceituar em seu Princípio 5º que “os recursos não renováveis do Globo devem ser explorados de tal modo que não haja risco de serem exauridos e que as vantagens extraídas de sua utilização sejam partilhadas a toda humanidade”.

Essa preocupação se apresentou também na Declaração do Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 1992, que em seu Princípio 1º determinou que

os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza.

Assim, conclui-se que as duas Declarações vislumbram o problema da esgotabilidade dos recursos naturais. O homem deve utilizar os recursos com parcimônia e considerar que os bens devem continuar existindo para as futuras gerações, pois somente com o acesso a tais bens o ser humano tem existência digna.

Ao Direito Ambiental coube a tarefa de estabelecer normas que indiquem como verificar as necessidades de uso dos recursos ambientais, pois “não basta a vontade de utilizar esses bens ou a possibilidade tecnológica de explorá-los, é preciso estabelecer a razoabilidade dessa utilização, devendo-se, quando a utilização não seja razoável ou necessária, negar o uso, mesmo que os bens não sejam atualmente escassos”.⁶⁹

Cabe ressaltar que o regime dos bens ambientais dependerá da legislação de cada país e daí se observará se há ou não o acesso equitativo aos recursos naturais.

Ao falar em equidade no acesso aos recursos naturais deve-se considerar a fruição ou uso da água, do ar e do solo. E dentre as formas de acesso a esses recursos destacam-se, segundo Paulo Affonso Leme Machado, no mínimo três: acesso visando ao consumo do bem (captação de água, caça e pesca), acesso causando poluição (acesso à água ou ao ar para lançamento de poluentes; acesso ao ar para emissão de sons) e acesso para a contemplação da paisagem.⁷⁰

2. Princípio do desenvolvimento sustentável

O desenvolvimento sustentável constitui um dos mais importantes pilares do Direito Ambiental, pois compreende o núcleo essencial de todos os esforços empreendidos na construção de um quadro de desenvolvimento

⁶⁹ Paulo Affonso Leme Machado, *Direito ambiental brasileiro*, p. 42.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 43.

social menos adverso e de um cenário de distribuição de riquezas com maior igualdade.⁷¹

A sustentabilidade implica desenvolvimento com justiça social, significa que o homem deve atender suas necessidades sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias. Numa visão integrada visa estabelecer uma ligação entre o direito ao desenvolvimento e o direito ao meio ambiente sadio, possibilitando que a humanidade atinja o amanhã.

A Constituição brasileira traz esse princípio em seu art. 170, *caput* e inciso VI, bem como, no *caput* do art. 225.⁷²

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

...

VI – defesa do meio ambiente

Relacionando tal artigo com o *caput* do art. 225 do mesmo diploma legal, verificamos que o desenvolvimento econômico deve ocorrer, mas não isoladamente.

É certo que não pode haver desenvolvimento pleno se os caminhos trilhados para sua consecução desprezarem um sistema de exploração racional e equilibrada do meio ambiente; deve-se considerar a existência digna do

⁷¹ Cf. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, **Proteção jurídica do meio ambiente**, p. 57.

⁷² Deve-se esclarecer que antes do Texto Constitucional, a Lei 6.938/81, que adotou a Política Nacional do Meio Ambiente já elencava entre os objetivos do PNMA a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 4º, I).

homem, e essa existência só se concretizará se houver o acesso aos recursos naturais para as presentes e futuras gerações.

E não se pode olvidar que desenvolvimento sustentável implica, necessariamente, melhoria da qualidade de vida dos povos que habitam o planeta, impondo-se a redução das desigualdades sociais.

3. Princípio da função sócio-ambiental da propriedade

A Constituição Federal atribuiu ao direito de propriedade a qualidade de fundamental, elencado-o no inciso XXII do art. 5º e, ao mesmo tempo, estabeleceu que a propriedade atenderá sua função social⁷³ (art. 5º, XXIII) e, ainda, no título sobre a ordem econômica e financeira, previu em seu art. 170, inciso III a função social da propriedade como um princípio norteador da atividade econômica.

Entende Roxana Cardoso Brasileiro Borges que:

Com a instituição constitucional da função social da propriedade, fala-se que houve uma constitucionalização do regime jurídico da propriedade, ou sua publicização. Tal constitucionalização do regime jurídico da propriedade ocorre através dos arts. 5º, XXIII, 170, II, III e VI, 182, §2º, 184, § 2º, 186, I e II, e 225, §§ 1º, III, e 4º.⁷⁴

⁷³ Função social da propriedade significa o atendimento a um conjunto de preceitos disciplinadores que estruturam o instituto da propriedade considerando o seu papel como instrumento do desenvolvimento econômico, social e ecologicamente equilibrado. (Maria da Graça Krieger et al. **Dicionário de direito ambiental: terminologia das leis do meio ambiente**, p. 185)

⁷⁴ Roxana Cardoso Brasileiro Borges, **Função social da propriedade rural**, p. 83.

Analisando-se a evolução das concepções do direito de propriedade, verifica-se que, na concepção clássica, ao proprietário era dado o poder de usar, gozar e dispor da sua propriedade da forma mais absoluta que desejasse, e tal concepção foi consolidada nas constituições liberais.

A vinculação do direito subjetivo à noção de função social apenas começa a surgir no século XX, tendo como grande marco a constituição alemã de 1919, embora a constituição mexicana de 1917 também já existisse sob esse novo paradigma, que foi adotado pela Constituição Federal de 1988.⁷⁵

O nosso Código Civil de 1916 recepcionou a concepção clássica, pois foi inspirado no Código de Napoleão, e como tal, atribuiu um caráter absoluto ao direito de propriedade, uma concepção privatista e individualista de modo que sobre o direito de propriedade só deveriam incidir os interesses do proprietário.

Entretanto, o Código Civil que passou a vigor em janeiro de 2003 já apresenta em seu bojo a preocupação com a função social da propriedade, bem como, as implicações que seu uso pode acarretar ao meio ambiente, conforme se observa do art. 1228, § 1º,

O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§1º. O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o

⁷⁵ Ibidem, p. 69.

patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Desse modo, sendo certo que a propriedade é um direito fundamental e que atenderá sua função social conclui-se, por meio da sistematização dos preceitos constitucionais, que o direito de propriedade está longe de ser absoluto, pois está irremediavelmente submetido a uma finalidade de caráter social.

O art. 170 da Constituição Federal estabelece em seu *caput* que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos a existência digna conforme os ditames da justiça social. Assim, pretendeu o legislador que a função social da propriedade (inciso III, art. 170) proporcionasse uma existência pautada pela dignidade.

Em suma, a instituição da função social da propriedade, como um mandamento constitucional, alterou o antigo regime fundado na concepção clássica, porque voltou a atenção para além dos interesses do proprietário, colocando em primeiro plano o interesse da sociedade,

É impossível, de fato, cogitar do cumprimento da função social da propriedade sem a observância da diretriz constitucional de promoção do meio ambiente. Daí resulta a expressão função sócio-ambiental, a significar que o direito de propriedade deve ser exercido de modo a que não sejam malferidos os interesses da coletividade no que tange à promoção do meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado.⁷⁶

⁷⁶ Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, *Proteção jurídica do meio ambiente*, p. 55.

4. Princípio da integração e da cooperação entre os povos

O princípio da cooperação possui caráter constitutivo de uma nova ordem internacional ambiental.

Esse princípio vem previsto no art. 4º, IX, da Constituição Federal e constitui uma das bases norteadoras da atuação da República Federativa do Brasil,

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

...

IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

A importância desse princípio reside no fato de as questões relacionadas ao meio ambiente não dizerem respeito somente a uma população, uma cidade ou um país, mas a toda a humanidade.

Nesse sentido Fernando Fernandes da Silva afirma:

O impacto dos recursos não coincidem com as das soberanias estatais. O vazamento de óleo de um navio atracado no litoral de um Estado pode poluir o mar territorial de outros Estados; o buraco na camada de ozônio, provocado pela emissão de poluentes de um determinado Estado, afeta os demais Estados. O vazamento de elementos radioativos de uma usina nuclear pode atingir populações de regiões longínquas de outros Estados.⁷⁷

⁷⁷ As cidades brasileiras e o patrimônio cultural da humanidade, p. 33.

Todos os povos devem estar direcionados para a realização de uma política ambiental adequada com o valor a ser protegido. A proteção do meio ambiente independe de fronteiras, territórios, pois o que está em jogo é a preservação da vida. É necessário

acentuar o entrelaçamento do princípio da integração e cooperação com o princípio do desenvolvimento sustentável, na medida em que a promoção do bem-estar social idealizada pelo segundo somente pode ser alcançada através da constituição de uma 'rede de solidariedade' (internacional) que se dedique à ingente tarefa de redução das desigualdades sociais e econômicas em todo o planeta.⁷⁸

5. Princípios usuário-pagador e poluidor-pagador

Como se observou em outra oportunidade, a crença de que os recursos naturais são inesgotáveis vem se dissipando ao longo dos anos. Diante da possibilidade de esgotamento de certos recursos naturais (como por exemplo a água) surge a questão quanto à cobrança pelo seu uso, levando em consideração sua raridade, necessidade, uso poluidor entre outras coisas.

Mas deve-se tomar cuidado, sob pena de os princípios estudados até agora virarem letra-morta, em não permitir que a valorização econômica dos recursos naturais excluam o acesso de faixas da população de baixa renda.⁷⁹

A Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, prevê em seu art. 4º, VII a imposição, ao usuário, da contribuição pela

⁷⁸ Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, *op. cit.*, p. 66.

⁷⁹ Paulo Affonso Leme Machado, *Direito ambiental brasileiro*, p. 45.

utilização de recursos ambientais com fins econômicos e a imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados.

De acordo com o princípio usuário-pagador o utilizador do recurso deve suportar o conjunto dos custos destinados a tornar possível a sua utilização e os custos advindos dela. Assim, os custos devem ser suportados pelo utilizador.⁸⁰ “O elemento que diferencia o princípio do poluidor-pagador da responsabilidade tradicional é que ele busca afastar o ônus do custo econômico das costas da coletividade e dirigi-lo diretamente ao utilizador dos recursos ambientais.”⁸¹

Não se pode deixar de registrar que esse princípio pode apresentar contradições em sua aplicação, pois há a possibilidade real de os produtores transferirem aos consumidores os custos despendidos, repassando-os aos preços dos produtos lançados no mercado.

O princípio do poluidor-pagador, que está relacionado ao princípio do usuário-pagador, é a expressão de que a degradação do meio ambiente não pode ficar impune; portanto, aquele que age causando dano ao ambiente deve ser responsabilizado, conforme previsto no já citado art. 4º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

Sendo o meio ambiente um bem de uso comum do povo, o poluidor que faz uso, gratuitamente, para lançar os poluentes, invade a propriedade pessoal de todos os outros que não poluem, confiscando o direito de propriedade

⁸⁰ Cf. Paulo Affonso Leme Machado, *op. cit.*, p. 45.

⁸¹ Paulo de Bessa Antunes, *Direito ambiental*, p. 41.

alheia.⁸² Assim, o que pretendeu a já citada lei da Política Nacional do Meio Ambiente foi “imputar ao degradador o custo social da deterioração por ele gerada, com a internalização dos custos externos na própria cadeia de produção”.⁸³

Desse modo, o princípio do poluidor-pagador “parte da constatação de que os recursos ambientais são escassos e que o seu uso na produção e no consumo acarretam a sua redução e degradação”.⁸⁴

6. Princípio da precaução

O princípio da precaução leva em consideração a especificidade do bem ambiental e a freqüente irreversibilidade dos danos causados ao meio ambiente em catástrofes, por exemplo. Ele visa minorar o risco, “no sentido de que a ausência de certeza quanto à ocorrência de danos ambientais deve apontar para a adoção de providências capazes de impedir o resultado lesivo, obstando, se necessário, o desenvolvimento da atividade potencialmente causadora de prejuízo”.⁸⁵

No mundo da precaução há uma dupla fonte de incerteza: o perigo ele mesmo considerado e a ausência de conhecimentos científicos sobre o perigo. A precaução visa a gerir a espera da informação. Ela nasce da diferença temporal entre a necessidade imediata de ação e o momento onde nossos conhecimentos científicos vão modificar-se.⁸⁶

⁸² Paulo Affonso Leme Machado, op. cit., p. 45.

⁸³ Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, op. cit., p. 77.

⁸⁴ Paulo de Bessa Antunes, op. cit., p. 40.

⁸⁵ Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, *Proteção jurídica do meio ambiente*, p. 68.

⁸⁶ Cf. Paulo Affonso Leme Machado, op. cit., p. 49.

Esse princípio da precaução ganhou reconhecimento internacional ao ser previsto na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro, em 1992, (ECO-92), como Princípio 15:

Com o fim de proteger o meio ambiente, os Estados devem aplicar amplamente o critério de precaução conforme às suas capacidades. Quando haja perigo de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para postergar-se a adoção de medidas eficazes em função do custo para impedir a degradação do meio ambiente.

Em resumo, o princípio da precaução traz a idéia de que não se deve agir se não tiver as provas de que essa ação não irá prejudicar o meio ambiente.

7. Princípio da prevenção

Apesar da semelhança com o princípio que acaba de ser estudado, o princípio da prevenção, segundo Paulo de Bessa Antunes “aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e que tenham uma história de informações sobre eles”.⁸⁷ Paulo Affonso Leme Machado ensina que prevenir é agir antecipadamente, contudo, “para que aja ação é preciso que se forme o conhecimento do que prevenir”.⁸⁸

⁸⁷ Direito ambiental, p. 36.

⁸⁸ Direito ambiental brasileiro, p. 63.

Algumas características que diferem os princípios da precaução e da prevenção são apontadas por Nicolao Dino de Castro e Costa Neto:

enquanto que sob a ótica da precaução, a dúvida e a incerteza são os elementos determinantes do atuar preventivo, o princípio da prevenção trabalha com os indicativos técnicos de iminência da produção do dano, certo e definido, acenando a adoção de medidas preventivas, antes da consumação 'anunciada' do resultado prejudicial ao meio ambiente. O princípio da precaução inspira-se em argumentos de prudência, ante as conseqüências incertas de um evento pretendido. O princípio da prevenção baseia-se em critérios de antecipação diante de um resultado certo, mas não querido.⁸⁹

O princípio da prevenção necessita de um banco de informações, pois não é possível prevenir sem pesquisa. Para tanto, Paulo Affonso divide em cinco itens a aplicação desse princípio:

1º) identificação e inventário das espécies animais e vegetais de um território, quanto à conservação da natureza e identificação das fontes contaminantes das águas e do mar, quanto ao controle da poluição; 2º) identificação e inventário dos ecossistemas, com a elaboração de um mapa ecológico; 3º) planejamento ambiental e econômico integrados; 4º) ordenamento territorial ambiental para a valorização das áreas de acordo com a sua aptidão; e 5º) Estudo de Impacto Ambiental.⁹⁰

Conclui-se, portanto, que para a efetividade do princípio da prevenção são necessários: pesquisa, formação de um banco de dados, inventário, planejamento, atualizações, pois os meios a serem utilizados na prevenção

⁸⁹ Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, *Proteção jurídica do meio ambiente*, p. 72.

⁹⁰ *Estudos de direito ambiental*, p. 36.

podem variar conforme o desenvolvimento de cada região. Esse princípio é importante na formulação das novas políticas ambientais, das ações dos empreendedores e das atividades da Administração Pública, dos legisladores e do Judiciário.⁹¹

Outros princípios⁹² são apresentados pelos doutrinadores, entretanto, consideramos que o elenco aqui apresentado é suficiente para delinear a base do Direito Ambiental. Ademais, entendemos que os princípios que não foram elencados, sob muitos aspectos, encontram-se inseridos naqueles que foram até agora objeto de estudo.

⁹¹ Cf. Paulo Affonso Leme Machado, **Direito ambiental brasileiro**, p. 64.

⁹² Paulo de Bessa Antunes apresenta entre outros: 1) o princípio do direito humano fundamental que decorre do art. 225 da Constituição Federal que dispõe: “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” (**Direito ambiental**, p. 31). 2) o princípio do equilíbrio “pelo qual devem ser pesadas todas as implicações de uma intervenção no meio ambiente, buscando-se adotar a solução que melhor concilie um resultado globalmente positivo” (Op. cit., p. 37). 3) o princípio do limite que é aquele “pelo qual a Administração Pública tem o dever de fixar parâmetros para as emissões de partículas, de ruídos e de presença de corpos estranhos no meio ambiente, levando em conta a proteção da vida e do próprio meio ambiente” (Op. cit., p. 38). 4) o princípio da responsabilidade “pelo qual o poluidor deve responder por suas ações ou omissões em prejuízo do meio ambiente, de maneira a mais ampla possível, de forma que se possa reprimir a situação ambiental degradada e que a penalização aplicada tenha efeitos pedagógicos e impedindo-se que os custos recaiam sobre a sociedade” (Op. cit., p. 40).

Para Nicolao Dino de Castro e Costa Neto à lista de princípios elencada pode-se acrescentar o princípio da correção na fonte que “relaciona-se, de certo modo, com o princípio da prevenção. Por ele, deve-se buscar o desenvolvimento de ações preventivas no sentido de corrigir na origem, tanto quanto possível, os fatos geradores de degradação ambiental. Tal princípio acha-se inserido no Tratado da Comunidade Européia, no art. 174/2” (**Proteção jurídica do meio ambiente**, p. 74).

PARTE II – O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E SUA EFETIVIDADE

CAPÍTULO V

TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE

A Constituição Federal dispõe sobre matérias essenciais para a sociedade, e para tanto, o legislador constituinte se preocupou em prever a proteção do meio ambiente estabelecendo princípios que nortearão a aplicação do Direito Ambiental.

O constituinte de 1988 criou um capítulo para tratar do meio ambiente e estabeleceu no *caput* do art. 225 que o meio ambiente, enquanto bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, deverá ser defendido e preservado pelo Poder Público e pela coletividade para que as presentes e futuras gerações possam dele usufruir.

O meio ambiente, segundo Isabella Franco Guerra e Flávia C. Limmer, “encontra fundamento nos ‘direitos de solidariedade’, estando incluído dentre os direitos humanos de terceira geração, expressão de novos valores éticos”; elas entendem que “para analisar os princípios constitucionais informadores do Direito Ambiental é imprescindível fazê-lo à luz dos direitos humanos”.⁹³

Isso ocorre pelo fato de o meio ambiente ter recebido a qualificação de direito fundamental, pois dele depende um princípio maior: a vida.

⁹³ Princípios constitucionais informadores do direito ambiental, p. 562.

A qualificação dos direitos humanos como fundamentais ocorre porque eles expressam valores necessários ao pleno desenvolvimento das capacidades humanas. “São a expressão do reconhecimento e tutela do direito à própria dignidade da pessoa humana”⁹⁴, o que permite afirmar, juntamente com Rizzato Nunes, que no atual Diploma Constitucional “o principal direito fundamental constitucionalmente garantido é o da dignidade da pessoa humana”.⁹⁵

Compartilhando da concepção de que a Constituição repousa na dignidade da pessoa humana e considerando que ela é fundamento e fim da sociedade e do Estado, Jorge Miranda afirma que

a conjugação dos diferentes direitos e das normas constitucionais, legais e internacionais a ele atinentes torna-se mais clara a essa luz. O ‘homem situado’ do mundo plural, conflitual e em acelerada mutação do nosso tempo encontra-se muitas vezes dividido por interesses, solidariedades e desafios discrepantes; só na consciência da sua dignidade pessoal retoma unidade de vida e de destino.⁹⁶

A questão ambiental está vinculada aos direitos humanos e, conseqüentemente, ao princípio da dignidade da pessoa humana, pois segundo explica Chaïm Perelman:

A noção de direitos humanos implica que se trata de direitos atribuíveis a cada ser humano enquanto tal... a pessoa possui uma dignidade que lhe é própria e merece respeito enquanto sujeito moral livre, autônomo e responsável. Daí a situação ímpar que lhe é reconhecida e que o direito tem de proteger... Se é responsável pela

⁹⁴ Isabella Franco Guerra e Flávia C. Limmer, op. cit., p. 562.

⁹⁵ **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência**, p. 45.

⁹⁶ Jorge Miranda, **Manual de direito constitucional**, tomo IV, p. 182.

dignidade da pessoa que fundamenta uma doutrina jurídica dos direitos humanos, esta pode, da mesma maneira, ser considerada uma doutrina das obrigações humanas, pois cada um deles tem a obrigação de respeitar o indivíduo humano, em sua própria pessoa bem como na das outras. Assim também o Estado, incumbido de proteger esses direitos e de fazer que se respeitem as obrigações correlativas, não só é por sua vez obrigado a abster-se de ofender esses direitos, mas tem também a obrigação de criar condições favoráveis ao respeito à pessoa por parte de todos os que dependem da sua soberania.⁹⁷

E reafirmando a importância do princípio da dignidade da pessoa humana Rizzatto Nunes conclui que, “a dignidade nasce com o indivíduo. O ser humano é digno por que é”.⁹⁸ José Afonso da Silva compreende a dignidade da pessoa humana como “um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida”.⁹⁹

Um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito é a dignidade da pessoa humana e para que o homem possa viver com dignidade é necessário um meio ambiente ecologicamente equilibrado, podendo dele ser retirado os recursos naturais para a manutenção da vida. A extração desses recursos deve ser feita de modo sustentável possibilitando, assim, que as gerações presentes e futuras também possam fazê-lo.

A tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito, na visão de José Afonso da Silva, “consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social”,¹⁰⁰ e

⁹⁷ *Ética e direito*, p. 400-401.

⁹⁸ *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência*, p. 49.

⁹⁹ José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, p. 106.

¹⁰⁰ *Curso de direito constitucional positivo*, p. 123.

isso nada mais é do que a busca do desenvolvimento sustentável com vistas à proteção do meio ambiente.

Meio ambiente é a expressão que traduz o espaço de convivência, meio onde a vida acontece, é o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.¹⁰¹

Nos dizeres de Cristiane Derani meio ambiente é “o conjunto das condições de existência humana, que se integra e influencia o relacionamento entre os homens, sua saúde e seu desenvolvimento”.¹⁰²

Portanto, o direito à vida é indissociável do meio ambiente ecologicamente equilibrado. E o direito à vida não deve ser entendido como a mera existência, é o direito a existir com qualidade, a respirar ar não poluído, a consumir água limpa, a ter acesso à educação, à proteção da saúde, entre outras coisas.¹⁰³

Mas, para que seja alcançada a tão mencionada qualidade de vida são necessários: ajuste das atividades econômicas, equilíbrio na utilização dos recursos naturais, justiça social, defesa do meio ambiente entre outras coisas.

¹⁰¹ Definição dada pela Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, art. 3º, inciso I.

¹⁰² **Direito ambiental econômico**, p. 71.

¹⁰³ Isabella Franco Guerra e Flávia C. Limmer, **Princípios constitucionais informadores do direito ambiental**, p. 564.

1. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM O DIREITO AMBIENTAL

Toda ciência tem princípios que a norteiam. Eles são os alicerces do ordenamento jurídico, são seus pilares, funcionando como orientador para o intérprete quanto ao significado e valores contidos no sistema legal.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello princípio é

(...) mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.¹⁰⁴

Para J. J. Gomes Canotilho os princípios

têm uma função normogenética e uma função sistêmica: são o fundamento de regras jurídicas e têm uma idoneidade irradiante que lhes permite 'ligar' ou cimentar objectivamente todo o sistema constitucional.¹⁰⁵

Das lições apresentadas conclui-se que os princípios são importantes por vários motivos: por meio da função sistêmica auxiliam na compreensão do Direito como sistema ordenado e harmônico; por meio da função normogenética induzem a criação de normas; pela função axiológica apresentam os valores contidos na ordem legal, por sua função teleológica aponta a

¹⁰⁴ Curso de direito administrativo, p. 573-574.

¹⁰⁵ Direito constitucional e teoria da constituição, p. 1037.

finalidade existente no comando legal e, principalmente, têm o papel de inibir a realização de atos contrários ao Direito, pois por sua função inibidora impedem que surjam normas ou atos que prejudiquem ou impeçam a concretização de seus enunciados. Eles são a base para a atuação do intérprete da lei, porque possuem a função de integrar o ordenamento jurídico, dando-lhe coerência, consistência e articulação.¹⁰⁶

Os princípios fundamentais inseridos no Título I da Constituição Federal exprimem a noção de “mandamento nuclear de um sistema”¹⁰⁷ e, portanto servirão de base para todos os ramos do Direito, incluindo-se aí, o Direito Ambiental.

Os princípios constitucionais que informam o Direito Ambiental são importantes “na orientação das políticas públicas desenvolvidas para conservar o meio ambiente”¹⁰⁸ e, principalmente, como preleciona Cristiane Derani, “é possível verificar que os direitos fundamentais revelam-se simultaneamente no texto normativo como princípios. Nesta manifestação, são diretrizes das atividades sociais voltadas a dar concreção às liberdades que estes direitos prescrevem”.¹⁰⁹

No capítulo anterior tratamos dos princípios informadores do Direito Ambiental, enquanto ramo autônomo da ciência do Direito. A partir de agora será feito um estudo sobre os princípios constitucionais que regem o Direito Ambiental.

¹⁰⁶ Cf. Isabella Franco Guerra e Flávia C. Limmer, *Princípios constitucionais informadores do direito ambiental*, p. 565.

¹⁰⁷ Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, p. 573-574.

¹⁰⁸ Isabella Franco Guerra e Flávia C. Limmer, *op. cit.*, p. 566.

¹⁰⁹ *Direito ambiental econômico*, p. 29.

1.1 Princípio da dignidade da pessoa humana

A dificuldade em conceituar a dignidade da pessoa humana está para o século XXI, como estiveram os conceitos de boa-fé e função social da propriedade para o século XX, um conceito indeterminado que requer muita atenção sob pena de ser vítima de deturpações, ardis, arranhões...

Afinal, que princípio é esse que atualmente é visto como a “razão de ser do direito”?¹¹⁰

O princípio da dignidade da pessoa humana deve servir de base à interpretação de todos os direitos e garantias atribuídos às pessoas na Constituição Federal. Para Rizzatto Nunes a dignidade representa “o primeiro fundamento de todo o sistema constitucional posto e o último arcabouço da guarida dos direitos individuais”.¹¹¹

Conceituar, proteger, efetivar e dar o devido valor ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana será um dos grandes desafios desse século.

O valor fundamental da Ciência Jurídica é o respeito à vida humana; esse valor, por consequência, inspira um princípio fundamental, que é o da dignidade do ser humano.¹¹² Esse princípio vem materializar a realidade fundamental do fenômeno jurídico: o homem é sujeito de direito, nunca objeto de direito. Recebe o nome de princípio da dignidade da pessoa humana

¹¹⁰ Rosa Maria de Andrade Nery, *Noções preliminares de direito civil*, p. 114.

¹¹¹ *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência*, p. 46.

¹¹² Rosa Maria de Andrade Nery, *op. cit.*, p. 111.

“o princípio moral que enuncia que a pessoa não deve nunca ser tratada apenas como um meio, mas como um fim em si mesma; ou seja, que o homem não deve jamais ser utilizado como meio sem se levar em conta que ele é, ao mesmo tempo, um fim em si”.¹¹³

O princípio da dignidade da pessoa humana, nos dizeres de Rosa Nery, “é a razão de ser do direito”, a força dele vai além de arma de argumentação, ou mera complementação de interpretações de leis postas, ao contrário, ele é tão completo, que por si só, “bastaria para estruturar o sistema jurídico”.¹¹⁴

A pessoa humana, no pensamento filosófico de Miguel Reale¹¹⁵, é o *valor-fonte*. Dela irradiam todos os outros valores objetivos, o homem é “o único ente que *é e deve ser*, ou por outras palavras, como ‘ente’, cujo ser *é o seu dever-ser*”.¹¹⁶ Segundo esse autor “os valores não possuem uma existência em si, ontológica, mas se manifestam nas coisas valiosas. Trata-se de algo que se revela na experiência humana, através da História. Os valores não são uma realidade ideal que o homem contempla como se fosse um modelo definitivo, ou que só possa realizar de maneira indireta, como quem faz cópia. Os valores são, ao contrário, algo que o homem realiza em sua própria experiência e que vai assumindo expressões diversas e exemplares, através do tempo”.¹¹⁷

Afirma Miguel Reale que o homem é “o valor fundamental, algo que vale por si mesmo, identificando-se o seu ser com a sua valia”.¹¹⁸ Salienta que “a pessoa é a raiz da socialidade e da historicidade”. E conclui que o conceito

¹¹³ André Lalande, *Vocabulário técnico e crítico da filosofia*, p. 259. (O autor retoma o pensamento de Kant).

¹¹⁴ Rosa Maria de Andrade Nery, *op. cit.*, p. 114.

¹¹⁵ Miguel Reale apresenta a pessoa como valor-fonte nos seguintes textos: *Teoria tridimensional do direito*, p. 95, *Filosofia do direito*, p. 208 e ss., *Pluralismo e liberdade*, p. 86 e ss.

¹¹⁶ Miguel Reale *Teoria tridimensional do direito*, p. 98-99.

¹¹⁷ Miguel Reale, *Filosofia do direito*, p. 208.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 210.

de pessoa singulariza o ser humano pela sua possibilidade “de ser para si e de ser para outrem, de ser o que *é* e o que *deve ser*, de ser um *eu* e as suas *circunstâncias*; o que é imutável e o que se desenvolve no tempo”.¹¹⁹

Essa pessoa tida como valor-fonte do direito é a razão de ser do princípio que ora analisamos.

Antônio Junqueira de Azevedo, ao comentar a importância do princípio da dignidade da pessoa humana, afirma que “A pessoa é um bem, e a dignidade, o seu valor”.¹²⁰

Por tudo que foi apresentado até agora o princípio da dignidade da pessoa humana pode, por si só, ser a base de justificação de um sistema jurídico.

Em relação à questão ambiental, a importância desse princípio foi ressaltada na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, em seu Princípio nº. 1:

Os seres humanos estão no centro das preocupações como o desenvolvimento sustentável. Têm direito à uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

O Direito Ambiental tem uma visão antropocêntrica, pois eleva o homem ao centro das questões ambientais. Nos dizeres de Celso Antônio Pacheco Fiorillo

¹¹⁹ Miguel Reale, *Pluralismo e liberdade*, p. 91.

¹²⁰ Caracterização da dignidade da pessoa humana, p. 15.

não só existe uma visão antropocêntrica do meio ambiente em sede constitucional, mas também uma indissociável relação econômica do bem ambiental com o lucro que pode gerar, bem como a sobrevivência do próprio meio ambiente. Além disso, a vida humana só será possível com a permanência dessa visão antropocêntrica – o que, obviamente, não permite exageros –, visto que, como o próprio nome já diz, ecossistema engloba os seres e suas interações positivas em um determinado espaço físico.¹²¹

Tendo sido o homem colocado no centro das questões ambientais e tendo o legislador constituinte estabelecido como um dos princípios fundamentais que regem o Estado Democrático de Direito, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), resta claro que para o homem existir com dignidade é necessário um meio ambiente equilibrado, um desenvolvimento econômico que leve em consideração a existência digna do ser humano, que haja a preocupação com um desenvolvimento sustentável voltado para a justiça social, que a todos seja possível o acesso aos meios necessários à sobrevivência.

1.2 Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado

A vida em sociedade é complexa, há muitos interesses e idéias em jogo. A sua lógica pressupõe que os indivíduos têm motivos para viver gregariamente e possuem interesses comuns, porém há interesses que são antagônicos, porque existe uma tendência natural da busca do indivíduo da satisfação dos próprios interesses, surgindo daí a necessidade de um ente que

¹²¹ Curso de direito ambiental brasileiro, p. 16-17.

consiga estabelecer equilíbrio entre o interesse da coletividade e o interesse individual.

Odete Medauar entende que o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado deve ser analisado diante do caso concreto. Ela entende que a Administração Pública deve sopesar os dois interesses:

à Administração cabe realizar a ponderação dos interesses presentes numa determinada circunstância, para que não ocorra sacrifício 'a priori' de nenhum interesse; o objetivo dessa função está na busca de compatibilidade ou conciliação dos interesses, com a minimização de sacrifícios. O princípio da proporcionalidade também matiza o sentido absoluto do preceito, pois implica, entre outras decorrências, a busca da providência menos gravosa, na obtenção de um resultado.¹²²

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado decorre, de certo modo, da compreensão do significado do Estado Democrático¹²³. E, portanto, havendo um interesse individual tentando se sobrepor a um interesse da coletividade, segundo o entendimento de Odete Medauar, deve-se analisar caso a caso, sob pena de sacrificar um ou outro interesse causando graves prejuízos.

¹²² **Direito administrativo moderno**, p. 153.

¹²³ Para José Afonso da Silva "A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de idéias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício" (**Curso de direito constitucional positivo**, p. 120).

A aplicação desse princípio, em matéria de Direito Ambiental, se torna necessária, por óbvio, para a conservação do meio ambiente, por se tratar de um interesse transindividual¹²⁴.

Havendo sobreposição de um interesse individual em face de um interesse relacionado ao meio ambiente deve-se sopesar os interesses, no caso concreto, a fim de se evitar um prejuízo ao indivíduo em suas garantias fundamentais, mas sem perder de vista que das questões ambientais depende a vida da humanidade, “de forma que as ações do Poder Público e da coletividade terão que respeitar as necessidades da preservação do meio ambiente”.¹²⁵

1.3 Princípio da publicidade (ou informação)

Para que a legislação ambiental se efetive pressupõe-se o acesso à informação, pois quanto maior o envolvimento da sociedade nas questões do meio ambiente e, evidentemente, no cumprimento da lei, maiores são as chances de sua efetividade.

O princípio da publicidade encontra guarida no art. 1º, da Constituição Federal de 1988 e funciona como um dos pressupostos da democracia, que é a publicidade das decisões.

A Declaração do Rio de Janeiro/92 estabelece em seu Princípio 10 que

¹²⁴ Celso Antônio Pacheco Fiorillo preleciona que “O legislador, ao mencionar que os interesses ou direitos coletivos são transindividuais, pretendeu destacar que eles, assim como os difusos, transcendem o indivíduo, ultrapassando o limite da esfera de direitos e obrigações de cunho individual” (**Curso de direito ambiental brasileiro**, p. 7).

¹²⁵ Isabella Franco Guerra e Flávia C. Limmer, *Princípios constitucionais informadores do direito ambiental*, p. 567.

no nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomadas de decisões.

Reza esse princípio que o Poder Público deve propiciar à sociedade o pleno acesso às informações relativas às políticas públicas sobre meio ambiente e, também, sobre a existência de atividades potencialmente nocivas ao bem estar das comunidades. A importância desse princípio reside no fato de que a informação serve para o processo de educação de cada pessoa e de cada sociedade e, assim, vê-se de certo modo, sendo efetivado um dos mandamentos constitucionais previstos no art 225, da Constituição Federal, inciso VI, que é a promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

1.4 Princípio da participação (ou democrático)

Esse princípio visa a participação popular nos processos de definição, implantação e execução de políticas públicas ligadas à conservação do meio ambiente.

Paulo de Bessa Antunes que atribui a esse princípio a denominação “democrático” o define como “aquele que assegura aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais”.¹²⁶

¹²⁶ Paulo de Bessa Antunes, *Direito ambiental*, p. 32

A participação popular nas tomadas de decisão diante dos interesses difusos e coletivos da sociedade constitui um fortalecimento da democracia participativa e é característica da segunda metade do século XX. Nos dizeres de Paulo Bonavides

a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesses.¹²⁷

A Declaração do Rio de Janeiro, de 1992, valorizou a participação popular nas questões ambientais ao preceituar em seu art. 10: “O melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurar a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente”. No nível nacional, cada pessoa deve ter a “possibilidade de participar no processo de tomada de decisões”.

A participação popular no sistema constitucional brasileiro se faz de diferentes formas. Para Paulo de Bessa Antunes ela se apresenta

no dever de proteger e preservar o meio ambiente; no direito de opinar sobre políticas públicas, através da participação em audiências públicas, integrando órgãos colegiados etc. Há, ainda, a participação que ocorre através da utilização de mecanismos judiciais e administrativos de controle dos diferentes atos praticados pelo Executivo, tais como as ações populares, as representações e outros. Não se pode olvidar, também, as

¹²⁷ Teoria constitucional da democracia participativa, p. 51.

iniciativas legislativas que podem ser patrocinadas pelos cidadãos.¹²⁸

1.5 Princípio da solidariedade

Ao estatuir os objetivos da República Federativa do Brasil a Constituição brasileira estabeleceu em seu art. 3º, I a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e, ainda, no mesmo artigo, inciso III, há outras finalidades, que completam a anterior: erradicação da pobreza e da marginalização social e redução das desigualdades sociais e regionais.

Os fundamentos que configuram a República Federativa em Estado Democrático de Direito são a dignidade da pessoa humana, a igualdade substancial e a solidariedade social e sua meta prioritária é a correção das desigualdades sociais e regionais, com o propósito de reduzir os desequilíbrios entre as regiões do País, buscando melhor qualidade de vida de todos os seus cidadãos.¹²⁹

Para Paulo Bonavides o legislador estabeleceu um princípio inovador no sistema pátrio que se presta a servir como oxigênio da Constituição, conferindo unidade de sentido e auferindo a valoração da ordem normativa do sistema constitucional.¹³⁰ E esse princípio deve ser levado em conta em várias situações: no momento da elaboração da legislação ordinária, na execução das políticas públicas e nos momentos de interpretação-aplicação do Direito por

¹²⁸ *Direito ambiental*, p. 32.

¹²⁹ Cf. Maria Celina Bodin de Moraes, *O princípio da solidariedade*, p. 168.

¹³⁰ *Curso de direito constitucional*, p. 259.

seus operadores e demais destinatários, ou seja, por todos os membros da sociedade.¹³¹

O princípio da solidariedade foi aplicado pelo Supremo Tribunal Federal no caso de uma desapropriação-sanção de um imóvel rural, localizado no Pantanal Mato-Grossense, levando em consideração a função social da propriedade para impor a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação da natureza local. Ao examinar o caso, a Corte considerou o dever de respeito à integridade do meio-ambiente (art. 225, CF/88) como um “típico direito de terceira geração”, que consagra o princípio da solidariedade e constitui um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos (STF, Tribunal Pleno, MS nº 22.164-0/SP, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 30/10/1995, Ement. Vol. 01809-05, p. 1.155.).

1.6 Princípio da igualdade

O princípio da igualdade estabelecido no *caput* do art. 5º, da Constituição Federal é um dos princípios de mais difícil tratamento jurídico devido “o entrelaçamento existente em seu bojo de ingredientes de direito e elementos metajurídicos”.¹³²

Nos dizeres de José Afonso da Silva “as Constituições só têm reconhecido a igualdade no seu sentido jurídico-formal: igualdade perante a lei”.¹³³

¹³¹ Cf. Maria Celina Bodin de Moraes, *op. cit.*, p. 169.

¹³² Celso Ribeiro Bastos, *Curso de direito administrativo*, p. 46

¹³³ *Curso de direito constitucional positivo*, p. 206.

Essa igualdade formal adveio, historicamente, da Revolução Francesa e “consiste no direito de todo cidadão de não ser desigualado pela lei senão em consonância com os critérios albergados ou ao menos não vedados pelo ordenamento constitucional”.¹³⁴

Já a igualdade substancial vem a ser o tratamento uniforme de todos os homens, diferindo-se, pois, da igualdade perante o direito, por se tratar de uma igualdade efetiva perante os bens da vida.

É de se observar que essa igualdade nunca foi realizada em qualquer sociedade humana, por várias razões: “a natureza física do homem, ora débil, ora forte; a diversidade da estrutura psicológica humana, ora voltada para a dominação, ora para a submissão, sem falar nas próprias estruturas políticas e sociais, que na maior parte das vezes tendem a consolidar e até mesmo a exacerbar essas distinções, em vez de atenuá-las”,¹³⁵ impossibilitando sobremaneira a sua implementação.

Afirma Sérgio Abreu que:

o itinerário do princípio da igualdade aporta na afirmação dos direitos humanos – por debilidade econômico-social e por sofrerem permanente violação de direitos fundamentais – merecem proteção particularizada de acordo com a Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993). Por essa razão, a tarefa do jurista ‘é impor a igualdade de todos no tocante à sua qualidade de seres humanos, à dignidade humana, aos direitos fundamentais e às restantes

¹³⁴ Ibidem, p. 47.

¹³⁵ Celso Ribeiro Bastos, *Curso de direito administrativo*, p. 46.

garantias legalmente vigentes de proteção'. Daí, decorre a urgência na superação das desigualdades sociais.¹³⁶

Dessas afirmações conclui-se que a igualdade no plano formal e no plano material importa diretamente à proteção do meio ambiente, pois um dos ideários do Direito Ambiental é a busca do desenvolvimento sustentável visando a justiça social e o bem-estar do homem. Ao que parece, o alcance desses objetivos só será possível alcançando-se a igualdade entre os homens, respeitando-se o princípio da dignidade da pessoa humana, valorizando-se o homem enquanto homem.

1.7 Princípio da legalidade

Por esse princípio, previsto nos arts. 5º, II e 37 da Constituição Federal, todos ficam submetidos à lei que é condição necessária à convivência em sociedade.

Nascido com o Estado de Direito esse princípio constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais.

Sob sua égide a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe.¹³⁷

¹³⁶ O princípio da igualdade: a (in) sensível desigualdade ou a isonomia matizada, p. 265.

¹³⁷ Cf. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito administrativo*, p. 68.

O legislador constituinte estabeleceu no art. 5º, II que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, tal postulado já vinha explícito no art. 4º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789:

a liberdade consiste em fazer tudo aquilo que não prejudica a outrem; assim, o exercício dos direitos naturais da cada homem não tem outros limites que os que asseguram aos membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Esses limites somente podem ser estabelecidos em lei.

Para José Afonso da Silva a legalidade é um dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito

porquanto é da essência do seu conceito subordinar-se à Constituição e fundar-se na legalidade democrática. Sujeita-se ao império da lei, mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais. Toda a sua atividade fica sujeita à lei, entendida como expressão da vontade geral, que só se materializa num regime de divisão de poderes em que ela seja o ato formalmente criado pelos órgãos de representação popular, de acordo com o processo legislativo estabelecido na Constituição. É nesse sentido que se deve entender a assertiva de que o Estado, ou o Poder Público, ou os administradores não podem exigir qualquer ação, nem impor qualquer abstenção, nem mandar tampouco proibir nada aos administrados, senão em virtude de lei.¹³⁸

¹³⁸ Curso de direito constitucional positivo, p. 400.

Das lições de José Afonso da Silva podemos considerar que a proteção do meio ambiente com sustentabilidade só será atingida se houver a busca “da igualização dos socialmente desiguais”, ou seja, a igualdade de condições para todos. E para que isso ocorra é necessário uma mudança de paradigmas. É necessário que o homem mude o seu padrão de consumo, pois o planeta Terra não tem recursos naturais suficientes para possibilitar que todos os seus habitantes tenham um padrão de consumo similar ao realizado pelos países do Primeiro Mundo.

1.8 Princípio da liberdade

Esse princípio, de certo modo, está relacionado ao princípio da legalidade, pois o homem no sistema jurídico brasileiro é livre para fazer aquilo que a lei não lhe proíbe.

O conceito de liberdade no sentido social vem a ser “a ausência de um constrangimento social que se impõe ao indivíduo: neste sentido, é-se livre de fazer tudo aquilo que não é proibido por lei, e de recusar fazer tudo aquilo que ela não ordena”, já as liberdades políticas “são os direitos reconhecidos ao indivíduo enquanto esses direitos limitam o poder do governo: liberdade de consciência, liberdade individual, liberdade de reunião, existência de uma constituição, *self-government*, exercício do poder por representantes eleitos, etc”.¹³⁹

Um breve histórico sobre a questão da liberdade é necessário para maior compreensão do acima exposto.

¹³⁹ André Lalonde, *Vocabulário técnico e crítico da filosofia*, p. 616-617.

A liberdade para os antigos era representada pela participação nos rumos dos assuntos políticos da cidade assumindo, portanto, uma função positiva “governo da cidade pelo voto em praça pública”.¹⁴⁰ Já a liberdade dos modernos foi marcada pela criação dos direitos fundamentais e, conseqüentemente, a queda do Absolutismo e “consiste sobretudo na proteção do indivíduo em face do poder do Estado, liberdade negativa”.¹⁴¹

Após a Primeira Guerra Mundial surge a idéia de um Estado de Bem-Estar Social, que se caracteriza pela ampliação do papel do Estado, o que resulta, por um lado, numa gama de serviços prestados à sociedade, mas por outro lado cresce também o peso da máquina estatal com o aumento da carga tributária. Esse Estado, que visa o bem-estar, cresceu muito a partir da Segunda Grande Guerra e sua interferência na vida cotidiana da sociedade resultou, sem dúvida, numa diminuição da liberdade na esfera privada.¹⁴²

O princípio da liberdade, como foi dito anteriormente, está ligado ao princípio da legalidade, pois o homem é livre, mas essa liberdade está inteiramente submetida à lei. “Ser inteiramente livre e ao mesmo tempo ser inteiramente dominado pela lei, este é o eterno paradoxo da vida humana que nós podemos observar a todo momento.”¹⁴³

¹⁴⁰ Luís Antônio Cunha Ribeiro, *Princípio constitucional da liberdade*. A liberdade dos antigos, a liberdade dos modernos e a liberdade dos ainda mais modernos, p. 231.

¹⁴¹ *Ibidem*, mesma página.

¹⁴² A respeito do tema Luís Antônio Cunha Ribeiro afirma que “com o Estado de Bem-Estar a liberdade perde em quantidade (diminuição da esfera) e ganha em qualidade, uma vez que não pode ser dito livre aquele que não pode usufruir das condições materiais mínimas para a existência com dignidade. Pelo contrário, é vítima de terríveis tiranos como a ignorância, que o priva de conhecer seus direitos, ou da fome, que o priva da saúde, da felicidade e tende a extinguir-lhe a própria vida” (Op. cit., p. 233).

¹⁴³ Oscar Wilde, *De profundis*, p. 97.

No sistema constitucional brasileiro os homens são livres e sua liberdade é limitada unicamente por normas em cuja elaboração puderam livremente participar.¹⁴⁴ Tal pensamento foi elaborado por Rousseau em seu “contrato social”: o homem abre mão de parte de sua liberdade em prol da sociedade e em troca participa do processo de criação das normas que conduzirão a vida em sociedade. Portanto, será o homem, ainda que por meio de representantes eleitos, como é num sistema representativo, que irá usurpar parte de sua liberdade como resultado das leis criadas.

A lei estabelece, em um tal sistema, o avanço ou o recuo das dimensões da esfera de liberdade conforme avançarem ou recuarem os constrangimentos que impõe aos comportamentos”.¹⁴⁵ “Desta forma, Liberdade diz respeito não mais à possibilidade de agir desta ou daquela maneira, e sim à obrigação de agir da maneira ordenada pela autoridade.”¹⁴⁶

Preceitua o Estado Democrático de Direito que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5º, inciso II, CF). Desse modo, fica delimitada a esfera de liberdade privada, “ao consagrar-se ao silêncio da lei à liberdade e, por oposição, aos casos em que a lei explicitamente prescrever condutas, a obediência”.¹⁴⁷ Assim, há um mínimo de liberdade, expresso pelas liberdades fundamentais, que é protegido pela Constituição e que, portanto não pode ser usurpado à sociedade pela lei.

¹⁴⁴ Esse conceito de liberdade encontra-se em Norberto Bobbio et al, **Dicionário de política**, p. 712.

¹⁴⁵ Luís Antônio Cunha Ribeiro, **Princípio constitucional da liberdade. A liberdade dos antigos, a liberdade dos modernos e a liberdade dos ainda mais modernos**, p. 232.

¹⁴⁶ Norberto Bobbio et al, op. cit., p. 712.

¹⁴⁷ Luís Antônio Cunha Ribeiro, op. cit., p. 232.

Aquele Estado de Bem-Estar Social, que surgiu para atender às necessidades mínimas do homem, oferecendo-lhes serviços, não consegue atuar sem interferir na esfera de liberdade privada desse mesmo homem.

Entretanto, esse Estado já não é mais o provedor das necessidades coletivas. Atualmente funciona mais como um agente regulador da atuação privada, porém sem deixar de lado a ganância pela arrecadação tributária. No caso brasileiro, por exemplo, o Estado “não tem sob controle o crime organizado, o sistema financeiro mundial, o império das telecomunicações e da informática, a mídia internacional e tantos outros movimentos que escapam a seu controle”,¹⁴⁸ pelo contrário, ele continua interferindo na esfera de liberdade privada do homem, mas sem dar o retorno por meio de serviços.

O sistema representativo também já não goza da mesma credibilidade; vem passando por uma grave crise, não sem uma certa razão, pois a sanha do legislador parece não ter fim,¹⁴⁹ o que implica afirmar que o princípio da legalidade que assegura a liberdade já não é suficiente por dois motivos: primeiro, a mera consagração dos direitos e liberdades fundamentais no texto constitucional não é suficiente, pois autoriza o Estado a restringi-los por meio da lei até limites que, como se sabe, devem existir, mas que não estão claramente fixados;¹⁵⁰ segundo, a atuação dos representantes, muitas vezes, se desvirtuam do propósito daqueles que o elegeram, o que nos leva a concluir

¹⁴⁸ Luís Antônio Cunha Ribeiro, *op. cit.*, p. 241.

¹⁴⁹ Haja vista a criação da Lei nº 9.709/98, que coloca os institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular num cenário de pouquíssima importância no panorama político nacional, de acordo com o seu art. 3º o plebiscito e o referendo passam a ser convocados por ato do Congresso Nacional, ou seja, por decreto legislativo. “Plebiscito e o referendo foram criados para figurarem ao lado da representação política, como mecanismo de exercício direto do poder pelos cidadãos, entendendo-se por direito um mecanismo independente da mediação exercida pelo representante. Verifica-se, no entanto, que o legislador, desvirtuando o espírito do texto constitucional, submeteu estes instrumentos da soberania popular à discricionariedade do representante” (Luís Antônio Cunha Ribeiro, *op. cit.*, p. 239).

¹⁵⁰ Esse posicionamento pode ser verificado em Luís Antônio Cunha Ribeiro, *op. cit.*, p. 236.

que a representação política hoje no Brasil é uma instituição desacreditada, ao menos no que se refere à credibilidade em sua eficácia democrática.

O paradoxo de que trata Oscar Wilde, “Ser inteiramente livre e ao mesmo tempo ser inteiramente dominado pela lei” tem reflexo, também, na esfera ambiental e isso se confirma, a título de exemplo, no preceito do art. 2º, inciso I da Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente:

Art. 2º A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo.

A presença do Estado nas questões ambientais é exigida pela Constituição Federal ao determinar que cabe ao Poder Público a defesa e proteção do meio ambiente. A mesma exigência é vista na lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. E da atuação do Estado decorre, entre outras coisas, a preservação da vida, e eficácia do princípio da dignidade da pessoa humana, o desenvolvimento sustentável, na medida em que cabe a ele controlar e fiscalizar a atividade econômica.

Assim, concluímos que o homem só tem liberdade enquanto o Estado diz que ele tem. E nas questões ambientais isso fica demonstrado, por

exemplo, quando há uma limitação ao direito de propriedade no caso de área de preservação permanente¹⁵¹ ou reserva legal¹⁵².

2. COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL

Ao falarmos sobre competência é necessário esclarecer que o Brasil é um Estado Federal, e isso implica a participação dos Estados-membros no governo central por meio de seus representantes no Congresso. As características essenciais de um Estado Federal são: os Estados federais possuem autonomia para auto-organizar-se e há uma descentralização legislativa, administrativa e política.

O modelo de Estado Federal adotado pelo Brasil foi criado nos Estados Unidos da América, quando em 1787, suas treze colônias, que se proclamaram independentes da Inglaterra, uniram-se, numa autêntica confederação, gozando de interesses comuns, porém independentes e soberanos entre si. A criação desse tipo de Estado foi fruto do reconhecimento de que o governo central, que era praticamente inexistente, começou a revelar-se frágil, o que poderia resultar numa desvinculação da união por parte dos entes confederados.

Explica Vladimir Passos de Freitas que

¹⁵¹ O conceito de área de preservação permanente é dado pela Lei 4.771/65 que instituiu o Código Florestal “área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (art. 1º, inciso II).

¹⁵² A mesma Lei define reserva legal como “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas” (art. 1º, III).

A formação do Estado federal nos Estados Unidos deu-se pela união das colônias, que optaram por abrir mão de sua soberania em prol de um só Estado, mais forte e poderoso. No Brasil o caminho foi inverso. No Império, o Estado era unitário¹⁵³ e, como tal, dividido em províncias sem autonomia política. A Constituição de 25 de março de 1824, no art. 1º, dispunha que o Império era a associação política de todos os cidadãos brasileiros, e no art. 3º, que o território seria dividido em províncias. Segundo o art. 165, em cada província haveria um Presidente, nomeado pelo Imperador. Os arts. 167 a 169 estabeleciam que em todas as cidades e vilas haveria uma Câmara, à qual competiria o governo econômico.¹⁵⁴

A partir da Proclamação da República, em 1889, essa forma de Estado foi introduzida no Brasil. A Constituição da República, promulgada em 1891, adotou em seu art. 1º a República Federativa, e nos arts. 63 a 67 dispôs sobre as antigas províncias, que passaram a ser Estados.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo ensina que:

O Estado Federal é dotado de personalidade jurídica de direito público internacional, enquanto a União é a entidade com personalidade jurídica de direito público interno, autônoma em relação aos Estados-membros e a quem cabe o exercício das prerrogativas de soberania do Estado brasileiro.¹⁵⁵

¹⁵³ Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o Estado unitário opõe-se ao Estado federal e caracteriza-se da seguinte maneira: “a descentralização nele existente (administrativa, legislativa e/ou política) está à mercê do Poder Central. Este por decisão sua (em geral por forma de lei), pode suprimir essa descentralização, ampliá-la, restringi-la etc”. (*Curso de direito constitucional*, p. 49).

¹⁵⁴ *A constituição federal e a efetividade das normas ambientais*, p. 54.

¹⁵⁵ *Curso de direito ambiental brasileiro*, p. 57.

Frise-se ainda que o Estado Federal é o titular da soberania, já os Estados-membros são detentores de autonomia, o que significa dizer que como titular de soberania o Estado Federal irá exercê-la no âmbito externo, enquanto caberá à União essa representação no âmbito interno. Quanto à autonomia dos Estados-membros é caracterizada por dois elementos essenciais: 1) existência de órgãos governamentais próprios; e 2) competências exclusivas.¹⁵⁶

Entretanto, alerta Vladimir Passos de Freitas, que a autonomia dos Estados-membros nunca foi forte, ao contrário

sempre foi tímida, incompleta, vista com desconfiança. A razão está na sua origem, pois ao contrário, da grande nação do hemisfério norte, aqui a alteração ocorreu só no papel. Ora mais, ora menos, o certo é que os Estados jamais gozaram da independência existente no modelo em que nos inspiramos.¹⁵⁷

2.1. Divisão de competências

A proposta do constituinte de 1988 foi pela tentativa de maior descentralização das decisões, fortalecendo os Estados-membros e os Municípios. Como resultado coube à União a elaboração de normas gerais, enquanto às demais pessoas políticas a especificação das condutas, sempre levando em consideração a realidade local.

Sobre competências, observa José Afonso da Silva que:

¹⁵⁶ Celso Antônio Pacheco Fiorillo, *Curso de direito ambiental brasileiro*, p. 57.

¹⁵⁷ *A constituição federal e a efetividade das normas ambientais*, p. 55.

Na teoria do federalismo costuma-se dizer que a repartição de poderes autônomos constitui o núcleo do conceito do Estado federal. 'Poderes', aí significa a porção de matérias que a Constituição distribui entre as entidades autônomas e que passam a compor seu campo de atuação governamental, suas áreas de competência. Competências são, assim, as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.¹⁵⁸

As competências destacadas na Constituição Federal podem ser classificadas da seguinte maneira:

- 1) *competência material*, que pode ser: a) exclusiva (art. 21); e b) comum, cumulativa ou paralela (art. 23);
- 2) *competência legislativa*, que pode ser: a) exclusiva (art. 25, §§1º e 2º); b) privativa (art. 22) ; c) concorrente (art. 24); e d) suplementar (arts. 24, § 2º e 30, II).

2.2. Meio ambiente e competências

O sistema brasileiro de partilha de competências se assemelha ao alemão, com a previsão das competências legislativas e não legislativas da União em artigos distintos; a separação das competências comuns legislativas e não legislativas; a previsão de delegação de competências legislativas da União aos Estados-membros por lei federal; a repartição vertical da

¹⁵⁸ Curso de direito constitucional positivo, p. 470.

competência legislativa concorrente cabendo as normas gerais à União e a legislação suplementar aos Estados-membros.¹⁵⁹

Em princípio, o estudo sobre competência parece simples, pois diz respeito à delimitação das pessoas políticas para elaborar leis sobre matérias que digam respeito ao meio ambiente. Entretanto, como bem salienta Vladimir Passos de Freitas, as dificuldades vão surgindo na medida em que há “limites imprecisos e vagos” e, não bastasse isso, “até o presente momento não foi editada lei complementar especificando a forma de cooperação entre os Estados da Federação, conforme o disposto no art. 23, parágrafo único, da Lei Maior”.¹⁶⁰

2.2.1 Competência da União

Na divisão de competências federativas o legislador constituinte foi bastante generoso com a União, atribuindo-lhe competência material exclusiva (art. 21), competência legislativa privativa (art. 22), competência concorrente com Estados-membros, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e competência legislativa concorrente com os Estados-membros sobre temas especificados no art. 24.

Para legislar sobre meio ambiente a União tem competência privativa e concorrente. Anna Cândida da Cunha Ferraz, ao tratar sobre o tema, explica que o constituinte de 1988, numa inovação significativa, distinguiu de modo expresso as competências privativas e concorrentes. As competências

¹⁵⁹ Entendimento encontrado em Anna Cândida da Cunha Ferraz, *União, estado e município na nova Constituição: enfoque jurídico-constitucional*, p. 69; Fernanda Dias Menezes de Almeida, *Competências na Constituição de 1988*, p. 81.

¹⁶⁰ *A constituição federal e a efetividade das normas ambientais*, p. 56.

privativas “constituem um campo material exclusivo de atuação de cada uma das esferas de poder político”, enquanto que as competências concorrentes “significam atuação de diferentes níveis de poder relativamente à mesma matéria, atuação que não é, todavia cumulativa”.¹⁶¹

Esclarece ainda que o eventual conflito que se estabelece tanto por invasão de competências exclusivas, como por invasão no campo das competências concorrentes,

é um conflito de constitucionalidade. Assim, v.g., o Estado que legisla sobre matéria que é da competência privativa da União pratica ato inconstitucional; e o que legisla desbordando os limites de sua competência concorrente e afronta a competência concorrente da União também pratica ato inconstitucional. Em ambas as hipóteses a questão se resolve pela regra da competência constitucional e não pela supremacia do direito federal.¹⁶²

No art. 22, da Constituição Federal foram estabelecidos os vários assuntos sobre os quais a União pode legislar privativamente. Destacam-se para o presente estudo o inciso IV, que se refere a águas, o inciso XII, que menciona jazidas, minas e outros recursos naturais, e o inciso XXVI, que trata de atividades nucleares de qualquer natureza. “A reserva que se faz à União para tais assuntos tem motivo justo. É que o interesse, em tais hipóteses, é predominantemente nacional”.¹⁶³

¹⁶¹ Anna Cândida da Cunha Ferraz, op. cit., p. 68.

¹⁶² Anna Cândida da Cunha Ferraz, União, estado e município na nova Constituição: enfoque jurídico-constitucional, p. 69. Como pudemos observar a doutrinadora utilizou em seu texto, indistintamente, os termos “exclusiva” e “privativa” para designar as competências próprias de cada pessoa política, esse entendimento é compartilhado por Fernanda Dias Menezes de Almeida, na obra *Competências na constituição de 1988*, p. 85-87.

¹⁶³ Vladimir Passos de Freitas, op. cit., p. 57.

Quanto à competência legislativa concorrente, estabeleceu o legislador no art. 24, VI, VII e VIII que caberá à União aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Estando a União limitada a estabelecer normas gerais, conforme disposição do art. 24, § 1º, enquanto aos Estados e ao Distrito Federal caberá a suplementação dessas normas gerais (art. 24, § 2º). Quanto ao Município foi estabelecido na Constituição, no art. 30, II, a sua competência legislativa suplementar.

Desse modo, resta claro que à União caberá

a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente, enquanto aos Estados e Municípios, atendendo aos seus interesses regionais e locais, a de um 'teto' de proteção. Com isso, oportuno frisar que os Estados e Municípios jamais poderão legislar, de modo a oferecer menos proteção ao meio ambiente do que a União, porquanto, como já ressaltado, a esta cumpre, tão-só, fixar regras gerais.¹⁶⁴

A competência concorrente dada pelo legislador aos Estados-membros e Municípios tem explicação no fato de tais entes, em especial esse último, estarem mais próximos dos interesses e peculiaridades de cada região.

¹⁶⁴ Celso Antônio Pacheco Fiorillo, *Curso de direito ambiental brasileiro*, p. 59.

Entretanto, valiosa crítica é feita por Anna Cândida da Cunha Ferraz, a respeito da competência concorrente:

Essa nova fórmula de distribuição de poderes não tende, necessariamente, consoante tem sido apontado com certa freqüência, a fortalecer as unidades federadas ou a aumentar o grau de descentralização política no Brasil. Na verdade pode ela ser vista como instrumento de centralização normativa, uma vez que a maioria das principais áreas do campo legislativo fica reservada à Federação, ainda que no âmbito restrito das “normas gerais”.¹⁶⁵

Quanto à competência legislativa concorrente podemos concluir que o que se pretendeu privilegiar foi a proteção do meio ambiente, essencial à sobrevivência humana e, portanto, qualquer ente político – União, Estados-membros, Distrito Federal – poderá realizá-la, em cumprimento ao mandamento constitucional.

No que toca à competência material¹⁶⁶ exclusiva da União, determina o art. 21 da Carta Magna¹⁶⁷, quanto às questões do meio ambiente, que a ela compete, por exemplo, explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados (inciso XXIII). Essa previsão é

¹⁶⁵ União, estado e município na nova Constituição: enfoque jurídico-constitucional, p. 70.

¹⁶⁶ A competência material é aquela que “atribui a uma esfera de poder o direito de fiscalizar e impor sanções em caso de descumprimento da lei. É identificada pelos verbos ‘prover’, ‘editar’, ‘autorizar’, ‘promover’, ‘administrar’ e ‘organizar’” (Vladimir Passos de Freitas, op. cit., p. 72).

¹⁶⁷ Para Anna Cândida da Cunha Ferraz o conjunto de atividades conferidas à União no quadro das competências exclusivas da União, ressalvados os poderes que, em qualquer federação, são típicos da entidade central de poder, “denota inegável tendência centralizadora na Federação brasileira. O princípio que informa a atribuição dessa modalidade de competência pode ser rotulado de ‘centralizador e uniformizante’, porquanto abarca competências que poderiam, com vantagens para a Federação, ser atribuídas aos estados”, op. cit., p. 66-67.

justificada pelos riscos que a má administração desse material representa não só para os cidadãos brasileiros, mas para toda a humanidade.

Determina, ainda, o art. 21, inciso XIX que à União compete instituir um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso, já que a água tem sido um dos recursos naturais de maior risco de escassez.

O art. 176 da Constituição Federal apresenta ainda alguns assuntos de competência material da União. Trata-se de pesquisa e lavra de recursos minerais e aproveitamento de energia hidráulica. Cabe à União autorizar a exploração de recursos minerais, porque tais recursos lhe pertencem e não ao proprietário do solo.

No art. 177 do mesmo diploma legal encontra-se, ainda, a competência material da União quanto à pesquisa e à lavra das jazidas de petróleo, atividades com alto risco de poluição.

Ainda quanto à competência sobre as questões do meio ambiente destaca-se a competência material comum que o legislador atribuiu a todos os entes da Federação brasileira (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), conforme estabelecido no art. 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora.

Esse dispositivo constitucional traz dificuldades na aplicação da norma infraconstitucional mais adequada a um determinado caso.

Para tanto, Celso Antônio Pacheco Fiorillo destaca alguns critérios que devem ser considerados diante dessa dificuldade: “a) o critério da preponderância do interesse; e b) o critério da colaboração (cooperação) entre os entes da Federação. (...) Desse modo deve-se buscar, como regra, privilegiar a norma que atenda de forma mais efetiva ao interesse comum”.¹⁶⁸

2.2.2 Competência dos Estados-membros e do Distrito Federal

No Brasil os estados federados sempre tiveram o núcleo de suas competências centrado nos poderes remanescentes, o que significa dizer que lhes sobravam as matérias que, por exclusão, não fossem atribuídas expressa ou implicitamente à União ou aos Municípios, ou que não lhes fosse vedada.¹⁶⁹

No que diz respeito à competência legislativa dos Estados-membros e do Distrito Federal, sobre meio ambiente, estabeleceu o legislador constituinte no art. 24, incisos VI, VII e VIII, da Constituição Federal, que cabe a tais entes legislar concorrentemente com a União, conforme analisado acima quando discutida a competência da União.

Como se vê da leitura do dispositivo constitucional, os Estados não têm competência própria, mas sim competência por exclusão e concorrente; por exclusão, quando a matéria não for privativa da União e dos municípios; concorrente, quando a matéria pertencer às duas pessoas políticas, União e Estados.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Curso de direito ambiental brasileiro, p. 60.

¹⁶⁹ Cf. Anna Cândida da Cunha Ferraz, *União, estado e município na nova Constituição: enfoque jurídico-constitucional*, p. 67.

¹⁷⁰ Vladimir Passos de Freitas, *op. cit.*, p. 59.

À União, no âmbito da legislação concorrente, cabe estabelecer normas gerais, enquanto os detalhes ficarão por conta da legislação estadual, observadas as realidades de cada região, conforme estabeleceu o legislador constituinte no art. 24, § 1º, CF/88.

Seguindo tendência do federalismo contemporâneo e inspirada de certo modo na Constituição Federal da Alemanha, a nova Constituição brasileira traça a repartição da competência concorrente atribuindo à União competência para editar normas gerais e aos estados federados normas específicas nas matérias legislativas comuns.¹⁷¹

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, analisando a competência da União para estabelecer normas gerais sobre determinada matéria entende que:

é fixar, claramente, um limite em profundidade para a lei federal que, de modo algum, pode esgotar a matéria descendo a particularidades, pormenores, aspectos específicos, portanto. Se esses limites são claros, é imperioso observar que, na prática, eles podem ser imprecisos, uma vez que é difícil discriminar, em muitos casos, o que é norma geral e o que é norma especial, o que é diretriz ou base e o que é desdobramento ou regulamentação.¹⁷²

Quanto à competência do Distrito Federal, explica Vladimir Passos de Freitas que “cabe legislar de forma concorrente com a União nas hipóteses do art. 24 da Constituição Federal e nas hipóteses dos municípios, conforme previsto no art. 30 da Carta Magna”.¹⁷³ Pois, sua competência legislativa (art. 32, § 1º, CF/88) é a mesma reservada aos Estados-membros e Municípios.

¹⁷¹ Anna Cândida da Cunha Ferraz, op. cit., p. 69

¹⁷² Comentários à constituição brasileira, p. 101.

¹⁷³ A constituição federal e a efetividade das normas ambientais, p. 61.

Em relação à competência material dos Estados-membros suas atividades vêm estabelecidas no art. 25 do Texto Maior, e o art. 26 dispõe sobre seus bens. Ao tratar especificamente sobre a competência da União e dos Municípios o legislador constituinte relegou a um segundo plano a competência dos Estados-membros, deixando sob sua responsabilidade a matéria remanescente.

É de competência exclusiva dos estados federados o direito de exploração, direta ou por concessão, do gás canalizado e, conseqüentemente, de todos os atos de fiscalização correspondentes, conforme estabelecido no art. 25, § 2º.

Porém, explica Vladimir Passos de Freitas que o “Estado-membro tem competência material para agir administrativamente, mesmo nos casos em que a legislação seja da União ou do município”.¹⁷⁴

Sobre a competência material do Distrito Federal nada há de novidade, pois lhe cabe exercer as atividades de Estado-membro e de Municípios.

2.2.3 Competência dos Municípios

As competências exclusivas dos municípios constam especialmente nos art. 30, incisos IV, V, VIII e IX. Entretanto, Anna Cândida da Cunha Ferraz chama a atenção para o fato de que apesar daquelas serem atividades que devem ou somente podem ser exercidas pelo município:

¹⁷⁴ Op. cit., p. 73.

Cabe observar todavia que, no mais das vezes, está o poder público municipal sujeito, para desenvolvê-las, à ação legislativa ou fiscalizadora federal ou estadual. Exemplifique-se: cabe ao município (artigo 30, VIII) promover o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Essa atividade não poderá, porém, ser desenvolvida sem observância da lei federal (compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano e estabelecer normas gerais sobre direito urbanístico) e da legislação estadual (cabe aos estados legislar suplementando ou suprimindo a legislação federal).¹⁷⁵

A competência legislativa dos Municípios em matéria ambiental encontra sua base no art. 30, da Constituição Federal. O inciso I, desse art., trouxe uma expressão que alcança uma série de matérias, e acarreta uma grande confusão no que diz respeito ao “interesse local”. O legislador constituinte determinou que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Apesar do referido inciso não ser específico sobre matéria ambiental, por óbvio, tais questões estão inseridas no contexto de interesse local.

Com o advento da nova Constituição, os Municípios passam a ter autonomia e competência legislativa mínima rigidamente estabelecida. Entretanto, parte desta competência não está explicitada, estando implícita na necessária identificação do fluido conceito de interesse local. Assim, a competência legislativa dos

¹⁷⁵ União, estado e município na nova Constituição: enfoque jurídico-constitucional, p. 68.

Municípios não é tão clara quanto a da União, que é taxativa, embora já seja assegurada na jurisprudência ambiental.¹⁷⁶

A confusão se estabelece, segundo Vladimir Passos de Freitas, quando o interesse local se choca com interesse federal ou estadual, pois “qual o assunto ambiental do interesse federal ou estadual que não interessa à comunidade? Então, raciocinando em sentido contrário, tudo é do interesse local e, portanto, da competência municipal? O subjetivismo da expressão origina as mais atrozés dúvidas”.¹⁷⁷

Ao tratar do assunto Paulo Affonso Leme Machado afirma que

O ‘interesse local’ não precisa incidir ou compreender, necessariamente, todo o território do Município, mas uma localidade, ou várias localidades, de que se compõe um Município. Foi feliz a expressão usada pela Constituição Federal de 1988. Portanto, pode ser objeto de legislação municipal aquilo que seja da conveniência de um quarteirão, de um bairro, de um subdistrito ou de um distrito.¹⁷⁸

Afirma, ainda, “que o interesse local não se caracteriza pela exclusividade do interesse, mas pela sua predominância”.¹⁷⁹

Diferente posicionamento encontramos em Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “Forçoso é concluir, pois, que a Constituição restringiu a autonomia

¹⁷⁶ Paulo José Farias, *Competência federativa e proteção ambiental*, p. 296-297.

¹⁷⁷ *A constituição federal e a efetividade das normas ambientais*, p. 62.

¹⁷⁸ *Direito ambiental brasileiro*, p. 355.

¹⁷⁹ *Ibidem*, mesma página.

municipal e retirou de sua competência as questões que, embora de seu interesse também, são do interesse de outros entes”.¹⁸⁰

A expressão “interesse local”, que veio substituir “peculiar interesse” que vinha consignado no art. 15, II, da Constituição de 1967, merece ser aplicada com parcimônia e observando-se o caso concreto, pois segundo Vladimir Passos de Freitas, “É preciso – e a tarefa é árdua – que se exâime caso a caso, pois não pode o interesse local sobrepor-se a tudo”.¹⁸¹

José Afonso da Silva entende que a competência suplementar dos Municípios está reconhecida pela Constituição Federal de 1988:

De fato, dá-se-lhes competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII). Outorga-se-lhes a competência para a Política de Desenvolvimento Urbano e estabelecimento do Plano Diretor (art. 182), e ainda a competência para promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (...) Quer isso dizer que não se recusa aos Municípios competências para ordenar a proteção do meio ambiente, natural e cultural. Logo, é plausível reconhecer, igualmente, que na norma do art. 30, II, entra também a competência para suplementar a legislação federal e a estadual na matéria.¹⁸²

De acordo com o art. 30, inciso IX, da Constituição Federal pode o Município legislar sobre patrimônio histórico-cultural, o que representa na

¹⁸⁰ Comentários à Constituição brasileira, p. 218.

¹⁸¹ Op. cit., p. 68.

¹⁸² Direito ambiental constitucional, p. 76-77.

opinião de José Eduardo Ramos Rodrigues¹⁸³ e Vladimir Passos de Freitas¹⁸⁴, competência concorrente com a União e os Estados-membros, em face do contido no art. 24, inciso VII, da Lei Maior.

A competência concorrente do Município decorre da interpretação conjunta do art. 216, § 1º, com o art. 30, IX, cabendo-lhe, promover a proteção cultural dentro da área sob a sua administração, observando a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Sobre essa questão, assim se manifesta Vladimir Passos de Freitas:

Isso não significa que o Município esteja subordinado à legislação federal e estadual, ou que deva copiá-la, ferindo sua tradicional autonomia constitucional para assuntos locais. O que o Município não pode é desrespeitar a legislação de proteção estadual e federal que sobre ele recaia protegendo bens culturais em seu território.¹⁸⁵

Quanto à competência material dos Municípios não são expressivas as suas atribuições privativas em matéria ambiental, assim como acontece com a competência legislativa; nesse tema sua competência ou é mínima ou é difusa.

A exemplo dessa competência, “um bem tombado de interesse histórico exclusivo do município – por exemplo, a casa em que viveu uma personagem importante para a comunidade mas desconhecida para as demais comunas – deverá ser objeto de zelo e fiscalização privativa municipal”.¹⁸⁶

Em relação à competência comum estabelece o art. 23, da Carta Magna que compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios

¹⁸³ Tombamento e patrimônio cultural, p. 184-185.

¹⁸⁴ A constituição federal e a efetividade das normas ambientais, p. 70.

¹⁸⁵ Ibidem, p. 71.

¹⁸⁶ Vladimir Passos de Freitas, op. cit., p. 74.

proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora, respectivamente nos incisos III, VI e VII.

Nas questões ambientais entende-se que pouco importa, em face da competência comum, quem seja o detentor do domínio do bem ou o ente que legislou a respeito, pois, evidentemente, todos podem e devem atuar na preservação da fauna e da flora. A competência material, nesse aspecto, acarreta menos problema do que a legislativa, pois se trata, como dito anteriormente, do poder de fiscalizar, impor sanções em caso de descumprimento de lei, e não de criar lei.

3. PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE

Houve uma grande evolução das sociedades contemporâneas e para acompanhar essa evolução o direito, que já estava encontrando dificuldades para dar respostas às questões surgidas daí, também teve de se transformar para atender às novas situações complexas decorrentes.

Vivia-se uma tradição jurídica liberal fundamentada nas relações e nos conflitos individuais. Com a evolução da sociedade e os reflexos dos movimentos sociais surgiram interesses coletivos e difusos, tornando-se necessário o surgimento de um direito que protegesse tais interesses.

A multiplicação dos direitos ocorreu porque houve um grande aumento na quantidade de bens a serem protegidos pelo direito e na quantidade de sujeitos e *status* desses sujeitos.

O Direito Ambiental evoluiu principalmente a partir do reconhecimento doutrinário e legal da existência de direitos que não eram mais individuais, mas ao contrário eram difusos, ou seja, transindividuais. Norberto Bobbio explica o surgimento do direito ao meio ambiente e os demais direitos de terceira geração como tendo sido

a passagem do indivíduo *uti singulus*, que foi o primeiro sujeito ao qual se atribuíram direitos naturais (ou morais) – em outras palavras, da ‘pessoa’ –, para sujeitos diferentes do indivíduo, como a família, as minorias étnicas e religiosas, toda a humanidade em seu conjunto (como no atual debate, entre filósofos da moral, sobre o direito dos pósteros à sobrevivência); e, além dos indivíduos humanos considerados singularmente ou nas diversas comunidades reais ou ideais que os representam, até mesmo para sujeitos diferentes dos homens, como os animais. Nos movimentos ecológicos está emergindo quase que um direito da natureza a ser respeitada ou não explorada, onde as palavras ‘respeito’ e ‘exploração’ são exatamente as mesmas usadas tradicionalmente na definição e justificação dos direitos do homem.¹⁸⁷

O direito ao meio ambiente trouxe dificuldades para a teoria jurídica que estava pautada em direitos individuais e sociais, respectivamente direitos de primeira e segunda geração. Nos dizeres de Roxana Borges a evolução para os direitos de terceira geração, do qual, como se viu, faz parte o direito ao meio ambiente, apresenta problemas para a estrutura da teoria jurídica,

¹⁸⁷ A era dos direitos, p. 69.

porque consiste num direito-dever, na medida em que a pessoa, ao mesmo tempo é titular do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e também tem a obrigação de defendê-lo e preservá-lo.¹⁸⁸

Esse direito-dever, que é difuso, se diferencia dos direitos de primeira geração, pois não nasce de uma relação contratual, e também se diferencia dos direitos de segunda geração, porque não se refere a *status* conferido a cidadãos de determinado Estado. O direito ao meio ambiente surge da valorização da pessoa humana e da necessidade de proteção para que essa vida humana se perpetue, pois a ação antrópica – com o uso desenfreado de recursos naturais e degradação do ambiente, bem como, extinção da biodiversidade entre tantas outras questões – pode levar ao fim a vida no Planeta.

Em linhas gerais foi nesse cenário que se percebeu a necessidade da criação de regras para a proteção do meio ambiente. Diante disso analisaremos a proteção ao meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro.

Como foi visto anteriormente, a Carta Magna de 1988 dedicou um capítulo inteiro ao tema, conforme disposto no art. 225.

Registre-se, entretanto, que mesmo antes do constituinte federal ter criado um capítulo sobre meio ambiente a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, já previa a proteção do meio ambiente; e além dessa lei, o Código Florestal (Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965), o Código das Águas (Decreto 24.643, de 10 de julho de 1934) entre outras leis esparsas já apresentavam em seu bojo a preocupação

¹⁸⁸ Direito ambiental e teoria jurídica no final do século XX, p. 19.

com determinados aspectos da questão ambiental. Outra lei que merece destaque por sua relevância quanto a questão ambiental é a Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplinou a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, e a partir dela as ações civis públicas passaram a ser constantes e eficazes.

Merece destaque, também, a Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que disciplinou sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente¹⁸⁹; a Lei 9.795, de 27 de abril de 1999, que regulamentou o art. 225, § 1º, VI, da Constituição Federal, instituindo a Política Nacional de Educação Ambiental; a Lei 9.966, de 28 de abril de 2000, que dispôs sobre prevenção, controle e fiscalização de poluição causada por lançamento de óleo e substâncias nocivas em águas nacionais; a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

Inúmeras são as leis que hoje tratam da questão ambiental, o que levou o legislador a propor, por meio de projeto de lei, que tramita no Congresso Nacional, a criação do Código Ambiental Brasileiro.

A proteção jurídica do meio ambiente na Constituição Federal não se limita ao já citado art. 225, pois o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida tem de ser entendido a partir de sua conjugação com outros preceitos constitucionais.

Estabeleceu o legislador no art. 1º, da Lei Maior que um dos fundamentos da República Federativa do Brasil é a dignidade da pessoa

¹⁸⁹ Com o advento dessa lei o meio ambiente passou a ser protegido administrativa, civil e penalmente, nos termos do art. 225, § 3º da Constituição Federal de 1988.

humana (art. 1º, III), desse modo, conforme se observou ao analisar os princípios constitucionais que regem o Direito Ambiental, só é possível falar em dignidade da pessoa humana se houver vida humana, e só haverá vida humana se houver planeta, e só haverá planeta se o homem mudar seus paradigmas, ou seja, se passar a usar os recursos naturais de forma sustentável, se compreender que ele faz parte do meio ambiente.

Ademais, “não basta que o meio ambiente permita ao homem vida no sentido de existência ou sobrevivência. Essa existência tem, de necessariamente, apresentar o critério da boa qualidade. Para possibilitar ao homem boa saúde, tanto física como mental”,¹⁹⁰ porque só se poderá falar em existência digna, conforme outro preceito constitucional estabelecido no *caput* do art. 170, se houver um meio ambiente com qualidade.¹⁹¹ O critério da sadia qualidade é fator primordial para alcançar a dignidade da pessoa humana de que trata o já citado fundamento constitucional e, também, essencial para que se atinja o pleno exercício dos direitos estabelecidos nos arts. 5º e 6º do diploma constitucional.

Aliás, sobre esse assunto merece destaque o posicionamento de Celso Antônio Pacheco Fiorillo, para quem o art. 225 deve ser interpretado a partir dos princípios fundamentais da Constituição Federal, dispostos de maneira muito didática do art. 1º ao art. 4º. Logo no art. 1º encontramos como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito a dignidade da pessoa humana, que no entender de Fiorillo é o mais importante princípio de

¹⁹⁰ Teresa Cristina de Deus, *Tutela da flora em face do direito ambiental brasileiro*, p. 67.

¹⁹¹ Importante destacar que meio ambiente equilibrado implica em homem com saúde e segundo a Organização Mundial da Saúde, o conceito de saúde “não é apenas ausência de doença, mas é o completo bem-estar físico, mental e social”.

interpretação da norma.¹⁹², já que compartilha de uma visão antropocêntrica do direito ambiental, como podemos observar em suas afirmações:

Nossa Constituição, além de partir da visão de que a dignidade da pessoa humana é fundamental, abarca a tutela de um outro valor jurídico: a ordem econômica capitalista. É porque o art. 1º, IV, da CF/1988 consagra como fundamentos da República Federativa do Brasil, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa que o art. 170, mais adiante, regulamenta a chamada ordem econômica constitucional. (...) É permitido que o empreendedor faça de sua atividade algo lucrativo. Mas isso não quer dizer que ele possa fazer o que ele bem entender, porque o art. 170 da Constituição Federal, ao ratificar o conteúdo do art. 1º, IV, é claro ao afirmar que a ordem econômica, fundada exatamente na ordem jurídica do capitalismo, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social. E é exatamente no art. 170, VI, da CF/1988, que a defesa do meio ambiente nasce como um princípio.¹⁹³

4. A PROTEÇÃO AMBIENTAL PELA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Nessa etapa do trabalho veremos como o legislador ordinário atuou na proteção do meio ambiente antes da Constituição Federal de 1988 e como tem sido a implementação, por meio da legislação infraconstitucional, dos preceitos constitucionais estabelecidos no art. 225 da Carta Magna.

¹⁹² Responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente, p. 137-139.

¹⁹³ Celso Antônio Pacheco Fiorillo, Responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente, p. 139.

Antônio Herman V. Benjamim, em estudo sobre o direito ambiental brasileiro, questiona se a previsão constitucional da proteção do ambiente é ou não indispensável à atuação do legislador ordinário e do implementador (órgãos ambientais, juízes, Ministério Público e ONG).

Para ele apesar de não ser imprescindível, “o reconhecimento constitucional expresso de direitos e deveres inerentes ao nosso relacionamento com o ambiente, é jurídica e praticamente, útil, devendo, portanto, ser estimulado e festejado”.¹⁹⁴

A evolução da proteção ambiental se deu de forma lenta e gradual. Noutra oportunidade pudemos observar que a preocupação com as questões ambientais, no caso brasileiro, teve início com o Descobrimento em 1500 com objetivos que almejavam a sobrevivência de alguns recursos, como por exemplo, o pau-brasil; num momento seguinte o legislador já apresentava uma preocupação com largas categorias de recursos naturais, mas ainda não com o meio ambiente em si mesmo; e numa terceira fase, a partir da década de 1980, com a criação da Lei 6.938/81, o meio ambiente passa a ser protegido de maneira integral.¹⁹⁵

A preocupação e o surgimento de uma consciência contribuíram para a criação de uma legislação ambiental em todos os países. Como bem observa José Afonso da Silva:

Em realidade, podemos detectar três tipos de normas: umas que constituem simples prolongamento ou adaptação das circunstâncias atuais da legislação sanitária ou higienista do século passado e da

¹⁹⁴ Introdução ao direito ambiental brasileiro, p. 18-19.

¹⁹⁵ O leitor pode acompanhar com mais detalhes o estudo das três fases estabelecidas por Antônio Herman V. Benjamin no capítulo II, item 2 do presente trabalho.

que, também em épocas anteriores, protegia a paisagem, a fauna e a flora; outras de cunho moderno e de base ecológica, ainda que de dimensão setorial, para o ar, a água, o ruído etc.; e outras, por fim, mais ambiciosas e que intentam inter-relacionar os fatores em jogo, recolhendo numa normatividade única todas as regras relativas ao ambiente.¹⁹⁶

Durante muito tempo o meio ambiente ficou totalmente desprotegido, não havendo norma que coibisse a devastação das florestas, o esgotamento das terras, a destruição dos solos. Além disso, no Brasil a concepção privatista do direito de propriedade constituía forte barreira à atuação do Poder Público na proteção do meio ambiente.¹⁹⁷

Porém, apesar de não existir antes da Constituição Federal de 1988¹⁹⁸ previsão constitucional específica acerca da proteção do ambiente, o legislador infraconstitucional promulgou leis e regulamentos que, de uma forma ou de outra, resguardavam os processos ecológicos e combatiam a poluição.¹⁹⁹

¹⁹⁶ **Direito ambiental constitucional**, p. 34.

¹⁹⁷ Cf. José Afonso da Silva, **Direito ambiental constitucional**, p. 35. Sobre a concepção privatista do direito de propriedade ver Roxana Cardoso Brasileiro Borges, **Função ambiental da propriedade rural**.

¹⁹⁸ Nicolao Dino de Castro e Costa Neto apresenta estudo sobre a proteção jurídica dada ao meio ambiente nas Constituições Federais: A Constituição de 1891 limita-se a prever a competência privativa do Congresso Nacional para legislar sobre terra e minas pertencentes à União (art. 29). À luz da primeira Carta Constitucional republicana, o direito de propriedade era assegurado em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública mediante indenização prévia (art. 72, § 17). As Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967 não exibiam disposições específicas sobre a questão ambiental, tratando o tema de forma dispersa e manifestando preocupação rarefeita com a promoção do meio ambiente. A Constituição de 1937 tratava, no art. 134, da proteção dos monumentos históricos, artísticos e naturais, além de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza. A Constituição de 1946 dispunha, no art. 175, que as obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficavam sob a proteção do Poder Público. A Constituição de 1967 estabelecia no art. 172, parágrafo único, que ficavam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico, ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas. A Emenda Constitucional de 1969, que instituiu um novo Texto constitucional de forma ditatorial, manteve, no art. 180, parágrafo único, a incumbência atribuída ao Poder Público de manter sob sua especial proteção os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas (**Proteção jurídica do meio ambiente**, p. 118-120).

¹⁹⁹ Cf. Antônio Herman V. Benjamin, **Introdução ao direito ambiental brasileiro**, p. 19.

A tarefa de legislar sobre os mecanismos e ações de proteção ao patrimônio ambiental ficava a cargo do legislador ordinário, “sem que existissem balizamentos mais aprofundados em nível constitucional, capazes de nortear objetivamente a normatização com vistas à promoção do meio ambiente como um todo”.²⁰⁰

O Código Civil de 1916²⁰¹, em seu art. 554, representou uma das primeiras normas protetoras do meio ambiente. Apesar de sua incidência ser restrita, porque destinada a proteger o direito privado na composição dos conflitos de vizinhança, essa norma atribuía ao proprietário ou inquilino de um prédio o direito de impedir que o mau uso da propriedade vizinha pudesse prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o habitassem.

Segundo Fábio Nusdeo esse dispositivo possibilitou sólida construção jurisprudencial ampliativa do conceito de vizinhança, que passou a significar a zona ou área dentro da qual era sentido o efeito nocivo.²⁰²

Ademais, complementa José Afonso da Silva, tal dispositivo serviu “para fundamentar a ação cominatória visando a impedir a contaminação do meio ambiente por parte de indústrias”.²⁰³

Na esteira do Código Civil veio o Regulamento de Saúde Pública (Decreto 16.300, de 31.12.1923), cujas finalidades principais eram: licenciar os estabelecimentos industriais e oficinas novos, com exceção dos de

²⁰⁰ Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, op. cit., p. 120.

²⁰¹ O Código Civil que passou a vigor em janeiro de 2003 já apresenta a preocupação com a questão ambiental; em seu art. 1228, § 1º, por exemplo, trata da função social da propriedade, bem como, as implicações que seu uso pode acarretar ao meio ambiente.

²⁰² Desenvolvimento e ecologia, p. 23.

²⁰³ Direito ambiental constitucional, p. 35.

os estabelecimentos industriais e oficinas novos, com exceção dos de produtos alimentícios; impedir que as fábricas e oficinas prejudicassem a saúde dos moradores de sua vizinhança, possibilitando o isolamento e o afastamento das indústrias nocivas ou incômodas.

Na seqüência foram criados o Código Florestal (Decreto 23.793, de 23.1.1934), que após três décadas foi substituído pelo vigente (Lei 4.771, de 15.9.1965); o Código de Águas (Decreto 24.643, de 10.7.1934), que reprimiu a poluição das águas; o Código de Pesca (Decreto-Lei 794, de 19.10.1938, posteriormente substituído pelo Decreto-Lei 221, de 28.1.1967, que está em vigor), que trouxe algumas normas protetoras das águas.

Entretanto, tais normas não abrangiam a proteção do meio ambiente como um todo, só recentemente “se tomou consciência da gravidade da degenerescência do meio ambiente natural, cuja proteção passou a reclamar uma política deliberada, mediante normas diretamente destinadas a prevenir, controlar e recompor sua qualidade”.²⁰⁴

Para Antônio Herman V. Benjamin:

A lacuna nas ordens constitucionais anteriores a 1988 não foi sério óbice à regulamentação legal de controle das atividades nocivas ao ambiente. Faltando uma base incontroversa de apoio na Constituição, o legislador ordinário foi buscar suporte ora na proteção da saúde (sob o argumento de que ela não pode ser assegurada em ambiente degradado), ora no regramento da produção e consumo. Ou seja, degradação ambiental seria sinônimo de degradação sanitária, ou, pior, mero apêndice do universo maior

²⁰⁴ José Afonso da Silva, op. cit., p. 36.

da produção e do consumo. Uma argumentação de cunho estritamente homocêntrica, com indisfarçável, conteúdo economicista e utilitarista.²⁰⁵

O Deceto-Lei 248, de 28.2.1967, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico, marcou o início da legislação federal²⁰⁶ em torno da proteção ambiental. Esse decreto compreendeu o conjunto de diretrizes destinadas à fixação de programa governamental a ser aplicado nos setores de abastecimento de água e esgotos sanitários.

Desse mesmo período é o Decreto-Lei 303, de 28.2.1967, que criou o Conselho Nacional de Controle Ambiental, junto ao Ministério da Saúde, que passou a ser o único órgão de âmbito nacional com a finalidade de promover e coordenar as atividades de controle da poluição ambiental.

Esses dois decretos (248 e 303) foram revogados no mesmo ano de sua criação pela Lei 5.318, de 26.9.1967, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico, com a criação do Conselho Nacional de Saneamento, junto ao Ministério do Interior, no qual englobaram as diretrizes relativas tanto ao saneamento básico, aos esgotos pluviais e à drenagem, quanto às ligadas ao controle da poluição ambiental, das modificações artificiais de massa de água e das inundações e erosões.²⁰⁷

Em 1973, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente, junto ao Ministério do Interior, pelo Decreto 73.030, de 30.10.1973, cujos objetivos

²⁰⁵ Introdução ao direito ambiental brasileiro, p. 19-20.

²⁰⁶ O Código Penal de 1940, em seu art. 271, definia o crime de corrupção ou poluição de água potável, entretanto sua aplicação foi pequena, pois o adjetivo "potável" gerou limitações interpretativas que impediram a eficácia do texto.

²⁰⁷ Fábio Nusdeo critica essa legislação, porque desfazendo a orientação imprimida pelos Decretos-Leis 248 e 303, representou um atraso de oito anos no encaminhamento da solução do problema ambiental (*Desenvolvimento e ecologia*, p. 109).

eram: a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais, o que representou um avanço na sistematização da matéria.

Segundo José Afonso da Silva o marco importante nessa evolução foi o II Plano Nacional de Desenvolvimento que

traçou as diretrizes e prioridades sobre a preservação do meio ambiente, ressaltando, como pressuposto fundamental que não era válida qualquer colocação que limitasse o acesso dos países subdesenvolvidos ao estágio de sociedade industrializada sob pretexto de conter o avanço da poluição mundialmente, pois, em verdade, o maior esforço a ser realizado deveria recair sobre as nações industrializadas, que respondem, fundamentalmente, pelo atual estágio de poluição no mundo, e que só mais ou menos recentemente passaram a adotar medidas efetivas de proteção do meio ambiente.²⁰⁸

Na seqüência foram expedidos três importantes diplomas para a proteção do meio ambiente. São eles: o Decreto-Lei 1.413, de 14.8.1975, dispondo sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividade industrial;²⁰⁹ o Decreto 76.389, de 3.10.1975, dispondo sobre medidas de prevenção e controle da poluição industrial, de que trata o Decreto-Lei acima referido; a Portaria do Ministério do Interior 13, de 15.1.1976, fixando os parâmetros para a classificação das águas interiores nacionais, de acordo com as alternativas de consumo, e dispondo sobre o controle da poluição.

²⁰⁸ **Direito ambiental constitucional**, p. 37.

²⁰⁹ Para Vladimir Passos de Freitas esse decreto pode ser considerado o primeiro diploma brasileiro de objetiva proteção ambiental (**A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**, p. 22).

Na década de oitenta houve uma aceleração na evolução da proteção ambiental com a criação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938, de 31.08.1981); depois em razão da lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347, de 24.07.1985); e finalmente com a entrada em vigor da Constituição Federal (05.10.1988).

A legislação em âmbito estadual também se desenvolveu de forma lenta e não muito sistematizada.²¹⁰ A título de exemplo demonstraremos a evolução da legislação ocorrida no Estado de São Paulo. A partir de 1970 houve uma sistematização na sua Política de Proteção Ambiental, tendo sido iniciada pelo Decreto-Lei 211, de 30.3.1970, regulamentado pelo Decreto 52.497, de 21.7.1970 (Código Estadual de Saúde), que diz respeito à poluição do solo e do ar.

A Lei 2.182, de 23.7.1953, regulamentada pelo Decreto 24.806, de 25.7.1975, cuida da poluição das águas, impondo normas para o lançamento de esgotos e resíduos domiciliares e industriais nos cursos d'água.

O Decreto-Lei 232, de 17.4.1970, regulamentado pelo Decreto 52.531, de 17.9.1970, criou a Superintendência de Saneamento Ambiental – SUSAM, como entidade autárquica, com a finalidade de executar programas de saneamento ambiental, vinculada à Secretaria da Saúde, competindo-lhe exercer o controle da poluição atmosférica no território do Estado, oferecer dados técnicos necessários à permanente atualização da legislação relativa ao controle da poluição ambiental, propor normas técnicas, efetuar treinamento e fornecer informações adequadas à atuação da rede de unidades sanitárias no campo do saneamento ambiental.

²¹⁰ O estudo que será apresentado sobre a legislação estadual foi baseado na obra *Direito ambiental constitucional* de José Afonso da Silva.

Na seqüência foram criadas: a Lei 898, de 18.12.1975, de proteção dos mananciais na Região Metropolitana da Grande São Paulo e a Lei 997, de 31.5.1976, que instituiu o sistema estadual de prevenção e controle da poluição do meio ambiente.²¹¹

Em 1988, com a nova ordem constitucional e um capítulo dedicado ao meio ambiente houve uma profunda e importante alteração no quadro da proteção ao meio ambiente.

O legislador constituinte estabeleceu no *caput* do art. 225 o *direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*, tendo como titulares, determina a norma, *todos*, vocábulo que, por não estar de forma clara, fez Antônio Herman V. Benjamin afirmar que pode dizer respeito “tanto a *todos os seres humanos* como, numa perspectiva mais biocêntrica (e moderna), a *todos os seres vivos*”,²¹². De outro modo entende Celso Antônio Pacheco Fiorillo que ao tratar da interpretação do direito ambiental destaca a dignidade da pessoa humana como o seu mais importante valor,

‘O primeiro, e mais importante valor, é o da dignidade da pessoa humana. Nesse ponto, preciso realçar que sou um intérprete antropocêntrico do direito ambiental. Nunca tive, não tenho, e acho difícil um dia vir a comungar da idéia de que a função do direito ambiental não seja destinada à pessoa humana. Isso tem sido muito claro em todas as obras que escrevi, em todos os momentos que

²¹¹ No campo da poluição das águas o Estado criou duas entidades: a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP (Lei 119, de 29.6.1973), com o objetivo de planejar, executar e operar os serviços públicos de saneamento básico em todo o território estadual, respeitada a autonomia dos Municípios, e a Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e de Controle de Poluição das Águas – CETESB (Lei 118, de 29.6.1973), incumbida do exercício do controle da poluição das águas em todo o território do Estado.

²¹² Introdução ao direito ambiental brasileiro, p. 21-22.

atuei. Mas preciso esclarecer que essa interpretação voltada para a pessoa humana não é minha. Ela é baseada no próprio art. 1º, III, da Constituição Federal.²¹³

Complementando sua idéia inicial Antônio Herman V. Benjamin afirma que:

Se falta essa dimensão reducionista-antropocêntrica ao direito fundamental estatuído, metodologia diferente escolheu o legislador ao desenhar o rol dos deveres a ele correlatos, ou melhor, ao compor a figura dos sujeitos obrigados.

Da norma constitucional retira-se que são destinatários dos deveres associados a essa direito tanto o Poder Público, vale dizer, o Estado, como ainda a coletividade, ou seja, cada um dos seres humanos, individual e socialmente considerados.²¹⁴

Além do art. 225, outros dispositivos esparsos, que cuidam da questão ambiental, podem ser encontrados de forma direta ou indireta por todo o texto constitucional. A título de exemplo podemos citar: a função social da propriedade (arts. 5º, XXIII, 182, § 2º e 186), instituto gerido na convicção de que a propriedade, mesmo quando privatizada em *dominus* particular, deve operar, sem exceção, em favor do interesse coletivo; para a imensidão das áreas não-urbanizadas, a Constituição incluiu, entre os pressupostos da função social, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (art. 186, inciso II); no capítulo dedicado à ordem econômica estabeleceu, entre outras coisas, que para que seja assegurada a existência digna é necessário que se atenda à função social da propriedade (art. 170, II).

²¹³ Responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente, p. 138.

²¹⁴ Introdução ao direito ambiental brasileiro, p. 22.

Como se pode perceber, a consciência de que a proteção ambiental deve estar na ordem do dia tem aumentado em nosso país. Observa Vladimir Passos de Freitas que ela não pára de crescer,

A partir de então, a história é recente e de todos conhecida. Novas leis, conscientização, empenho maior do Poder Público. As universidades buscam oferecer cursos de Direito Ambiental nos currículos de graduação e de pós-graduação. Multiplicam-se as organizações não governamentais. Estabelecem-se trocas de informações com outros países. O Ministério Público, que já vinha se empenhando na área, aperfeiçoa o conhecimento de seus agentes. A magistratura passa a ofertar cursos de atualização aos juízes e instala varas especializadas em matéria ambiental, em Manaus, Cuiabá e Vitória. A Ordem dos Advogados do Brasil cria Comissões de Meio Ambiente. A Polícia, em especial a Militar, fortalece setores especializados e treina seus membros.²¹⁵

De grande relevância é a entrada em vigor da Lei 9.605, de 12.2.1998, conhecida como Lei Penal Ambiental que analisaremos mais adiante.

²¹⁵ A constituição federal e a efetividade das normas ambientais, p. 25.

CAPÍTULO VI

INTERPRETAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS DE DIREITO AMBIENTAL

Neste capítulo trataremos da interpretação das normas de direito ambiental. Porém, antes faremos breve esboço sobre a interpretação das normas jurídicas, sua concretização e aplicação.

Serão demonstradas a aplicabilidade e efetividade da legislação ambiental. Para tanto, falaremos da atuação da Administração Pública, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da coletividade no cumprimento ao mandamento constitucional de defender e preservar o meio ambiente.

Na seqüência passaremos à análise da punição por dano ambiental, em seus três níveis: administrativo, civil e penal.

1. INTERPRETAÇÃO: CONCEITO E CARACTERIZAÇÃO

Como pudemos observar no capítulo dedicado à evolução dos direitos do homem, houve uma grande transformação nos direitos e no Direito (entendido este último como ciência), a partir da Revolução Industrial e, principalmente, no século XX, com as duas Grandes Guerras Mundiais.

As sociedades cresceram e se desenvolveram rapidamente, tornando-se cada vez mais complexas. “Na medida em que a complexidade das sociedades aumentava, cresciam, na mesma proporção, as necessidades dos indivíduos,

uma relação em que as oportunidades postas pelo seu caminho eram sempre maiores do que aquelas que ele podia realizar”.²¹⁶

Houve o fortalecimento do Estado, o homem foi perdendo sua utopia, deixando a cargo desse Estado toda a defesa de seus direitos, o que representou muitas vezes um erro, pois como adverte Rizzatto Nunes, “o Estado se fortaleceu transformando-se num ente burocrático absolutamente exacerbado, o que em certas sociedades, acabou por ser um entrave ao livre exercício dos direitos dos indivíduos”.²¹⁷

Mas, nada se comparou à evolução tecnológica, introduzindo em nossa realidade aquilo que antes se pensava como ficção. Surgem as produções em escala, as sociedades de massa e de consumo. O computador, o satélite, a telefonia são responsáveis por mudanças na velocidade das informações. O mundo parece sem fronteiras. Surgem os direitos de terceira geração, no qual se insere o direito ao meio ambiente. E o Direito não fica imune a essa evolução, torna-se complexo, surgem regras e princípios inovadores.

Com as transformações ocorridas o Direito passa a necessitar de um adequado orientador-intérprete.²¹⁸ Para tanto, o trabalho de hermenêutica²¹⁹ será fundamental.

²¹⁶ Luiz Antônio Rizzatto Nunes, *As técnicas de interpretação: um novo caminho*, p. 202.

²¹⁷ *Ibidem*, mesma página.

²¹⁸ Adverte Nicolao Dino de Castro e Costa Neto que “É freqüente, com efeito, verificar-se na práxis que as questões em que se discutem os reflexos no meio ambiente não recebem o tratamento jurídico desejado, mercê de uma inadequada opção hermenêutica. Não são poucos os casos em que o operador-intérprete, olvidando normas-princípio postas na Constituição, aplica o direito positivado de natureza infraconstitucional de forma desconectada daqueles postulados” (*Proteção jurídica do meio ambiente*, p. 81).

²¹⁹ Segundo Margarida Maria Lacombe Camargo, “a origem do termo hermenêutica tem como referência *Hermes*, o enviado divino que, na Grécia antiga, levava a mensagem dos deuses aos homens. Significava trazer algo desconhecido e ininteligível para a linguagem dos homens. O verbo *hermeneuein*, usualmente traduzido como ‘interpretar’, e o substantivo *hermeneia*, como interpretação, significam transformar aquilo que ultrapassa a compreensão humana em algo que essa inteligência consiga compreender”. (*Hermenêutica e argumentação: uma contribuição ao estudo do direito*, p. 21)

Não é possível pensar o Direito sem associá-lo à interpretação, pois ela é a ferramenta indispensável à sua concretização. Para Eros Roberto Grau “a interpretação e concretização se superpõem. Inexiste hoje, interpretação do direito sem concretização; esta é a derradeira etapa daquela”.²²⁰

A norma jurídica tem como finalidade regular a ação do homem nas relações sociais, portanto é norma de conduta social. “Essas normas jurídicas inseridas num sistema jurídico são interpretáveis e o são forçosamente interpretadas por tantos quantos se utilizem e pensem o direito”.²²¹

Interpretar, segundo Karl Larenz corrente, é “uma actividade de mediação, pela qual o intérprete traz à compreensão o sentido de um texto que se lhe torna problemático”.²²² Significa, pois, nos dizeres de Rizzatto Nunes “fixar o sentido de alguma coisa. Quem interpreta busca captar do objeto de interpretação sua essência e colocá-la de forma traduzida como um novo plano de entendimento”.²²³ Para Eros Grau “A interpretação, pois, consubstancia uma operação de mediação que consiste em transformar uma expressão em uma outra, visando a tornar mais compreensível o objeto ao qual a linguagem se aplica”.²²⁴

De modo geral, a interpretação jurídica significa “a busca do sentido da norma e de seu valor subjacente, com vistas à mensuração de sua extensão, alcance e significado”.²²⁵

²²⁰ Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito, p. 19

²²¹ Luiz Antônio Rizzatto Nunes, As técnicas de interpretação: um novo caminho, p. 208.

²²² Metodologia da ciência do direito, p. 439.

²²³ Luiz Antônio Rizzatto Nunes, op. cit., p. 208-209.

²²⁴ O direito posto e o direito pressuposto, p. 207.

²²⁵ Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, Proteção jurídica do meio ambiente, p. 83.

A concretização da norma ocorre por intermédio da interpretação, que vem a ser então, “a ação mediadora que procura compreender aquilo que foi dito ou escrito por outrem”.²²⁶

Para Eros Roberto Grau,

a interpretação do direito consiste em concretar a lei em cada caso, isto é, na sua aplicação, o intérprete, ao interpretar a lei, desde um caso concreto, a aplica. Interpretação e aplicação não se realizam autonomamente. O intérprete discerne o sentido do texto a partir e em virtude de um determinado caso dado.²²⁷

De acordo com Savigny o intérprete deve possuir “a difícil arte de descobrir o particular de cada texto, que só pode ser extraído do mesmo. O melhor meio é a prática”.²²⁸ Explica Rizzatto Nunes que o intérprete para fazer seu trabalho lança mão de regras técnicas, ensinadas pelas Escolas de Direito, que dão cunho eminentemente tecnológico à Ciência do Direito; “de fato ele, intérprete, domina técnicas aprendidas na Ciência do Direito para, aplicando-as ao sistema jurídico todo, extrair dele o melhor resultado – técnico – possível”.²²⁹

Interpretar, pois, implica em expor o sentido de um texto. Trata-se de atividade de mediação, que consiste em perscrutar os diversos significados possíveis da linguagem corporificada no texto, a partir inclusive, do próprio conhecimento do intérprete acerca do objeto a que se refere o enunciado.²³⁰

²²⁶ Maria Margarida Lacombe Camargo, *Hermenêutica e argumentação: uma contribuição ao estudo do direito*, p. 17.

²²⁷ *O direito posto e o direito pressuposto*, p. 208.

²²⁸ *Metodologia jurídica*, p. 15-16.

²²⁹ As técnicas de interpretação: um novo caminho, p. 209.

²³⁰ Cf. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, *op. cit.*, p. 85-86.

Para Karl Larenz,

O jurista que interpreta uma lei, ou um contrato, enfrenta a sua tarefa com todo o seu saber acerca dos problemas jurídicos, conexões de problemas, formas de pensamento e, assim, possibilidades condicionadas de solução do Direito vigente, assim como, e não em último lugar, o seu saber acerca da linguagem que costumam utilizar o legislador e – no caso de um contrato – o particular versado em matérias jurídicas. A sua «pré-compreensão» é o resultado de um longo processo de aprendizagem, em que se incluem tanto os conhecimentos adquiridos na sua formação ou posteriormente com as últimas experiências profissionais extra-profissionais, mormente as que respeitam a factos e contextos sociais.²³¹

Essa idéia de pré-compreensão é desenvolvida por Hans-Georg Gadamer, para quem o intérprete não é “tabula rasa”, mas, ao contrário, se aproxima do texto com sua pré-compreensão, ou seja, com seus pré-juízos.²³²

Para Hans Kelsen, “o sentido verbal da norma não é unívoco, o órgão que tem de aplicar a norma encontra-se perante várias significações possíveis”,²³³ portanto, conclui o doutrinador, “a interpretação cognoscitiva (obtida por uma operação de conhecimento) do Direito a aplicar combina-se com um acto de vontade em que o órgão aplicador do Direito efectua uma escolha entre as possibilidades reveladas através daquela mesma interpretação cognoscitiva”.²³⁴

²³¹ Metodologia da ciência do direito, p. 288-289.

²³² Verdade e método, p. 403-404.

²³³ Teoria pura do direito, p. 463.

²³⁴ Ibidem, p. 470.

O intérprete atua de maneira criativa, utilizando-se, portanto, de sua memória cultural. E obtém como resultado da interpretação a opção feita entre as diversas variantes possíveis. Entretanto, apesar do intérprete tentar sempre a opção correta, isso nem sempre é possível, por uma série de razões. A mutação incessante das relações da vida põe o operador permanentemente diante de novas questões. Nesse sentido verificamos com Nicolao Dino de Castro e Costa Neto que “Interpretar um texto significa, pois, diante de muitas possíveis interpretações, realizar uma escolha com espede em considerações que revelam, em dado momento, uma interpretação como a correta”.²³⁵ E mais, “A interpretação de uma lei pode conduzir a várias soluções corretas, desde que exibam significações possíveis no confronto de todas as leis componentes da ordem jurídica”.²³⁶

A essa atuação do intérprete, escolhendo uma opção entre as várias possíveis, e, portanto, concretizando o direito, Hans Kelsen denominou de *interpretação autêntica*.²³⁷ Eros Roberto Grau conclui, “Da interpretação do texto surge a norma, manifestando-se, nisso, uma expressão de poder”.²³⁸

²³⁵ **Proteção jurídica do meio ambiente**, p. 86.

²³⁶ *Ibidem*, p. 87.

²³⁷ *Op. cit.*, p. 469.

²³⁸ **O direito posto e o direito pressuposto**, p. 207. Eros Roberto Grau nega veementemente que o intérprete autêntico possa produzir normas livremente, no exercício de discricionariedade. “Todo intérprete estará sempre vinculado pelos textos de direito, em especial pelos que veiculam princípios. (...) Essa razão repousa sobre a circunstância de a ele não estar atribuída a formulação de juízos de oportunidade, porém, exclusivamente, de juízos de legalidade” (p. 209). “O momento dessa atribuição é extremamente rico porque nele, quando se esteja a perseguir a definição de uma das soluções corretas, no elenco das possíveis soluções corretas a que a interpretação do direito pode conduzir, pondera-se o direito, todo ele (e a Constituição inteira), como totalidade. Variáveis múltiplas, de fato – as circunstâncias particulares do caso – e jurídicas – lingüísticas, sistêmicas e funcionais –, são descortinadas. E, paradoxalmente, é precisamente o fato de o intérprete autêntico estar vinculado, retido, pelos princípios que torna mais criativa a prudência que pratica” (p. 210).

2. INTERPRETAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO DAS NORMAS

Afirmamos anteriormente, com Eros Roberto Grau, que interpretação e concretização das normas caminham juntas.

A concretização implica um caminhar do texto da norma para a norma concreta (a norma jurídica), que não é ainda, todavia, o destino a ser alcançado; a concretização somente se realiza em sua plenitude no passo seguinte, quando é definida a norma de decisão, apta a dar solução ao conflito que consubstancia o caso concreto.²³⁹

Desse modo, o caminho que se trilha até a concretização da norma é o seguinte: o texto, preceito jurídico elaborado pelo legislador, é matéria que precisa ser trabalhada, pois como lembra Rizzatto Nunes até a norma jurídica clara necessita de interpretação;²⁴⁰ o intérprete partindo do texto da norma (e dos fatos) chega até a norma de decisão – por meio de um exercício criativo, utilizando-se de sua experiência cultural, fazendo a opção entre as várias possibilidades de escolha diante do caso concreto – que é aquela que confere solução ao caso. Somente aí ocorre a concretização do direito.

A norma recebe sentido diante do caso concreto, momento em que ela assume nitidez necessária à conformação almejada. Por isso, conclui Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, “Daí a afirmação de que toda norma somente pode fazer sentido em face de um caso concreto a ser por ela (co) solucionado”.²⁴¹ Assim, afirma Hans-Georg Gadamer que a tarefa da

²³⁹ Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito, p. 19.

²⁴⁰ As técnicas de interpretação: um novo caminho, p. 209.

²⁴¹ Proteção jurídica do meio ambiente, p. 88.

interpretação “consiste em concretizar a lei, em cada caso, isto é, em sua aplicação”.²⁴²

Portanto, é possível afirmar que é da interpretação do texto que aparece a norma. E ela “será extraída do enunciado normativo, a partir da necessidade de encontrar-se uma solução (possível) a um caso concreto”.²⁴³

Como observa Eros Roberto Grau, “interpretação e aplicação do direito são uma só operação, de modo que interpretamos para aplicar o direito e, ao fazê-lo, não nos limitamos a interpretar (= compreender) os textos normativos, mas também compreendemos (= interpretamos) os fatos”.²⁴⁴

3. A IMPORTÂNCIA DA INTERPRETAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO E DA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

O Direito existe porque o homem existe. As normas jurídicas são estabelecidas em função das relações do homem com o homem, pois elas têm finalidade de regular a ação dos homens.

Mas, como foi dito anteriormente, nem mesmo a mais clara das normas jurídicas está isenta de interpretação, pois a concretização do Direito ocorre quando a norma é aplicada a um caso concreto, não quando ela é criada pelo legislador.

²⁴² Verdade e método, p. 566-567.

²⁴³ Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, op. cit., p. 89.

²⁴⁴ Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito, p. 16.

A figura do intérprete é fundamental para essa atividade de aplicação da norma, de concretização do Direito, porque “as atividades de interpretação e aplicação do direito são superpostas, coincidentes, resultando daí, no caso concreto, a norma. Esse é o caminho a ser percorrido na busca da solução correta dos casos presentes na ‘realidade da vida’”.²⁴⁵

A questão ambiental merece atenção do intérprete, pois na subsunção da norma ao caso concreto corre-se o risco de, em nome da proteção ambiental, cometer equívocos ao supor, por exemplo, que a lei está sendo corretamente aplicada no ato de prender um homem que extrai a casca de uma árvore no interior de uma unidade de conservação, para a feitura de um chá, pela prática de crime ambiental em detrimento da flora.²⁴⁶

Esse tipo de atuação é típica de um operador-intérprete que, ligado a um formalismo exacerbado, está em descompasso com a realidade jurídico-normativa e social em que vive.

Miguel Reale faz crítica contundente a esse tipo de comportamento ao abordar a questão da ecologia em face da antropologia, citando como exemplo a atuação do Ministério Público que, em nome da suposta proteção ambiental, bloqueou, com sua ação, iniciativas de maior alcance social e existencial.

Ele relembra o caso da artista de televisão Xuxa que teve a idéia de construir um grande parque de diversões à margem do Rio Itanhaém, não podendo realizar esse empreendimento pelo fato de o magistrado local ter julgado procedente a ação promovida pelo promotor público que entendeu

²⁴⁵ Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, op. cit., p. 94.

²⁴⁶ Este exemplo pode ser encontrado em Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, em sua obra **Proteção jurídica do meio ambiente**, p. 94-95.

que o projeto iria abranger áreas destinadas à habitação popular. Imenso foi o prejuízo para a coletividade em geral e, especialmente, para o turista de Itanhaém, cidade histórica em declínio turístico. O fato é que as áreas supostamente ameaçadas e desnecessariamente preservadas continuam em total abandono, por não serem propícias à moradia.²⁴⁷

Para Miguel Reale a Ecologia está subordinada à Antropologia, e, portanto, a natureza deve ser protegida em razão do homem e assim sendo, não pode o operador-intérprete, em nome de um excesso de formalismo jurídico-normativo, perder de vista a questão social ao interpretar a lei. O intérprete deve colocar sua memória cultural a serviço do Direito, para buscar a melhor opção entre as variáveis possíveis a ser aplicada ao caso concreto.

Aqui nos deparamos com a questão mais difícil do Direito Ambiental: compatibilizar desenvolvimento econômico com preservação ambiental e justiça social.

Por óbvio, alerta Dworkin, o intérprete na busca pelo valor do direito não pode obter como resultado uma drástica e arbitrária modificação, sem adequação e sentido. Deve o juiz “interpretar a história jurídica que encontra, não inventar uma história melhor”.²⁴⁸

Ao comentar o desvirtuamento do texto com evidente desfiguração da norma, Nicolao Dino de Castro e Costa Neto adverte que

²⁴⁷ Primado dos valores antropológicos. In: O Estado de S. Paulo, Caderno 1, Espaço Aberto, A2, 28 de fevereiro de 2004. O autor cita um outro exemplo, em que o Ministério Público, com interferência inexplicável, sustou a construção da barragem de Paraitinga e Biritiba-Mirim, destinadas a abastecer mais de 4m³/s para o Reservatório da Cantareira, ora em gravíssima crise, a pretexto de que seria impedida a passagem de animais.

²⁴⁸ O direito como interpretação, p. 240.

não raro, a pretexto de interpretar, os operadores dedicam-se à tarefa de revolucionar o enunciado normativo, mudando-lhe inteiramente o sentido. Nesse passo, são alcançadas respostas absolutamente desconectadas com a proposta original, como se fosse dado ao intérprete-aplicador o poder de transmutar o texto objeto da interpretação.²⁴⁹

A Constituição Federal reconheceu o direito fundamental ao meio ambiente sadio, determinou que ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo, estabelecendo em seu art. 225 uma verdadeira ordem constitucional ambiental.

Ao tratarmos sobre a essencialidade do bem jurídico ambiental, afirmamos que o principal valor fundamental estabelecido pelo legislador constituinte é a dignidade da pessoa humana.

Desse modo, o mencionado meio ambiente sadio a que todos têm direito, como preconizado no art. 225, deve ser compreendido com vistas à efetivação do princípio da dignidade humana; e para que a pessoa humana exista com dignidade é necessário a efetividade de todos aqueles direitos elencados no art. 6º da Carta Magna, quais sejam: o direito à educação, saúde, trabalho, lazer, moradia, segurança, previdência, proteção à maternidade, à infância e assistência aos desamparados.

Portanto, o intérprete-aplicador ao analisar as questões ambientais deve levar em consideração todos os direitos fundamentais insculpidos na Constituição.

²⁴⁹ Op. cit., p. 92.

Em seu trabalho de interpretação o intérprete tem que buscar a decisão mais reta levando em consideração a vida real, o mundo do qual faz parte e, para isso, deve utilizar sua memória cultural.

Concluimos com as lições de Carlos Maximiliano, para quem “Interpretar uma expressão de Direito não é simplesmente tornar claro o respectivo dizer, abstratamente falando; é, sobretudo, revelar o sentido apropriado para a vida real, e conducente a uma decisão reta”.²⁵⁰

4. APLICABILIDADE E EFETIVIDADE DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

Aqui trataremos da atuação da Administração Pública, do Ministério Público, do Poder Judiciário, bem como, da coletividade em atenção ao mandamento constitucional que impõe a todos o dever de proteger e defender o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Ao final do presente trabalho consta um Anexo de ementas jurisprudenciais, para que o leitor possa verificar como vem sendo abordada a questão ambiental pelos tribunais pátrios.

4.1 A atuação do Poder Público em face do mandamento constitucional

A Administração Pública tem papel preponderante em face das responsabilidades decorrentes do dano ambiental. De acordo com o

²⁵⁰ *Hermenêutica e aplicação do direito*, p. 10.

mandamento constitucional ela tem, juntamente com a coletividade, o dever de defender e proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Ao falarmos em atuação da Administração Pública para a defesa do interesse comum estamos diante de seu poder de polícia.

Para a defesa do meio ambiente as leis administrativas (ou poder de polícia) se materializam em três fundamentais ações:

- o licenciamento ambiental (controle prévio);
- a elaboração e a aprovação de estudo de impacto ambiental;
- e
- a aplicação de sanções.

Como veremos mais adiante, a responsabilidade daquele que causa dano ao meio ambiente pode ser punida em três esferas: administrativa, civil e penal. À Administração Pública compete somente a primeira punição, enquanto ao Poder Judiciário incumbe aplicar e concretizar as outras duas (civil e penal).

Toshio Mukai ao falar sobre o papel da Administração Pública em matéria ambiental chama a atenção para a questão das competências, tema já discutido em nosso trabalho no capítulo V, item 2. Ele entende que para que ela (Administração) possa exercer o seu poder de polícia é preciso estabelecer os limites de sua competência em obediência ao princípio da legalidade. Para tanto, pontua três tipos de competências: a privativa, a concorrente e a comum.²⁵¹

²⁵¹ A Administração Pública em face da responsabilidade ambiental, p. 112-113.

- Competência privativa: prevista nos art.s 21 e 22 (para a União), 25 (para os Estados) e 30 (para os Municípios) são de aplicação de acordo com o interesse de cada qual (União, normas nacionais e regionais supra-Estados; Estados, normas regionais, supramunicipais e Municípios, locais);
- Competência concorrente: de aplicação tanto pela União como pelos Estados sobre temas especificados no art. 24;
- Competência comum: devem observar um vetor constitucional que no é dado pelo parágrafo único do art. 23, ou seja, como essa disposição prevê uma Lei Complementar que deverá fixar normas de cooperação entre as unidades federadas em matéria ambiental, dentre outras, conclui-se que o exercício da competência comum, por qualquer delas, deve observar o objetivo da cooperação, e não a disputa de poder para aquele exercício. Não há, aqui, lugar para o exercício isolado e não-cooperativo do poder de polícia ambiental, por qualquer esfera de governo. Esta competência somente será legítima se exercitada em forma de cooperação.

Passemos, então, à análise das três fases da responsabilidade administrativa do causador do dano ambiental.

O meio ambiente, como vimos noutra oportunidade, é bem de uso comum do povo, e, por isso, ninguém individualmente tem sobre ele o direito subjetivo. Daí que “a permissividade do exercício de qualquer atividade de

construções de obras e empreendimentos seja feita pelo Poder Público de modo discricionário, pela via própria, que, no caso, é a autorização”.²⁵²

Portanto, o licenciamento ambiental, cuja função é o controle prévio sobre atividades que possam causar danos ao meio ambiente – um dos meios de atuação da Administração Pública para efetivar o seu dever constitucional de defesa do meio ambiente – é efetuado por meio de autorizações.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro o conceito de autorização administrativa, em sentido amplo, é o “ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração faculta ao particular o uso privativo de bem público ou o desempenho de atividade material, ou a prática de atos que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos”.²⁵³

Desse modo, afirma Toshio Mukai:

quando a Lei 6.938/81 prevê o licenciamento ambiental e a revisão do licenciamento de atividade efetiva ou potencialmente poluidora são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, após a Constituição de 1988, por força do seu art. 225, caput, não resta dúvida de que tais expressões devem ser entendidas como sinônimas de autorizações, atos administrativos precários e discricionários.²⁵⁴

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente estabeleceu em seu art. 9º, como um de seus instrumentos, a avaliação de impactos ambientais. O CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), órgão máximo

²⁵² Toshio Mukai, op. cit., p. 113.

²⁵³ **Direito administrativo**, p. 219.

²⁵⁴ A Administração Pública em face da responsabilidade ambiental, p. 114.

Consultivo e Deliberativo do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente) baixou, em janeiro de 1986, a Resolução nº 1 que estabeleceu critérios, competências, hipóteses, definições, diretrizes gerais para a exigência dos estudos de impacto ambiental e para o licenciamento de atividade em face da proteção ambiental.

Essa Resolução restou desconforme à Constituição Federal em dois aspectos: ao fixar a competência exclusiva dos Estados-membros para as licenças ambientais, e na exigência do estudo prévio de impacto ambiental a toda e qualquer atividade simplesmente modificadora do meio ambiente.

No art. 23 da Constituição Federal está previsto que as competências em matéria ambiental são de natureza comum, privativa e concorrente, portanto a Resolução nº 1 não foi por ela recepcionada.

Quanto à necessidade de estudo prévio de impacto ambiental, o legislador constituinte determinou que somente as atividades ou obras potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente o exigem (art. 225, § 1º, inciso IV).

Com a entrada em vigor da Resolução nº 237, em final de 1997, tais questões legislativas foram supridas.

Cumprido esclarecer que cabe discricionária e exclusivamente ao órgão ambiental competente determinar quais as atividades que podem ou não causar significativa degradação do meio ambiente. A Resolução nº 237 em seu art. 6º especifica quem é competente para isso.

Alerta Toshio Mukai que:

a exigência ou não do estudo mencionado, uma vez feito por esse órgão, não pode ser objeto de nenhuma reforma judicial sob pena de invasão da competência exclusiva dada pela legislação à administração ambiental, violando-se, assim, o princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 2º da Constituição da República).²⁵⁵

Quanto às sanções administrativas, a Lei 9.605/98, em seu art. 70, *caput*, traz a definição do quem vem a ser infração ao determinar que,

Art. 70 Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

O Decreto 3.179, de 21.9.1999, que regulamentou a Lei 9.605/98, traz em detalhes as infrações, em seus art.s 11 a 59.

No § 1º do art. 70 são indicadas as autoridades competentes para a lavratura dos autos de infração ambiental e instauração do processo administrativo correspondente. São os funcionários dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA (Sistema Nacional de Meio Ambiente), designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos.

²⁵⁵ Op. cit., p. 117.

Segundo afirma Toshio Mukai, “Esses e somente esses são os funcionários competentes para aplicar as sanções administrativas de natureza ambiental no País, visto que o § 1º é norma geral de Direito Ambiental”.²⁵⁶

O art. 72 traz um elenco de onze sanções administrativas, sendo que o inciso X foi vetado. São elas: advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra; suspensão parcial ou total de atividades; restritiva de direitos.²⁵⁷

Importante destacar que havendo omissão por parte da Administração Pública na defesa do meio ambiente o Poder Judiciário decidirá em última instância como veremos no item dedicado ao estudo do papel do Judiciário na proteção ambiental.

4.2 O Ministério Público e a proteção do meio ambiente

O legislador constituinte atribui papel fundamental ao Ministério Público na defesa do meio ambiente ao determinar em seu art. 129, III, como uma de suas funções institucionais a promoção do inquérito civil e a ação

²⁵⁶ Op. cit., p. 118.

²⁵⁷ Toshio Mukai faz importantes advertências sob o ponto de vista jurídico: “a) esses tipos sancionatórios são normas gerais, e como tal, não admitem que Estados e Municípios criem outros diferentes, em matéria ambiental; b) a aplicação concreta dessas sanções tão-só com base direta na Lei 9.605/98, só pode ser levada a efeito pela União, pois se trata de lei federal; c) em relação a Estados, Distrito Federal e Municípios, tais sanções – tipo, são normas gerais, e, como tal, não têm aptidão para poderem ser aplicadas por tais entidades políticas tão-só com base direta na Lei 9.605/98; há que se concretizar, antes, nas suas legislações próprias, tais sanções, inclusive, quanto ao seu *quantum* (no caso de multa, por exemplo), para somente depois, poderem tais entidades federativas aplicar tais sanções aos infratores da regra de proteção ambiental” (*Direito ambiental sistematizado*, p. 93).

civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Mesmo antes da Constituição vigente, a Lei 7.347/85, que disciplinou a ação civil pública, considerada importante marco na proteção do meio ambiente, já previa a legitimação do Ministério Público para propor a ação civil pública que, segundo ela, é o instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico.

Importante ressaltar que o Ministério Público não julga nem pune ninguém, pois tal atribuição, como é cediço, cabe ao Poder Judiciário. Entretanto, a atuação do Ministério Público tem sido fundamental na defesa do meio ambiente.

Desde a promulgação da Lei 7.347/85 e com mais força ainda, com a entrada em vigor da Constituição Federal, centenas de congressos, seminários e encontros foram promovidos pelo Ministério Público para discutir as novas atribuições. Além disso, no plano administrativo, foram rapidamente tomadas algumas providências para uso imediato desses instrumentos: previsão e disciplina das novas funções em atos normativos internos, designação de Promotores para exercê-las, criação das estruturas administrativas de apoio, implementação prática do sistema de revisão dos arquivamentos de inquéritos civis junto aos Conselhos Superiores do Ministério Público etc.²⁵⁸

Para maior efetividade da Lei 7.347/85 foi fundamental a previsão e disciplina do inquérito civil, pois de nada serviria uma boa lei sem os

²⁵⁸ Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Ação civil pública, inquérito civil e Ministério Público, p. 86.

instrumentos necessários que dessem a ela a possibilidade de efetivação. “Sem o ministério Público e sem o inquérito civil, a ação civil pública corria o risco de se tornar letra morta, como tantas outras, ou, quando não, teria tido repercussão muito mais discreta do que de fato vem tendo.”²⁵⁹

No âmbito do inquérito civil o Ministério Público pode utilizar importantes instrumentos de investigação, tais como: notificação, intimação de testemunhas, requisição de informações, documentos, perícias etc.

O Promotor deixou de ser um funcionário de gabinete, burocrata, como era até a Lei da ação civil pública – em que atuava com conduta passiva, envolvido apenas com processos ou inquéritos instaurados por terceiros –; “saiu de sua escrivania e dos limites dos fóruns; ganhou as ruas; passou a ter contato direto com fatos sociais, políticos, administrativos e econômicos que, segundo a Constituição e as leis, reclamam sua intervenção”.²⁶⁰

Não podemos deixar de ressaltar que, como em todas as áreas profissionais, também no Ministério Público há profissionais que atuam de forma a deturpar suas funções e em nome de um formalismo exacerbado acabam prejudicando a coletividade.

A esse respeito lembramos o exemplo citado por Miguel Reale em que a atuação do Ministério Público resultou em prejuízo para a população: o caso do parque que a artista de televisão Xuxa quis construir em Itanhaém e a

²⁵⁹ Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, op. cit., p. 87.

²⁶⁰ Ibidem, p. 90.

sustação da construção da barragem de Paraitinga e Biritiba-Mirim, já mencionados por nós no item 3 do capítulo VI.²⁶¹

Entretanto, não se pode deixar de reconhecer que essa Instituição (Ministério Público) vem atuando positivamente nas questões de interesse público, coletivo e difuso, entre as quais o meio ambiente, desde a entrada em vigor da Lei da ação civil pública, pois ela “representa forte incentivo ao associativismo, em contraposição à cultura do individualismo”.²⁶²

Nela, de regra, busca-se impor a supremacia de um bem comum (preservação da qualidade do ar, por exemplo) sobre um interesse particular (o de uma empresa que busca evitar despesas com a instalação de equipamentos antipoluentes). Nela, há sempre a intenção de afirmar a superioridade da Constituição e das leis sobre a vontade dos governantes; nunca o contrário! Ela ressalta a responsabilidade inerente ao exercício da função pública e a necessidade de mecanismos eficientes de fiscalização e controle.²⁶³

4.3 O papel do Judiciário em matéria ambiental

Ao instituir um capítulo sobre o meio ambiente e determinar que cabe ao Poder Público e à coletividade a sua defesa e preservação, a Constituição vigente deu um grande impulso no papel desempenhado pelo Poder Judiciário, como integrante que é do Poder Público.

²⁶¹ Primado dos valores antropológicos. In: O Estado de S. Paulo, Caderno 1, Espaço Aberto, A2, 28 de fevereiro de 2004.

²⁶² Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, op. cit., p. 99.

²⁶³ *Ibidem*, mesma página.

Houve uma valorização da questão ambiental. Ampliaram-se as hipóteses de cabimento da ação civil pública e, portanto, da atuação do Ministério Público; a coletividade foi convocada a participar dessa proteção; ao Poder Público foi instituído que para se assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, deverá promover a educação ambiental e a conscientização pública; ao Poder Judiciário caberá, em última instância, a tarefa de decidir sobre as questões ambientais em âmbito civil e penal.

Vladimir e Gilberto Passos de Freitas ao fazerem comentário sobre o juiz e a interpretação da lei ambiental afirmam que

O juiz tem um relevante papel em matéria ambiental. Primeiro por exercer um poder em nome do povo e ter, por obrigação, defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (Constituição Federal, arts. 1º, parágrafo único, e 225, cabeça). Segundo como intérprete da norma ambiental. Como representante do Poder Público poderá, dependendo do local e época em que exerça suas atividades, exercer importante papel. Como juiz de comarca interiorana, sua presença servirá de grande estímulo nas atividades estudantis ou comunitárias de defesa do meio ambiente. Nos Tribunais e Associações poderá estimular a realização de cursos e atividades semelhantes.²⁶⁴

Além disso, não se pode olvidar que cabe ao juiz importante papel social na proteção dos direitos fundamentais, entre os quais, se encontra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

²⁶⁴ Crimes contra a natureza, p. 20.

O Poder Judiciário não tem sido visto com bons olhos pela sociedade civil, seja porque a máquina judiciária é lenta na punição, seja porque é visto como um poder elitista, inacessível às camadas economicamente frágeis.

Para que ele possa atuar em defesa do meio ambiente é necessário que rompa “com os paradigmas estagnados, responsáveis, em boa medida, pelo sentimento coletivo de ineficiência e de ausência de condições de atender aos novos conflitos sociais”.²⁶⁵

O Judiciário deve se livrar desse paradigma de elitista e passar a atuar em prol do meio ambiente concretizando o conjunto de normas ambientais de forma compatível com os princípios albergados na Constituição.

A atuação do Judiciário é necessária principalmente quando a Administração Pública age em desconformidade com o mandamento constitucional, deixando de defender e proteger o meio ambiente, seja porque deixou de elaborar e executar políticas públicas ambientais, seja porque foi omissa no controle e na fiscalização das atividades potencialmente degradadoras, por exemplo.

O Estado é o promotor por excelência da defesa do meio ambiente, pois a ele compete elaborar e executar políticas públicas ambientais, fiscalizar e controlar as atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente.²⁶⁶

Porém, muitas vezes ele aparece como responsável direto e indireto pela degradação da qualidade ambiental, quando deixa de fiscalizar as

²⁶⁵ Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, *Proteção jurídica do meio ambiente*, p. 100.

²⁶⁶ Álvaro Luiz Valery Mirra, *Proteção do meio ambiente: a omissão do Poder Público e o papel social do Judiciário no controle da Administração Pública*, p. 35.

atividades causadoras de danos, ou quando deixa de adotar medidas administrativas necessárias à preservação da qualidade ambiental.

A atuação da Administração Pública, em desconformidade com a Constituição Federal e/ou legislação infraconstitucional na defesa do meio ambiente, que tem merecido controle do Poder Judiciário por provocação da sociedade civil e por intermédio de ação civil pública proposta pelo Ministério Público, pode ser assim classificada: a) omissão em fiscalizar e impedir a ocorrência de degradações causadas pelos particulares; b) omissão em efetuar o tratamento de efluentes e esgotos urbanos e industriais antes do seu despejo em cursos d'água; c) omissão em providenciar depósito e tratamento de lixo urbano; d) omissão em adotar as medidas necessárias para a proteção do patrimônio cultural; e) omissão em providenciar a implantação efetiva de áreas naturais protegidas já criadas (como um Parque Nacional ou Estadual, uma Estação Ecológica etc.).²⁶⁷

Quanto ao controle judicial sobre as omissões do administrador público, Álvaro Luiz Valery Mirra discorda daqueles que consideram um desrespeito ao princípio da separação de poderes

não há, propriamente, liberdade do administrador público na adoção ou não de medidas administrativas, com base em critérios de oportunidade e conveniência, quando se está diante da necessidade de preservação de direitos fundamentais. Na verdade, se existe um dever imposto ao Poder Público de atuar na defesa do meio ambiente, para garantia do direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o cumprimento desse

²⁶⁷ Essa lista de exemplos é citada por Álvaro Luiz Valery Mirra, O problema do controle judicial das omissões estatais lesivas ao meio ambiente, p. 67-69.

dever aparece como inadiável, já que imprescindível à preservação da vida e da dignidade humana.²⁶⁸

Portanto, é importante frisar que o legislador constituinte estabeleceu no *caput* do art. 225 o dever do Poder Público na defesa do meio ambiente, não lhe restando alternativa senão a obrigação de cumprir tal mandamento.

No item em que analisamos a essencialidade do bem jurídico 'meio ambiente' (cap. III, item 2) afirmamos, comungando da opinião de Antônio Herman V. Benjamin²⁶⁹, que o bem ambiental é público, não porque pertença ao Estado, mas porque não é passível de apropriação com exclusividade, sendo, por isso mesmo, verdadeiro bem público de uso comum do povo.

Assim sendo, sua gestão também não é monopólio do Estado, pelo contrário, ele deve administrar a qualidade ambiental com a participação da coletividade, atendendo as expectativas daqueles que são seus titulares, ou seja, todos coletivamente e ninguém individualmente. Ademais, a participação da coletividade além de vir prevista no *caput* do art. 225 é, também, fruto da democracia participativa esculpida no parágrafo único do art. 1º.

O Poder Judiciário desempenha papel de grande importância no controle social das omissões da Administração Pública, papel esse, no entanto, que nada mais é do que o de servir de canal para a participação da sociedade na defesa do meio ambiente. Trata-se de um papel político, sem dúvida, já que em muitas circunstâncias a atuação do Judiciário vai acabar influenciando nas diretrizes políticas do

²⁶⁸ Proteção do meio ambiente: a omissão do Poder Público e o papel social do Judiciário no controle da Administração Pública, p 37.

²⁶⁹ Função ambiental, p. 71.

Estado, mas essa atuação está legitimada constitucionalmente, por ser inerente ao regime democrático-participativo instituído a partir da Constituição de 1988, sem que daí resulte violação àquela garantia institucional tradicional do Estado de Direito, também consagrada constitucionalmente, que é a separação de poderes.²⁷⁰

Sobre a participação popular na defesa do meio ambiente trataremos no item seguinte.

²⁷⁰ Álvaro Luiz Valery Mirra, *Proteção do meio ambiente: a omissão do Poder Público e o papel social do Judiciário no controle da Administração Pública*, p. 44.

4.4 A atuação da sociedade civil

Com o art. 225 pretendeu o legislador que a salvaguarda do meio ambiente levasse em consideração as presentes e futuras gerações no que toca ao acesso dos recursos naturais e, desse modo, estabeleceu um ônus tanto ao Poder Público quanto à coletividade.

Entre os mecanismos de participação popular na proteção do meio ambiente encontramos no ordenamento jurídico nacional:²⁷¹

- a participação popular nos processos de criação do direito ambiental – que se dá por intermédio da iniciativa popular nos procedimentos legislativos, pela realização de referendos sobre leis e pela atuação de representantes da sociedade civil em órgãos dotados de poderes normativos ou regulamentos, como o Conama;
- a participação popular na formulação e na execução de políticas públicas ambientais – que se dá pela atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados incumbidos pela formulação de diretrizes e pelo acompanhamento da execução de políticas públicas ou por ocasião da discussão de estudos de impactos ambiental em audiências públicas;
- a participação judicial – que é a participação popular por intermédio do Poder Judiciário na proteção do meio ambiente, como vimos no item acima.

O nosso estudo sobre a atuação da coletividade na defesa e preservação do meio ambiente será dedicado ao tema da educação (ambiental), porque

²⁷¹ Álvaro Luiz Valery Mirra, *Proteção do meio ambiente: a omissão do Poder Público e o papel social do Judiciário no controle da Administração Pública*, p. 39.

acreditamos que ela é o instrumento essencial para que a sociedade civil possa atuar em quaisquer dos mecanismos acima citados.

4.4.1 A importância da educação ambiental

O legislador constituinte ao estabelecer na Constituição Federal de 1988 um capítulo sobre o meio ambiente instituiu, no §1º, inciso VI do art. 225 que para assegurar esse direito incumbe ao Poder Público:

promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

A educação, em seu conceito amplo, é essencial ao pleno desenvolvimento humano, como pressuposto básico ao reconhecimento dos direitos, dos deveres, das responsabilidades, em todos os setores, perante qualquer ordem social estabelecida.

À notória realidade dos crescentes e preocupantes fatos, comprometedores da vida saudável em sociedade, vem demonstrando a relevância capital da educação autêntica, como direito inalienável e inviolável de todas as pessoas, individual, social e coletivamente consideradas, direta e indiretamente relacionado tanto com o reconhecimento de sua própria dignidade humana e da dignidade da pessoa humana em todas as idades e condições sociais como com a conscientização de seus próprios direitos, de seus deveres, de suas obrigações e das respectivas

responsabilidades individuais, familiares, sociais, nacionais e internacionais.²⁷²

Assim, a educação não pode ser vista como privilégio de poucos, mas como um direito de todos, e em nosso país esse direito é assegurado pela Carta Magna, principalmente em seus art.s 6º, em que prevê os direitos sociais, e 205, no capítulo relativo à educação, cultura e desporto.

Mas não basta o direito assegurado num texto positivado, é necessário efetivar esse direito, como bem observou Norberto Bobbio.²⁷³ Uma nação, para exercer sua soberania, tem, no exercício constante dos direitos de seu povo um dos pilares que fortalecem seu posicionamento no cenário mundial. E o povo só saberá exercer seus direitos quando for educado para isso.

A educação, portanto, prepara o homem para o exercício da cidadania. E cidadania vem a ser não só o conhecimento, mas a busca das formas de instrumentalização dos direitos, dos deveres, das obrigações, das responsabilidades, das garantias dadas pela Constituição, dos direitos políticos, da seguridade social, da educação, da cultura, das atribuições do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário entre tantas outras coisas.

Convém salientar quanto ao exercício dos direitos políticos – principalmente quanto à escolha dos representantes para o exercício do poder Legislativo e Executivo –, que é necessário um mínimo de formação educacional, pois é grave a responsabilidade da escolha desses representantes.

²⁷² Helita Barreira Custódio, *Direito à educação ambiental e à conscientização pública*, p. 39.

²⁷³ Cf. Norberto Bobbio, *A era dos direitos*, p. 10.

O exercício desse direito é importante, mas é necessário que se crie consciência crítica e política de que apenas votar em candidatos de dois em dois anos não significa exercer direitos políticos, pois é necessário muito mais; é necessário que se cobre desses representantes uma atuação efetiva e que contribuamos para a melhoria das questões de interesse público, controlando a atuação dos partidos e dos políticos, controlando a administração dos bens públicos, exigindo a melhoria na prestação de serviços pelas entidades públicas, fazendo pressão pela modernização das leis, cobrando e participando para a solução dos problemas comunitários, reclamando contra abusos, agindo contra a ineficiência e o descaso das entidades oficiais, reivindicando a melhoria na qualidade de vida, entre outras atitudes do gênero.

Mas, convém repetir que os sujeitos só terão capacidade para cobrar e atuar se tiverem conhecimento de seus direitos e de seus deveres e se souberem exercer sua cidadania como prática cotidiana. Senão poderemos estar diante de uma “ilusão de democracia participativa” que, como observa Noam Chomsky:

Dizer que votar é exercer democracia, é balela. O povo é mero expectador do poder político; dele não participa, ou melhor, participa tão-somente a cada dois anos para ratificar as decisões tomadas por outras pessoas, ou para selecionar seus representantes, no que conhecemos como eleições, dentre os membros dominantes da sociedade. O povo funciona como legitimador do sistema vigente.²⁷⁴

²⁷⁴ Segredos, mentiras e democracia, p. 17.

Chomsky debate a idéia de democracia dentro dos Estados Unidos da América, o que pode, falsamente, nos remeter a equívocos de interpretação, haja vista as realidades diferenciadas presentes nos E.U.A. e no Brasil. Porém, e de certa forma, traçando um paralelo relativamente a esse pensamento, o professor Alaôr Caffé Alves faz uma crítica contundente ao sistema de representação vigente no Brasil.

No Congresso Nacional são pouquíssimos os representantes dos trabalhadores rurais e industriais atuando ao lado de inúmeros membros de uma elite representante da classe média ou de hegemonia econômica total. Essa elite passa a ser, então, responsável pela organização do Estado e, conseqüentemente, do direito, da expressão e da produção jurídica, determinando a maneira como essa sociedade deve ser controlada. A grande massa, a grande coletividade fica, evidentemente, às margens disso tudo, iludida por um processo ideológico, convencida de que está realmente atuando, presente, controlando o Estado através de um voto a cada quatro anos, o que não resulta, absolutamente, em uma democracia.²⁷⁵

Segundo Álvaro Luiz Valery Mirra, “existe uma relação direta entre a consagração e a efetividade dos direitos fundamentais de terceira geração – como o direito ao meio ambiente – e a democracia participativa, como regime democrático em que se permite uma maior e mais efetiva participação da sociedade no controle do poder”.²⁷⁶

Porém, entendemos ser necessário para a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a atuação da coletividade cobrando do

²⁷⁵ Meio ambiente e questão metropolitana, p. 15.

²⁷⁶ Proteção do meio ambiente: a omissão do Poder Público e o papel social do Judiciário no controle da Administração Pública, p. 38.

Poder Público que elabore e execute políticas públicas ambientais, que exerça o controle e a fiscalização das atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente etc., mas só obteremos essa participação popular quando o povo for educado para isso. Não verificamos outra forma do povo cobrar de seus representantes/governantes, atuando numa verdadeira democracia participativa, sem que antes tenha passado por um processo educacional que o prepare para isso.

A educação ambiental, e isso é consenso em boa parte da comunidade internacional, deve estar presente em todos os espaços que educam o cidadão e a cidadã. Devendo ser realizada nas escolas, nos parques e reservas ecológicas, nas associações de bairro, sindicatos, universidades, meios de comunicação de massa etc.²⁷⁷

A própria legislação infraconstitucional incumbiu de relevar a importância da educação ambiental estabelecendo um conceito bastante abrangente no art. 1º, da Lei 9.795 de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental:

os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

Assim, a prática da educação ambiental, que como já vimos recebeu *status* de preceito constitucional, constitui um relevante avanço em termos de Direito Constitucional no Brasil, pois diante da realidade em que vivemos é

²⁷⁷ Marcos Reigota, *O que é educação ambiental*, p. 23.

necessário e inadiável que se conciliem os desenvolvimentos social, econômico, científico e tecnológico com a preservação do patrimônio ambiental (natural, cultural e do trabalho) saudável, já que indispensável à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

O desafio da educação ambiental é sair da ingenuidade e do conservadorismo (biológico e político) a que se viu confinada e propor alternativas sociais, considerando a complexidade das relações humanas e ambientais.²⁷⁸

Ademais, ao se fazer abordagem referindo-se à dignidade da pessoa humana a mesma remete à manutenção da própria vida humana; e a vida humana depende de um planeta com condições de habitabilidade física, econômica e social; e esse planeta depende da mudança de alguns paradigmas, assim entendidos como fortalecimento da idéia e do uso dos recursos naturais de forma sustentável. E só um maciço investimento em educação trará a possibilidade de mudança. Uma ação educacional que compreenda não só a educação ambiental, mas uma educação integral.

O desafio da educação ambiental será alterar, portanto, os paradigmas da educação tradicional que já não consegue acompanhar as complexidades das relações humanas e ambientais, porque confinada em um conservadorismo baseado numa (re) transmissão de conteúdos específicos que já não respondem aos problemas atuais.

²⁷⁸ Marcos Reigota, *Meio ambiente e representação social*, p. 28.

5. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA, CIVIL E PENAL POR DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE

No regime jurídico brasileiro aquele que causa dano ao meio ambiente pode sofrer responsabilização cível, penal e administrativa.

A responsabilidade civil, segundo estabelece o art. 4º, inciso VII da Lei 6.938/81 é objetiva, desse modo, não se analisa se o causador do dano agiu com culpa, basta que tenha causado dano ao ambiente para que surja o dever de indenizar.

A responsabilidade objetiva ambiental significa, portanto, que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo.

Segundo Paulo Affonso Leme Machado

Não se aprecia subjetivamente a conduta do poluidor, mas a ocorrência do resultado prejudicial ao homem e seu ambiente. 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.²⁷⁹

No art. 14, § 1º, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente está prevista a responsabilidade daqueles que com suas atividades causem danos

²⁷⁹ Direito ambiental brasileiro, p. 322.

ao meio ambiente. Trata-se, pois, do dano suportado pelo particular em decorrência daquela atividade que gerou lucro para outrem. Esse dano deverá ser indenizado independentemente de culpa.

O art. supracitado determina que “Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste art., é o poluidor, independentemente da existência de culpa, obrigado a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade”. Porém, devemos observar que tal responsabilidade (objetiva) admite as excludentes da culpa da vítima, da força maior e do caso fortuito.

Toshio Mukai ao analisar esse dispositivo conclui que:

à semelhança do que ocorre no âmbito da responsabilidade objetiva do Estado, no Direito positivo pátrio, a responsabilidade objetiva pelos danos ambientais é da modalidade do risco criado (admitindo as excludentes da culpa da vítima, da força maior e do caso fortuito), e não do risco integral (que inadmite excludentes).²⁸⁰

Mukai chega a essa conclusão porque entende que o que empenha a responsabilidade do poluidor é a atividade lesiva ao meio ambiente e a terceiros. Excetuando-se desse quadro qualquer atividade que não possa ser debitada ao poluidor, tais como a ação de terceiros, vítima ou não, e, evidentemente, nesse rol, ainda se poderia colocar o caso fortuito (evento causado pela ação humana de terceiros) e a força maior (evento causado pela natureza).²⁸¹

²⁸⁰ A Administração Pública em face da responsabilidade ambiental, p. 125.

²⁸¹ Toshio Mukai, op. cit., p. 125.

De outro modo entende Jorge Alex Nunes Athias:

quer nos parecer que a finalidade da disposição legal foi efetivamente a de instituir a responsabilidade objetiva, sob a modalidade do risco integral, em matéria de responsabilidade civil por dano ao meio-ambiente e a terceiros.²⁸²

Para sustentar seu posicionamento ele cita a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo, que em ação movida pelo Ministério Público decidiu que a responsabilidade objetiva funda-se num princípio de equidade, existente desde o direito romano:

aquele que lucra com uma atividade deve responder pelos riscos ou pelas desvantagens dela resultantes. Assume o agente, destarte, todos os riscos de sua atividade, pondo-se fim, em tese, à prática da socialização do prejuízo e privatização do lucro. Esta postura do legislador, considerando objetiva a responsabilidade por danos ao meio-ambiente, atende satisfatoriamente às aspirações da coletividade.²⁸³

Compartilhamos do entendimento de Toshio Mukai, porque seria estranho que o empreendedor/empresário fosse responsabilizado por danos que sua atividade não deu causa. Ademais, para o bem da segurança jurídica o preceito estabelecido no art. 14, §1º, não deve ser ampliado, mesmo porque não podemos olvidar que constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a garantia do desenvolvimento nacional. E para que ocorra esse desenvolvimento é imprescindível o exercício da atividade econômica.

²⁸² Responsabilidade civil e meio-ambiente – breve panorama no direito brasileiro, p. 246.

²⁸³ Ibidem, mesma página.

A figura do ecologista fanático que tem como lema “abaixo a atividade econômica!” deve ser extirpada, pois o desenvolvimento pressupõe atividade econômica. A questão que tem de ser enfrentada é outra: conciliar desenvolvimento econômico com preservação ambiental.

Não queremos com isso afirmar que deva ocorrer uma socialização do prejuízo, mas sim que a responsabilização daquele que com sua atividade cause dano ao meio ambiente seja apurada com base em critérios legais e com bom senso.

Os critérios legais para a responsabilização civil da pessoa jurídica são os seguintes: 1) a comprovação da existência do dano, de um efetivo prejuízo ao bem jurídico constitucionalmente tutelado; 2) a comprovação do nexo de causalidade entre o ato da empresa e o prejuízo ambiental causado.

Quanto ao nexo de causalidade entre o ato e o dano ambiental, advertem Nelson Nery Junior e Rosa Maria B.B. de Andrade Nery, que “O nexo de causalidade é exigido como requisito para que se reconheça o dever de indenizar, quer se trate de responsabilidade objetiva, quer da subjetiva”²⁸⁴; e complementam dizendo que é necessária “a presença da conexão causal, vale dizer, relação de causa e efeito entre a atividade do agente e o dano dela advindo”.²⁸⁵

Na seara penal até o surgimento da Lei 9.605/98 – que dispõe sobre as sanções penais e administrativas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, mais conhecida como Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente –

²⁸⁴ Responsabilidade civil, meio-ambiente e ação coletiva ambiental, p. 280.

²⁸⁵ Responsabilidade civil, meio-ambiente e ação coletiva ambiental, p. 281.

era grande a dificuldade encontrada em penalizar o causador de dano ambiental, pois conforme explica Paulo José da Costa Jr., “O velho Código Penal brasileiro, de mais de meio século de vigência, mostra-se por inteiro desatualizado para reprimir os abusos contra a natureza. Mesmo porque ao tempo de sua elaboração, o problema ecológico não se fazia sentir”.²⁸⁶

Adverte Ney de Barros Bello Filho que:

As infrações contra o meio ambiente são atos penalmente relevantes que possuem uma especificidade que os distingue, juntamente com outras agressões a bem jurídicos plurindividuais, dos atos ilícitos normatizados pelo direito penal clássico. O crime ambiental é praticado contra a coletividade, pois o bem jurídico tutelado pela norma penal ambiental é bem jurídico específico, que não possui um titular mediato corporificado. Ainda que se possa identificar o titular do patrimônio ofendido, há uma parcela desta propriedade que é de todos e de ninguém, razão pela qual as normas que regulamentam a prática dos atos típicos são, em grande medida, normas que insculpem uma intenção política de proteção da coletividade.²⁸⁷

A Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, que insere no direito pátrio o regime penal ambiental, veio regulamentar o §3º do art. 225, da Constituição Federal disciplinando os crimes ecológicos, fixando a responsabilidade penal e administrativa das pessoas jurídicas e contemplando normas gerais relativas às sanções administrativas.

²⁸⁶ Direito penal ecológico, p. 115.

²⁸⁷ Crimes e infrações administrativas ambientais, p. 35.

Segundo essa lei aquele que adere à prática do crime iniciado por terceiro responde pelo resultado ocorrido, dispensando-se a comprovação de que o agente tinha conhecimento da adesão do partícipe. Trata-se, portanto, da teoria monista, que ao definir o concurso de pessoas, estabelece que quem participa da cadeia fática do crime ambiental é por ele responsável, e suporta, portanto, os resultados causados por sua conduta.

Ensina Ney de Barros Bello Filho que, “inexistindo nexos de causalidade entre o ato dos co-autores ou partícipes e o resultado gravoso, não haverá concurso de agentes, e nem aqueles que não praticaram o núcleo do fato típico podem ser responsabilizados pelo resultado gravoso”.²⁸⁸

Portanto, são requisitos para a fixação da responsabilidade dos agentes, o nexo de causalidade entre o ato praticado e o resultado danoso e uma ligação subjetiva entre estes mesmos agentes.

Importante salientar que, a postura de silêncio em relação a um crime ambiental não torna o observador um partícipe ou responsável, a não ser que tenha ele o dever jurídico de evitar o resultado, decorrente de uma obrigação legal.

A Lei 9.605/98 inovou quanto à responsabilização penal da pessoa jurídica, “instituto esse totalmente alheio à tradição latino-americana, que só admite a responsabilidade penal da pessoa física”.²⁸⁹

Com muita propriedade essa lei determinou em seu art. 3º, que as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente,

²⁸⁸ Ibidem, p. 20.

²⁸⁹ Antônio Herman V. Benjamin, Introdução ao direito ambiental brasileiro, p. 109.

nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua atividade.

O legislador infraconstitucional acertou impondo esse tipo de responsabilidade às pessoas jurídicas, já que como é cediço, são elas as maiores responsáveis pelos crimes ambientais. “Diariamente, em seu afã de lucros e na cega intenção de desenvolver sem atentar para as peculiaridades da natureza, empresas poluem, desmatam e matam, causando um desequilíbrio ambiental cada vez maior.”²⁹⁰

Antes dessa lei muita dificuldade era encontrada para responsabilizar as pessoas jurídicas por dano ambiental. Isso acontecia por causa da diluição de responsabilidade, uma artimanha utilizada pelas grandes empresas, com o objetivo de impedir que se pudesse chegar ao causador do dano. Afirma Eládio Lecey, ao comentar a dificuldade encontrada na identificação dos responsáveis por danos causados por pessoas jurídicas, devido a essa diluição, “Dita diluição da responsabilidade não raro é buscada deliberadamente com a utilização de mecanismos colegiados de decisão”.²⁹¹

A responsabilização penal das pessoas jurídicas foi importante porque, como dissemos, os grandes poluidores do meio ambiente são, sem dúvida alguma, as empresas.

O pequeno agressor do meio ambiente tem a sua conduta criminosa resolvida mais facilmente por uma política de educação ambiental conseqüente, por uma fiscalização administrativa que reconheça a

²⁹⁰ Ney de Barros Bello Filho, *Crimes e infrações administrativas ambientais*, p. 35.

²⁹¹ A proteção do meio ambiente e a responsabilidade penal da pessoa jurídica, p. 38.

importância da preservação de bens jurídicos ambientais e por uma política sócio-econômica que retire o homem do ambiente de necessidade de cometimento de crimes ecológicos.²⁹²

Antônio Herman V. Benjamin chama a atenção para outra novidade da Lei 9.605/98 que é a criminalização de certas condutas dos próprios administradores ambientais. Passou a ser crime – apenado com detenção de um a três anos, e multa – a ação do funcionário público que conceder licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização dependa de ato autorizativo do Poder Público.²⁹³

O direito penal clássico, com seus institutos arcaicos, não está apto a efetivar o direito penal ambiental, para tanto é necessário que ele se flexibilize, aposente seus dogmas e busque a efetividade desse novo direito com vistas à defesa e proteção do meio ambiente.

Quanto à responsabilidade administrativa, a Lei 9.605/98 não trouxe novidades. Simplesmente repetiu o que já previa a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente em seu art. 14, incisos I, II, III e IV.

“A sanção administrativa que exsurge da responsabilidade da mesma natureza é fixada pelo Estado, mas em virtude de lei, e pode ser imposta todas as vezes que, na relação jurídica, o particular faltar com seu dever para com o Estado, ou coletividade por ele representada.”²⁹⁴

²⁹² Ney de Barros Bello Filho, op. cit., p. 37.

²⁹³ Introdução ao direito ambiental brasileiro, p. 111.

²⁹⁴ Ney de Barros Bello Filho, op. cit., p. 33.

Portanto, a sanção administrativa é aplicada quando ocorre uma conduta ilegal e consiste em uma medida desvantajosa para o administrado, que ao violar um preceito legal impediu a satisfação de um interesse público.

A sanção administrativa vem a ser, “um mal infligido pela Administração a um administrado como conseqüência de uma conduta ilegal. Esse mal (fim aflitivo da sanção) consistirá sempre na privação de um bem ou de um direito (revogação de um ato favorável, perda de uma expectativa ou de um direito, imposição de uma obrigação de pagamento de uma multa;...)”.²⁹⁵

As sanções administrativas previstas no art. 72, da Lei 9.605/98 (advertência, multas, destruição ou inutilização do produto, demolição de obra, suspensão de atividades etc.) são aplicadas quando o administrado comete infração administrativa ambiental. Em seu art. 70 a lei considera como infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Para finalizar o estudo sobre as três esferas de responsabilidades (civil, penal e administrativa) utilizaremos as lições de Toshio Mukai quanto à comunicabilidade e incomunicabilidade das instâncias penais, administrativas e civis.²⁹⁶

Quanto à repercussão da sentença penal condenatória ou absolutória no juízo administrativo teremos como resultado o seguinte: tanto na hipótese do juízo criminal reconhecer a inexistência do fato, quanto na hipótese do juízo criminal reconhecer a existência do fato, mas entender que o poluidor não é o

²⁹⁵ Eduardo Garcia de Enterría e Tomás Ramón Fernández, *Curso de direito administrativo*, p.164.

²⁹⁶ A Administração Pública em face da responsabilidade ambiental, pp. 137-140. Para a elaboração desse estudo Toshio Mukai usou como base, no que toca à responsabilidade penal, a obra de José Cretella Jr., *Manual de direito administrativo*, 2 ed., 1979).

autor do fato danoso ao meio ambiente, há repercussão da decisão criminal na jurisdição administrativa. “Ou seja, existe a comunicabilidade de instâncias. Em conseqüência, as decisões judiciais, nesses casos, obrigam que as instâncias administrativas absolvam o poluidor”.²⁹⁷

Já a absolvição no juízo penal por inexistência ou insuficiência de prova não influi sobre o juízo administrativo e disciplinar. “Para a condenação na esfera penal, é imposto um rigor bem maior do que para a aplicação de uma pena administrativa. A prova que será suficiente na esfera administrativa para demissão não é bastante na esfera penal para condenação: é a insuficiência de prova.”²⁹⁸ Neste caso há a incomunicabilidade de instâncias.

Quanto à condenação na esfera criminal há repercussão imediata na via administrativa na medida em que o juízo penal é muito mais rigoroso. “Ou seja, o poluidor condenado na via criminal o será, só por isso, também na via administrativa.”²⁹⁹

Em relação às responsabilidades penal e civil (objetiva), não há qualquer comunicabilidade entre as duas, visto que, “na primeira, há que se buscar sempre o ato doloso (ou, excepcionalmente, o culposo), sendo certo que, na segunda, não há que se buscar sequer a culpa; bastam o nexos causal e o dano efetivamente causado pelo poluidor/depredador”.³⁰⁰

²⁹⁷ Toshio Mukai, *op. cit.*, p. 138.

²⁹⁸ Toshio Mukai, *A Administração Pública em face da responsabilidade ambiental*, p. 139.

²⁹⁹ *Ibidem*, mesma página.

³⁰⁰ *Ibidem*, p. 140.

CAPÍTULO VII

A PROBLEMÁTICA DA EFETIVAÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL

Será desenvolvido neste capítulo um estudo crítico acerca da dificuldade da efetivação das normas ambientais.

Norberto Bobbio em sua obra *A era dos direitos*, afirma que “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los”.³⁰¹

Há uma série de razões que dificultam a efetiva proteção do meio ambiente, seja porque não há interesse político, seja porque falta ao povo o exercício da cidadania, isto é, o conhecimento de seus direitos, deveres, obrigações e responsabilidades, ou ainda, porque as forças econômicas não permitem que essa proteção ocorra.

1. ESTUDO CRÍTICO

O constituinte pátrio estabeleceu no art. 225, da Carta Magna, como dissemos alhures, o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Entretanto, lembrando os dizeres de Norberto Bobbio:

(...) uma coisa é falar dos direitos do homem, direitos sempre novos e cada vez mais extensos, e justificá-los com argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva. Sobre isso, é oportuna ainda a seguinte consideração: à medida que

³⁰¹ P. 24.

as pretensões aumentam, a satisfação delas torna-se cada vez mais difícil.³⁰²

Afirma o doutrinador italiano que o importante não é fundamentar o direito, mas protegê-lo e, para tanto, não basta proclamá-lo. É necessário efetivar o direito proclamado. Qual é a intenção do legislador ao elaborar uma lei? Para que criar direitos que não irão se efetivar?

Muitas vezes, os textos legais são elaborados sem que haja o correspondente e esperado direito, talvez porque desprovidos de conteúdo material, funcionando apenas como propaganda política de seus criadores, que com isso mostram 'serviço'.

Infelizmente leis desse tipo acabam sendo pura e simples forma, vazias em seu conteúdo. Em verdade, acabamos assistindo a uma 'evolução' legislativa e normativa sem os correspondentes avanços sociais que serviriam de alavanca, de base para a efetividade da lei.

A exemplo disso temos os 'direitos assegurados' às empregadas domésticas.³⁰³

A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido.³⁰⁴

³⁰² A era dos direitos, p. 63.

³⁰³ Cf. Luiz Antônio Rizzatto Nunes, A lei, o poder e os regimes democráticos, p. 10.

³⁰⁴ Norberto Bobbio, op. cit., p. 10.

Eros Roberto Grau ao tratar das normas programáticas chama a atenção para um fenômeno preocupante:

Nelas se erige não apenas um obstáculo à funcionalidade do Direito, mas, sobretudo, ao poder de reivindicação das forças sociais. O que teria a sociedade civil a reivindicar já está contemplado na Constituição. Não se dando conta, no entanto, da inocuidade da contemplação desses direitos sem garantias, a sociedade civil acomoda-se, alentada e entorpecida pela perspectiva de que esses mesmos direitos um dia venham a ser realizados.³⁰⁵

Acrescente-se a esse entendimento a falta de consciência política de boa parte da sociedade, seja por causa de seu desinteresse, seja porque a linguagem utilizada pelo legislador na elaboração da lei é muito técnica, criando uma 'cientificidade' e dificuldade ao entendimento do que ali se prevê quando, em verdade, o texto legal deveria espelhar, pelas palavras, um entendimento baseado no senso comum, e que fosse compreendido por todos, não só pelos aplicadores de seus textos.

A inacessibilidade da terminologia e a falta, muitas vezes, de bons mecanismos de sanção funcionam como obstáculos ao funcionamento efetivo da lei. De certa maneira, podemos dizer que são, até mesmo, obstáculos para o exercício da cidadania, já que num país como o nosso a lei é pressuposto básico para o Estado Democrático de Direito que, por sua vez, tem no exercício da cidadania um de seus pilares.

³⁰⁵ A Constituição Brasileira e as normas programáticas, p. 42.

Nos países onde o direito teve origem romanística, como é o caso do direito da Europa continental e dos países latino-americanos, a lei é a principal fonte do Direito, pois, por meio dela, e de várias maneiras, o Estado organiza a sociedade. “Quem tem o poder político que confere o poder de legislar (criar leis) tem o poder de reformar a sociedade.”³⁰⁶ “A lei como instrumento de transformação social ou mesmo de conservação, no sentido de manutenção do *status quo*, esbarra necessariamente na questão política e na questão do poder.”³⁰⁷ E o poder político, enquanto fenômeno social, afirma Alaôr Caffé Alves, “funda-se na relação de conflito derivada da distribuição desigual dos bens sociais realizada com base na forma estrutural assumida por determinado modo de produção”.³⁰⁸

Não podemos ser ingênuos a ponto de imaginar que parte da elite política que se encontra no Congresso Nacional, e que é responsável pela criação da maioria das leis, deseja mudanças no sistema vigente.

É de se verificar, por exemplo, que apesar de existir o direito à educação, proclamado constitucionalmente, dificilmente veremos a completa efetivação desse direito, já que, intrinsecamente, sua efetividade esbarraria na desejável manutenção – pela classe dominante – da histórica relação dos dominadores em relação aos dominados.

A figura do Estado como instituição voltada para o bem comum, promotor e guardião da dignidade humana, nada mais é do que uma ilusão fornecida pelos textos legais, pois, de acordo com o debate proposto neste texto, seu objetivo previsto em norma jurídica detém-se diante da manutenção

³⁰⁶ Luiz Antônio Rizzatto Nunes, *A lei, o poder e os regimes democráticos*, p. 12.

³⁰⁷ *Ibidem*, mesma página.

³⁰⁸ *Estado e ideologia*, p. 170.

do equilíbrio entre o capital e a força de trabalho, ou seja, em verdade, o Estado atua como mantenedor das forças econômicas tanto especulativas quanto produtivas.

O Estado é necessário para a estabilidade das relações sociais, porque tem poder legítimo para garantir a continuidade da distribuição desigual dos bens produzidos socialmente, dentro de uma forma hegemônica em que uma classe predomina sobre a outra.³⁰⁹

Ele se apresenta de forma perfeitamente justificada e, portanto, legítima, na medida em que é a expressão da unidade superior da sociedade, representando o interesse social inafastável da ordem e segurança, que devem ser preservadas a todo custo, inclusive, se necessário pela força. Por isso, a ordem, a segurança e, para garanti-las, a força utilizada pelo Estado são legitimadas em nome do bem comum existente acima dos interesses particulares, com validade própria superior e destacada dos processos sociais ligados ao jogo das forças econômicas em conflito.³¹⁰

O sistema vigente, com divisão do poder em Legislativo, Executivo e Judiciário, e com representantes eleitos nos dois primeiros – e com a figura do Estado como protetor e garantidor dos direitos e garantias –, acabou, em certa medida, com nossa utopia em relação à busca da efetivação dos direitos fundamentais.

É certo que não podemos fazer justiça com as próprias mãos, mas o Estado que se sub-rogou nesse direito tem sido inerte, dando mostras de que foi criado para a manutenção das forças econômicas das quais depende.

³⁰⁹ Cf. Alaôr Caffé Alves, *Estado e ideologia*, p. 171.

³¹⁰ Alaôr Caffé Alves, *op. cit.*, p. 202-203.

O circuito ideológico destinado a construir o instável equilíbrio das forças sociais em jogo, realizando a troca de serviços equivalentes entre dominadores e dominados, transparece por mediação do próprio Estado, que se manifesta através de um ordenamento jurídico igual para todos, através de um Direito geral e impessoal, organizador racional de instituições neutras que servem indiferentemente a todos os membros da sociedade. Essa representação é essencial, embora não suficiente, para a legitimação do poder no sistema capitalista, cuja organização política não pode justificar-se senão como instrumento da racionalidade formal. Isso significa que o Estado e o Direito caracterizam formas de manipulação técnica, cujos esquemas podem encerrar conteúdos diferentes; consagra-se, portanto, a separação entre a forma indiferente, racional e abstrata e o conteúdo variável, específico e concreto.³¹¹

Afirmamos, noutra oportunidade, que não vivemos uma verdadeira democracia, pelo contrário, vivemos uma ilusão de participação democrática, porque na realidade não participamos efetivamente do processo político, apenas votamos em candidatos a cada dois anos, ratificando as decisões tomadas pelos membros dominantes da sociedade.

Concordamos com Noam Chomsky quando afirma que o povo não participa do processo político, mas tão-somente funciona como um legitimador do sistema vigente acreditando que desse modo vive um processo democrático.³¹²

³¹¹ Alaôr Caffé Alves, op. cit., p. 204-205.

³¹² Segredos, mentiras e democracia, p. 17.

Acreditamos que a mudança desse quadro só será possível por intermédio de um amplo processo educacional, que forme um aluno cidadão. Porém, não nos referimos àquela educação baseada na (re) transmissão de conteúdos, em que “veicula-se o já sabido, numa eterna reprodução do já reproduzido”.³¹³

Essa postura necessita ser mudada. E para que isso ocorra não se pode admitir mais o aluno que escuta, lê, decora e repete. Para tirar o ensino desse reducionismo, é necessário, antes, um aluno questionador, pesquisador, curioso, reflexivo.³¹⁴

É necessário valorizar o pensar, a troca de idéias, problemas que envolvam o dia-a-dia dos alunos. Entretanto, não somos ingênuos para acreditar que tais mudanças são fáceis, afinal

O sistema funciona exatamente porque nem todos podem ser educados, mas somente uma parte. Estabelece-se, dessa maneira, a educação como meio de manutenção da relação dos opressores e oprimidos.³¹⁵

Porém, apesar de reconhecermos a dificuldade na mudança do sistema vigente entendemos que a educação é o único caminho para o exercício da cidadania, que por sua vez leva à participação no processo político. E para tanto, entendemos que:

A sala de aula tem de ser o espaço para a discussão política, para os problemas do cotidiano e da comunidade. Deve ser entendida como

³¹³ Paulo de Tarso Siqueira Abrão e Bernardina Ferreira Furtado, *Laboratório de Direito Ambiental*, p. 907.

³¹⁴ *Ibidem*, p. 908.

³¹⁵ *Ibidem*, mesma página.

um caminho árduo, é bem verdade, mas que retira a angústia e apresenta a liberdade.

...

Professores e alunos discutindo problemas ambientais, sociais, política e cidadania são capazes de operar a mudança necessária. Na educação, e somente nela, estão as esperanças mais concretas da evolução do pensamento humano.³¹⁶

Apesar de nossa Constituição trazer em seu bojo o direito de todos à educação, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; de consagrar a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos do Estado brasileiro, nada mudará se a intenção da classe dominante – que forma e mantém boa parte da elite legislativa e que detém o poder e o domínio econômico –, for a de manter o país na mais completa ignorância para que assim seja mais fácil manter o *status quo*.

Ainda que tenhamos uma carta constitucional repleta de direitos proclamados, isso de nada valerá se esses direitos não puderem se efetivar. Essas leis não passarão de textos que possuem conceitos simplesmente atirados no papel. E assim voltamos ao ponto que iniciamos: não basta o direito proclamado, é necessário que seja possível efetivá-lo.

³¹⁶ Paulo de Tarso Siqueira Abrão e Bernardina Ferreira Furtado, Laboratório de Direito Ambiental, p. 909.

CONCLUSÃO

Com o desenvolvimento tecnológico da humanidade e, conseqüentemente, das técnicas de exploração, aumentou em muito o domínio sobre a natureza e sobre os recursos naturais.

A partir da Revolução Industrial, em que ocorre o início do que viria a ser parte desse grande avanço tecnológico, o problema ambiental se fez sentir com maior intensidade.

O modelo de desenvolvimento econômico adotado – em que a conquista sobre o meio ambiente não se fez apenas em nome da sobrevivência, mas na busca de lucros e acúmulo de capital – agravou e acelerou o desequilíbrio ecológico.

Houve um estímulo ao consumo desenfreado, gerando desperdício; cresceu a produção de artigos que, apesar de gerar conforto, criou um problema ambiental sem precedentes, como é o caso, por exemplo, dos automóveis como fontes móveis de poluição; ampliaram-se as desigualdades sociais, pois o homem passou a produzir mais riquezas do que em qualquer outra época, porém, em contrapartida, a miséria se alastrou com maior intensidade.

Nunca se produziu tanto, entretanto, como essa produção não foi distribuída, nunca se viu tanta concentração de renda.

O resultado desse desenvolvimento desenfreado foi, além da miséria da maior parte da população mundial, a ocorrência de inúmeros desastres

ambientais – como contaminação das águas, envenenamento dos solos, poluição do ar, urbanização de regiões ecologicamente frágeis entre tantas outras.

O homem passou a dominar técnicas de produção em escala, entretanto, a pobreza aumentou e o meio ambiente tornou-se frágil diante do elevado nível de exploração.

O entendimento de que o homem era um elemento externo à natureza e que, assim, poderia explorá-la sem limites perdurou até o final da década de 1950 quando, então, o Direito Ambiental surgiu como resposta à necessidade de pôr um freio à devastação.

Diante do quadro de degradação ambiental e humana, nosso legislador constituinte, na esteira da discussão mundial em torno do tema, introduziu na Constituição Federal de 1988, um capítulo dedicado ao meio ambiente.

Com o art. 225, o legislador atribuiu a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A inserção na Carta Magna de um capítulo dedicado ao tema representou, sem dúvida, um avanço necessário.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está, em nossa opinião, visceralmente ligado ao direito à vida, já que o primeiro e mais importante valor fundamental estabelecido na Constituição Federal é a dignidade da pessoa humana.

É certo que a legislação ambiental em nosso país é das mais avançadas do mundo. Porém, como foi tratado no presente trabalho, não basta uma legislação que ampare a questão ambiental, é necessário sua efetividade. Uma coisa é a proclamação do direito outra, bem diferente, é sua concretização.

Nosso trabalho buscou demonstrar como está sendo cumprido o mandamento constitucional de defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações por parte do Poder Público e da coletividade.

Para tanto, ressaltamos a atuação da Administração Pública que por intermédio de licenciamento ambiental (controle prévio), elaboração e aprovação de estudo de impacto ambiental e aplicação de sanção busca satisfazer o dever atribuído pelo legislador. Entretanto, devemos ressaltar que muitos dos órgãos da Administração Pública que tratam de questões ambientais são burocráticos causando, muitas vezes, prejuízos tanto para o empreendedor/empresário quanto para a população, principalmente no tratamento dados aos licenciamentos ambientais.

Quanto à atuação do Ministério Público, que utiliza a ação civil pública para a proteção do meio ambiente, não podemos deixar de mencionar o formalismo exacerbado de alguns promotores, pois não é possível denunciar por crime ambiental um caboclo que retira uma casca de uma árvore para fazer um chá e deixar de denunciar as grandes empresas poluidoras. Felizmente, em contrapartida, há promotores sérios envolvidos com a questão ambiental que buscam no exercício de sua profissão a defesa do meio ambiente em nome de um bem maior: a vida.

Ressaltamos, ainda, o papel do Poder Judiciário que, por provocação da sociedade civil ou por intermédio da ação civil pública, é convocado, em última instância, a atuar quando a Administração Pública age em desconformidade com o mandamento constitucional, deixando de defender e proteger o meio ambiente seja porque deixou de elaborar e executar políticas públicas ambientais seja porque foi omissa no controle e na fiscalização das atividades potencialmente degradadoras.

Porém, não podemos deixar de consignar nossa crítica também em relação ao Poder Judiciário, pois para que possa atuar em defesa do meio ambiente é necessário se livrar de paradigmas que fortalecem a elitização e moroso da prestação jurisdicional.

Quanto à atuação da sociedade civil, entendemos que somente por intermédio da educação ela terá consciência do problema ambiental e passará a utilizar os instrumentos que estão à sua disposição em prol da proteção do meio ambiente, que são: a participação no processo de criação do direito ambiental, que se dá por intermédio da iniciativa popular nos procedimentos legislativos; a formulação e a execução de políticas públicas ambientais, que se dá pela atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados incumbidos pela formulação de diretrizes e pelo acompanhamento da execução de políticas públicas ou, ainda, por ocasião da discussão do Estudo de Impacto Ambiental em audiências públicas; e a provocação judicial, por intermédio da ação popular.

Entretanto, o que pudemos perceber durante a pesquisa para elaboração do presente trabalho foi que a proteção do meio ambiente caminha a passos lentos.

Apesar da evolução da legislação ambiental brasileira, que como dissemos, é das mais avançadas do mundo, a dificuldade na efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tem sua justificativa nas mesmas razões de sempre: o homem não conseguiu atingir o almejado desenvolvimento sustentável – equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, uso racional do meio ambiente e justiça social – tão aclamado pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO/92). E não conseguiu porque o modelo de desenvolvimento econômico adotado é devastador tanto em relação aos recursos naturais quanto em relação à divisão de riquezas.

É certo que houve um grande avanço: o homem percebeu que não está dissociado da natureza, ao contrário, faz parte dela, e se deu conta que os recursos naturais são finitos.

Mas não podemos afirmar, infelizmente como gostaríamos, que o quadro de degradação ambiental tem regredido na intensidade necessária. Ao contrário, a consciência de que o meio ambiente é fundamental para a vida humana progride lentamente.

Por isso a crítica que foi a inspiração para a elaboração deste trabalho: não basta o direito proclamado numa Carta, é necessário protegê-lo e efetivá-lo.

Para que ocorra a proteção do meio ambiente em nosso país não basta apenas a precisão do art. 225 da Constituição Federal, a Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei 7.347/85, que criou a

ação civil pública, a Lei 9.605/98, lei dos crimes ambientais. Esse amparo legal é sem dúvida importante. Mas só a criação de leis não basta. É preciso também e concomitantemente: mobilização da sociedade civil, que ocorrerá, acreditamos, após muito investimento em educação; menos descaso do Poder Público; mais atuação do Ministério Público; um Poder Judiciário mais célere, pois a questão ambiental é urgente demais para ficar apenas na intenção ou no papel.

ANEXO³¹⁷

1) EMENTA: A norma impugnada, ao dispensar a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais, cria exceção incompatível com o disposto no mencionado inc. IV do § 1º do art. 225 da CF.

Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo constitucional catarinense sob enfoque.

ADIN 1.086-7-SC – Tribunal Pleno – STF – j. 07.06.2001 – rel. Min. Ilmar Galvão – DJU 10.08.2001.

2) EMENTA: I – O Município de Itapetininga é responsável, solidariamente, com o concessionário de serviço público municipal, com que firmou “convênio” para realização do serviço de coleta de esgoto urbano, pela poluição causada no Ribeirão Carrito, ou ribeirão Taboãozinho.

II – Nas ações coletivas de proteção a direitos metaindividuais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a responsabilidade do poder concedente não é subsidiária, na forma da novel Lei das Concessões (Lei 8.987 de 13.02.1995), mas objetiva e, portanto, solidária com o concessionário de serviço público, contra quem possui direito de regresso, com espeque no art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81. Não se discute, portanto, a liceidade das atividades exercidas pelo concessionário, ou a legalidade do contrato administrativo que concedeu a exploração de serviço público; o que importa é a potencialidade do dano ambiental e sua pronta reparação.

REsp 28.222-SP – 2ª T. – STJ – j. 15.02.2000 – rela. p/ acórdão Ministra Nancy Andrighi – DJU 15.10.2001.

3) AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE. Não concessão de pedido liminar no juízo *a quo*. Impossibilidade. Inteligência do art. 225 da CF. Decisão monocrática reformada. Liminar concedida. Agravo provido.

EMENTA OFICIAL: No Direito Ambiental, diferentemente do que se dá com outras matérias, vigoram dois princípios que modificam, profundamente, as

³¹⁷Selecionamos algumas ementas para que o leitor possa verificar como tem sido abordada a questão ambiental nos tribunais brasileiros. Esclarecemos que o repertório de ementas foi extraído das Revistas de Direito Ambiental números: 25, 33, 34, 35, 36 37 e 38. (Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Coordenação: Antônio Herman V. Benjamin e Edis Milaré).

bases e a manifestação do poder de cautela do juiz: a) o princípio da prevalência do meio ambiente (da vida) e b) o princípio da precaução, também conhecido como princípio da prudência ou cautela. Tutela jurisdicional que chega quando o dano ambiental já foi causado perde, no plano da garantia dos valores constitucionalmente assegurados, muito, quando não totalmente, de sua relevância ou função social.(Edis Milaré. Direito do ambiente. 2. ed. RT, 2001, p. 535).

AgIn 124.144-1 – 4ª Câm. Cív. – TJPR – j. 23.04.2003 – rel. Dês. José Wanderlei Resende.

4) DANO AMBIENTAL. Inexistência de licença ambiental. Punição administrativa dada pela fundação do meio ambiente.

EMENTA OFICIAL: No caso em exame se está diante de flagrante dano ambiental tendo a Fundação do Meio Ambiente determinado que a empresa ré providenciasse a devida licença ambiental e puniu-a administrativamente por desrespeito à legislação. *In hyphothesis*, ocorreu *damnum* ambiental, defensável através de ação civil pública (art. 1º, I, da Lei Específica da Ação Civil Pública), pois “Impacto ambiental é qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por atividades humanas”.

DANO AMBIENTAL. Direito de igualdade de tratamento por parte da administração. Impossibilidade.

EMENTA OFICIAL: Não procedo o alegado direito à igualdade de tratamento administrativo, em face de outras empresas estarem a poluir o meio ambiente, pois todos são iguais perante a lei para cumpri-la e não para desrespeitá-la.

ApCiv 97.005027-5 – 5ª Câm. Cív. – TJSC – j. 27.03.2002 – rel. Dês. Volnei Carlin.

5) AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. Proteção ao meio ambiente. Pedido de assistência formulado por associação civil. Admissibilidade.

EMENTA OFICIAL: Entidade que tenha por objetivo social a preservação do meio ambiente pode ser admitida como assistente em ação civil aforada pelo Ministério Público visando coibir a ocupação de área tida como de preservação permanente.

AgIn 1998.015240-2 – 6ª Câm. Cív. – TJSC – j. 20.12.2001 – rel. Dês. Newton Trisotto.

6) EMENTA OFICIAL: 1. A arguição de incompetência do Município para legislar em matéria ambiental não merece acolhida uma vez que, embora os

recursos minerais pertençam à União (art. 20, IX, da CF) o Município tem competência para legislar no que diz respeito aos interesses locais, de modo a complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF), o que restou observado no presente caso, haja vista o escopo dos instrumentos legais instituídos ser a preservação dos escassos mananciais de água que abastecem a região.

2. Os institutos do direito adquirido e ato jurídico perfeito, a despeito de anterior concessão de licenças ambientais, não podem ser invocados para garantir à empresa a continuidade de atividade comprovadamente poluidora.

3. Não se presta o mandado de segurança para discutir eventual direito à indenização por conta da revogação do ato que autorizou a exploração de atividade de extração mineral ou da expedição de norma que restringiu a área de prospecção e mineração.

ApCiv em MS 1998.018070-8 – 6ª Câm. Civ. – TJSC – j. 13.05.2002 – rel. Des. Luiz Cezar Medeiros.

7) EMENTA OFICIAL: Direito de vizinhança. Condomínio que, diante dos ruídos advindos de bar e restaurante das proximidades, ingressa com ação para compelir os responsáveis a se absterem de elevar o som das músicas e das reuniões ali realizadas. Procedência da ação, impedindo a ré de funcionar após as 22 horas. Estabelecimentos desprovidos de sistema capaz de impedir ou minorar propagação de poluição sonora. Manutenção da ordem impeditiva até que a interessada providencie instalação de sistema adequado. Provimento parcial do recurso.

Ap C/ Ver. 657.594-0/3 – 8ª Câm. – 2 167 TACivSP – j. 22.05.2003 – rel. Juiz Kioitsi Chicuta.

8) EMENTA OFICIAL: 1. A certidão da secretaria do juízo, atestando a data da intimação dos réus da decisão monocrática, demonstra a tempestividade do recurso interposto.

2. Caracterizada a conduta lesiva dos réus ao meio ambiente, a decretação de indisponibilidade dos bens dos agravantes, assim como determinado pelo MM. Juiz *a quo*, não implica em excesso decisório ou ofensa ao princípio constitucional de proteção aos bens e à propriedade.

3. Agravo improvido.

AgIn 2003002004660-0 – 4ª T. – TJDF – j. 22.09.2003 – rel. designado Des. Humberto Adjuto Ulhôa – DJU 12.11.2003.

9) EMENTA OFICIAL: Constitucional e processual civil. Agravo regimental em agravo de instrumento. Concessão de suspensividade. Ampliação de

projeto de carcinocultura. Exigência do Estudo de Impacto Ambiental – EIA, e respectivo Relatório – Rima. Alegação de atividade potencialmente degradadora e poluidora. Presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Decisão mantida. Agravo improvido.

AgRg no AgIn 02.003019-3 – 2ª Câ. – TJRN – j. 25.10.2002 – rela. Desa. Judite Nunes.

10) EMENTA OFICIAL: Administrativo. Dano ambiental. Sanção administrativa. Imposição de multa. Execução fiscal.

1. Para fins da Lei. 6.938, de 31.08.1981, art. 3º, entende-se por:

I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II – degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III – 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.

2. Destarte, é poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

3. O poluidor, por seu turno, com base na mesma legislação, art. 14 – “sem obstar a aplicação das penalidades administrativas” é obrigado, “independentemente da existência de culpa”, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”.

4. Depreende-se do texto legal a sua responsabilidade pelo risco integral, por isso que em demanda infensa a Administração, poderá, *inter partes*, discutir a culpa e o regresso pelo evento.

5. Considerando que a lei legitima o Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente, é inequívoco que o Estado não pode inscrever *sel-executing*, sem acesso à justiça, *quantum* indenizatório, posto ser imprescindível ação de cognição, mesmo para imposição de indenização, o que não se confunde com a

multa, em obediência aos cânones do devido processo legal e da inafastabilidade da jurisdição.

6. *In casu*, discute-se tão-somente a aplicação da multa, vedada a incursão na questão da responsabilidade fática por força da Súm. 7/STJ.

7. Recurso improvido.

Resp 442.586-SP – 1ª T. – STJ – j.-26.11.2002 – rel. Min. Luiz Fux – DJU 24.02.2003.

11) EMENTA OFICIAL: A competência para legislar a respeito de construção em área de preservação por força de existência de paisagens naturais, é simultânea da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a teor do disposto nos arts. 23, III e 24, VI e VII, da CF. Precedentes jurisprudenciais.

RO em MS 9.279-PR – 1ª T. – STJ – j. 07.12.1999 – rel. Min. Francisco Falcão – DJU 28.02.2000.

12) EMENTA OFICIAL: A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, § 3º, determina expressamente que a pessoa jurídica está sujeita à sanções penais quando praticar condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Da mesma forma, preceitua o art. 3º da Lei 9.605/98. Assim, não aceitar a responsabilização penal da pessoa jurídica é negar cumprimento à Carta Magna e à lei.

ApCrim 70009597717 – 4ª Câ. – TJRS – j. 14.10.2004 – rel. José Eugênio Tedesco.

13) EMENTA OFICIAL: Penal. Processual penal. Hábeas corpus. Denúncia por infração do art. 34, *caput*, par. ún., e II, da Lei 9.605/98. Imputação de pesca predatória realizada no mar territorial alcançando recursos naturais ali existentes (CF, art. 20, V e VI). Afirmação de incompetência da Justiça Federal. Inconsistência.

1. Denúncia de cuja narrativa depreende-se ter havido danos a bem da União (mar territorial), assim, como a bem que, em regra, atrai a competência da Justiça Estadual (zona Costeira), justificando a prevalência da competência da Justiça Federal para processo e julgamento da causa, em consonância com a Súm. 127 do C. STJ.

2. Ordem denegada.

HC 2003.01.00.003237-9-MA – 4ª T. – TRF 1ª Reg. – j. 09.04.2003 – rel. Dês. Federal Hilton Queiroz – DJU 16.05.2003.

BIBLIOGRAFIA

ABRÃO, Paulo de Tarso Siqueira; FURTADO, Bernardina Ferreira. Laboratório de Direito Ambiental. In: PHILLIPI JR., Arlindo; ALVES, Alaôr Caffé (editores). **Curso interdisciplinar de direito ambiental**. Barueri, SP: Manole, 2005, p.899-911.

ABREU, Sérgio. O princípio da igualdade: a (in) sensível desigualdade ou a isonomia matizada. In: PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabela Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly (orgs.). **Os princípios da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001p. 253-267.

AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. **Direito do meio ambiente e participação popular**. Brasília: Edição IBAMA, 1996.

AGUIAR, Ruy Rosado de. O meio ambiente e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. In: Benjamin, Antônio Herman V. e MILARÉ, Edis (coords.). **Revista de direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.25, janeiro-março de 2002, p. 193-206.

ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica**. Trad. Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy Editora, 2001.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

ALVES, Alaôr Caffé. **Estado e ideologia: aparência e realidade**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

_____. Meio ambiente e questão metropolitana. In: PHILLIPPI JR., Arlindo; ALVES, Alaôr Caffé; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet (editores). **Meio ambiente, direito e cidadania**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública, Faculdade de Direito, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Núcleo de Informações em Saúde Ambiental: Signus Editora, 2002, p. 11-24.

ALVES, José Augusto. **A arquitetura internacional dos direito humanos**. Coordenação Hélio Bicudo. São Paulo: Editora FTD, 1997.

ANTÔNIO, Adalberto Carim. Desempenho do Poder Judiciário na defesa do meio ambiente perante a Constituição Federal de 1988. In: HERMANS, Maria Artemísia Arraes (coord.) **Direito ambiental. O desafio brasileiro e a nova dimensão global**. Brasília: Brasília Jurídica: OAB, Conselho Federal, 2002, p.391-405.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. **O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental: para uma tutela preventiva do ambiente**. Coimbra: Almedina, 1998.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 6ª ed. rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

- ARANHA, Márcio Iorio. **Interpretação constitucional e as garantias institucionais dos direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 1999.
- ASSIS, Araken de. Eficácia das normas constitucionais. In: **Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre/RS, 1990, n. 50, p. 33-50.
- ATHIAS, Jorge Alex Nunes. Responsabilidade civil e meio-ambiente – breve panorama do direito brasileiro. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (coord.). **Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 237-249.
- AZEVEDO, Antônio Junqueira de. Caracterização jurídica da dignidade da pessoa humana. In: **Revista dos Tribunais**, ano 91, v. 797, mar. 2002, p. 11-26.
- AZEVEDO, Plauto Faraco. Do direito ambiental – reflexões sobre seu sentido e aplicação. In: FREITAS, Vladimir Passos de (org.). **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá Editora, 1998, p. 279-295.
- BASTOS, Celso Ribeiro; BRITTO, Carlos Ayres. **Interpretação e aplicação de normas constitucionais**. São Paulo: Saraiva, 1982.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1999.
- BELLO FILHO, Ney de Barros; COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e; COSTA, Flávio de Castro e. **Crimes ambientais e infrações administrativas: comentários à Lei 9.605/98, de acordo com o Decreto nº 3.179, de 21/09/1999**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- BELLO FILHO, Ney de Barros. Efetividade da ação civil pública na defesa do meio ambiente. In: **III Seminário Internacional de Direito Ambiental** [realizado por] Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários. Brasília: CJF, 2002, p.222-232.
- BENJAMIN, Antônio Herman V. (coord.). **Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- _____. Função ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (coord.). **Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 9-82.
- _____. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. **Revista de direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 9, janeiro-março de 1998, p. 5-52.
- _____. Proteção constitucional do meio ambiente. In: **III Seminário Internacional de Direito Ambiental** [realizado por] Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários. Brasília: CJF, 2002, p. 62-70.

_____. Introdução ao direito ambiental brasileiro. In: SOARES JÚNIOR, Jarbas; GALVÃO, Fernando. **Direito ambiental na visão da Magistratura e do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 11-115.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e superação das desigualdades regionais. In: GRAU, Eros Roberto e GUERRA FILHO, Willis Santiago (orgs.). **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 74-107.

BIRNIE, Patricia W. and BOYLE Alan E. **Basic documents on internacional law and the environment**. Oxford: Clarendon Press, paperback reprinted, 1996.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale et al. 8ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 7ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. A salvaguarda da democracia constitucional. In: MAUÉS, Antônio G. Moreira (org.). **Constituição e democracia**. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 245-260.

BORGES NETTO, André Luiz. **Competências legislativas dos estados-membros**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Direito ambiental e teoria jurídica no final do século XX. In: VARELLA Marcelo Dias e BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro (orgs.). **O novo em direito ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

_____. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTR, 1999.

BUENO FILHO, Edgard Silveira. **O direito à defesa na Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1994.

CAMARGO, Margarida Maria Lacombe. **Hermenêutica e argumentação: uma contribuição ao estudo do direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Tomemos a sério o silêncio dos poderes públicos – o direito à emanção de normas jurídicas e a proteção judicial contra omissões normativas. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. **As garantias do cidadão na justiça**. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 351-367.

_____. **Proteção do ambiente e direito de propriedade: crítica de jurisprudência ambiental.** Coimbra: Coimbra Editora, 1995.

_____. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 2 ed.. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

_____. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: CUNHA, Sérgio Sérulo da; GRAU, Eros Roberto (orgs.). **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva.** São Paulo: Malheiros, 2003, p.101-110.

CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas.** 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

CHOMSKY, Noam. **Segredos, mentiras e democracia.** Brasília: UnB, 1997.

CIOTOLA, Marcello. Princípios gerais de direito e princípios constitucionais. In: PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabela Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly (orgs.). **Os princípios da Constituição de 1988.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, p. 25-55.

CITTADINO, Gisele. Princípios constitucionais, direitos fundamentais e história. In: PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabela Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly (orgs.). **Os princípios da Constituição de 1988.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, p. 101-108.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; FREIRE, Alexandre Reis Siqueira. Algumas notas sobre colisão de direitos fundamentais. In: CUNHA, Sérgio Sérulo da; GRAU, Eros Roberto (orgs.). **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva.** São Paulo: Malheiros, 2003, p.231-243.

COSTA JR., Paulo José da. **Direito penal ecológico.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e; BELLO FILHO, Ney de Barros; COSTA, Flávio de Castro e. **Crimes ambientais e infrações administrativas: comentários à Lei 9.605/98, de acordo com o Decreto nº 3.179, de 21/09/1999.** Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção jurídica do meio ambiente – I Florestas.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. Observações sobre os crimes contra a administração ambiental. **Revista de direito ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 29, janeiro-março de 2003, p. 59-71.

CUSTÓDIO Antônio Joaquim Ferreira. **Constituição federal interpretada pelo STF.** 3ª ed. ampliada e atualizada pela EC 19/98, São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Direito à educação ambiental e à conscientização pública. **Revista de direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.18, abril-junho de 2000, p.38-56.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DEUS, Teresa Cristina de . **Tutela da flora em face do direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 15ª ed., São Paulo: Atlas, 2003.

DWORKIN, Ronald. O direito como interpretação. In: **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

FARIA, Dárcio Augusto Chaves. A função social como princípio legitimador da propriedade. In: PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabela Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly (orgs.). **Os princípios da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, p. 499-508.

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

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos informais de mudança da constituição**. São Paulo: Max Limonad, 1986.

_____. União, estado e um município na nova constituição: enfoque jurídico-formal. In: **A nova constituição paulista**. São Paulo: Fundação Faria Lima/ Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1989, p. 56-77.

_____. **Conflito entre poderes**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

_____. Federalismo simétrico e assimétrico. O ajuste da distribuição de competências e de recursos entre união, estados e municípios em face das vicissitudes de um estado moderno. In: **10 anos de Constituição, uma análise**. São Paulo: Celso Bastos Editor, coordenação do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional – IBDC, 1998, p. 51-57.

FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. Ação civil pública, inquérito civil e Ministério Público. In: MILARÉ, Édis (coord.). **Ação civil pública, Lei 7.347/85 – 15 anos**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001, p. 84-100.

FERREIRA, Ivete Senise. **Tutela penal do patrimônio cultural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 1977, v. 2.

_____. **Comentários à constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1984.

- _____. **Curso de direito constitucional**. 24ª ed., São Paulo: Saraiva, 1997.
- _____. **Direitos humanos fundamentais**. 2ª ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 1998.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; ABELHA RODRIGUES, Marcelo. **Manual de direito ambiental e legislação aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- _____. **O direito de antena em face do direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- _____. Responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente. In: SOARES JÚNIOR, Jarbas; GALVÃO, Fernando. **Direito ambiental na visão da Magistratura e do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 131-166.
- FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. Curitiba: Juruá Editora, 1995.
- _____. **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá Editora, 1998
- _____. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. 2ª ed. rev., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. **Crimes contra a natureza**. 5ª ed. atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
- FRONTINI, Paulo Salvador. A ação civil pública e separação dos Poderes do Estado. In: MILARÉ, Édís (coord.). **Ação civil pública, Lei 7347/85 – 15 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 668-706.
- GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método**. 2ª ed., Petrópolis: Vozes, 1998.
- GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo. FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- GOMES, Luís Roberto. O princípio da função social da propriedade e a exigência constitucional de proteção ambiental. **Revista de direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 17, janeiro-março de 2000, p. 160-178.
- GRASSETTI, Eduardo R. **Estudios ambientales: análisis del artículo 41 de la constitución nacional, normas ISO 14000, evaluación de impacto ambiental**. Buenos Aires: Heliasta, 1998.
- GRAU, Eros Roberto. A Constituição Brasileira e as normas programáticas. In: **Revista de Direito Constitucional**. n.4, Rio de Janeiro: Forense, 1985.

_____. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

_____. **O direito posto e o direito pressuposto.** 4ª ed., São Paulo: Malheiros: 2002.

_____. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito.** São Paulo: Malheiros, 2002.

GRAU, Eros Roberto e GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Banavides.** São Paulo: Malheiros, 2001.

GUERRA, Isabella Franco, LIMMER, Flávia C. Princípios constitucionais informadores do direito ambiental. In: PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabela Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly (orgs.). **Os princípios da Constituição de 1988.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Introdução ao direito processual constitucional.** Porto Alegre: Síntese, 1999.

_____. Princípio da proporcionalidade e teoria do direito. In: GRAU, Eros Roberto e GUERRA FILHO, Willis Santiago (orgs.). **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides.** São Paulo: Malheiros, 2001, p. 268-283.

_____. **Processo constitucional e direitos fundamentais.** 2ª ed. rev. e ampl., São Paulo: Celso Bastos Editor, 2001.

KRIEGER, Maria da Graça; MACIEL, Ana Maria Becker; ROCHA, João Carlos de Carvalho *et al.* **Dicionário de direito ambiental: terminologia das leis do meio ambiente.** Porto Alegre/Brasília: Ed. Universidade/UFRGS/Procuradoria Geral da República, 1998.

JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. Instrumentos de defesa do meio ambiente: Ação popular e participação pública. Brasil-Portugal. **Revista de direito ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, n.17, janeiro-março de 2000, p. 65-111.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito.** 5ª ed., Coimbra: Armênio Amado Editor, 1979.

KURZ, Robert. **O colapso da modernização.** Trad. Karen Elsabe Barbosa. 2ª ed.. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

LALANDE, André. **Vocabulário técnico e crítico da filosofia.** São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política ambiental: busca de efetividade de seus instrumentos.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito.** 3ª ed., Trad. José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LECEY, Eládio. A proteção jurídica do meio ambiente e a responsabilidade penal da pessoa jurídica. In: FREITAS, Vladimir Passos de (org.). **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 1998, p. 33-47.

LEFF, Henrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Trad. Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. **Epistemologia ambiental**. Trad. Sandra Valenzuela. São Paulo: Cortez, 2001.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 8ª ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Estudos de direito ambiental**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MAIA, Antônio Cavalcanti, SOUZA NETO, Cláudio Pereira. Os princípios de direito e as perspectivas de Perelman, Dworkin e Alexy. In: PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabela Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly (orgs.). **Os princípios da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, p. 57-99.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimidade para agir**. 2ª ed. rev. e atual., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

_____. **Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: (Lei 7.347/85 e legislação complementar)**. 6ª ed. rev. e atual., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MAQUIAVEL, Niccolò. **O príncipe**. Trad. J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MARTINS, António Carvalho. **A política de ambiente da comunidade económica europeia**. Coimbra: Coimbra Editora, 1990.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 9ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1984.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 5ª ed. rev. e atual., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 9ª ed. rev., ampl. e atual., São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. **Revista de Direito Social**, n. 7, 2002, p. 137-162.

MENDONÇA, Otávio. O meio ambiente na constituição. In: MAUÉS, Antônio G. Moreira (org.). **Constituição e democracia**. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 233-244.

MILARÉ, Édís. Por um ordenamento jurídico-ambiental. **Revista de direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.9, janeiro-março de 1998, p. 53-58.

MILARÉ, Édís (coord.). **Ação civil pública, Lei 7.347/85 – 15 anos**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001.

MIRANDA, Alcir Gursen de. **Direito agrário e ambiental: a conservação dos recursos naturais no âmbito agrário**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 2ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1997, tomo IV.

_____. **Manual de direito constitucional**. 4ª ed. revista e actualizada, Coimbra: Coimbra Editora, 1998, tomo III .

_____. **Manual de direito constitucional**. 3ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2000, tomo IV.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. O problema do controle judicial das omissões estatais lesivas ao meio ambiente. **Revista de direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 15, jul-set de 1999, p.61-76.

_____. Direito ambiental: o princípio da precaução e sua aplicação judicial. **Revista de direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 21, janeiro-março de 2001, p. 92-102.

_____. Ação civil pública em defesa do meio ambiente: a questão da competência jurisdicional. **Ação civil pública, Lei 7.347/85 – 15 anos**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001, p. 40-83.

_____. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

_____. Proteção do meio ambiente: a omissão do Poder Público e o papel social do Judiciário no controle da Administração Pública. **Revista de direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 30, abril-junho de 2003, p. 35-44.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 1998.

MORAES, Luís Carlos Silva de. **Curso de direito ambiental**. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

- MORAES, Maria Celina Bodin de. O princípio da solidariedade. In: PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabela Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly (orgs.). **Os princípios da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, p.167-190.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A competência legislativa e executiva do Município em matéria ambiental. In: **Revista de Informação Legislativa**, ano 28, n. 111, jul/set de 1991, p. 123-138.
- _____. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 13ª ed. rev., atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho do direito constitucional**. 2ª ed., São Paulo: Max Limonad, 2000.
- MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 3ª ed., São Paulo: Forense Universitária, 1998.
- _____. A administração pública em face da responsabilidade ambiental. In: HERMANS, Maria Artemísia Arraes (coord.) **Direito ambiental. O desafio brasileiro e a nova dimensão global**. Brasília: Brasília Jurídica: OAB, Conselho Federal, 2002, p. 111-140.
- _____. A responsabilidade ambiental da administração pública. In: HERMANS, Maria Artemísia Arraes (coord.) **Direito ambiental. O desafio brasileiro e a nova dimensão global**. Brasília: Brasília Jurídica: OAB, Conselho Federal, 2002, p. 522-528.
- NALINI, José Renato. O juiz e a ética da proteção ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 3, p.72-81.
- NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio. **Direito ambiental internacional**. Rio de Janeiro: Thex Editora – Biblioteca Universidade Estácio de Sá, 1995.
- NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria B.B. de Andrade. Responsabilidade civil, meio-ambiente e ação coletiva ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (coord.). **Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 278-307.
- NERY, Rosa Maria de Andrade. **Noções preliminares de direito civil**. São Paulo: RT, 2002.
- NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. **A lei, o poder e os regimes democráticos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991 (esgotado).
- _____. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- _____. As técnicas de interpretação: um novo caminho. **Revista Dignidade**, Ano I, n. 1, p. 199-230, 2004.
- NUSDEO, Fábio. **Desenvolvimento e ecologia**. São Paulo: Saraiva, 1975.

_____. Economia do meio ambiente. In: PHILLIPI JR., Arlindo; ALVES, Alaôr Caffé (editores). **Curso interdisciplinar de direito ambiental**. Barueri, SP: Manole, 2005, p. 193-213.

_____. Direito econômico ambiental. In: PHILLIPI JR., Arlindo; ALVES, Alaôr Caffé (editores). **Curso interdisciplinar de direito ambiental**. Barueri, SP: Manole, 2005, p.717-738.

OYUELA, Raul A. Estrada e SISTO, Maria Cristina Zeballos de (coords.). **Evolución reciente del derecho ambiental internacional**. Argentina: A-Z Editora, 1993.

PERELMAN, Chaïm. **Ética e direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

PETERS, Edson Luiz. **Meio ambiente & propriedade rural**. Curitiba: Juruá, 2003.

PHILLIPI JR., Arlindo; ALVES, Alaôr Caffé; ROMÈRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet (editores). **Meio ambiente, direito e cidadania**. São Paulo: Universidade de São Paulo. Faculdade de Saúde Pública, Faculdade de Direito, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Núcleo de Informações em Saúde Ambiental: Signus Editora, 2002.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 14ª ed. atual., São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____. **Pluralismo e liberdade**. 2ª ed. rev., Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1998.

_____. **Fundamentos do direito**. 3ª ed., São Paulo: RT, 1998.

_____. **Teoria tridimensional do direito**. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. Primado dos valores antropológicos. In: **O Estado de S. Paulo**, Caderno 1, Espaço Aberto, A2, 28 de fevereiro de 2004.

REIGOTA, Marcos. **O que é educação ambiental**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

_____. **Meio ambiente e representação social**. São Paulo: Cortez, 2002.

RESENDE, Ênio. **Cidadania: o remédio para as doenças culturais brasileiras**. São Paulo: Summus, 1992.

RIBEIRO, Luís Antônio Cunha. Princípio constitucional da liberdade. A liberdade dos antigos, a liberdade dos modernos e a liberdade dos ainda mais modernos. In: PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabela Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly (orgs.). **Os princípios da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, p. 231-241.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Tombamento e patrimônio cultural. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (coord.). **Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p.181-206.

ROULET, Florencia. **Derechos humanos y pueblos indígenas. Um manual sobre el sistema de las Naciones Unidas.** Copenhage, Aukiñ Wallmapu Ngulam – Consejo de Todas las Tierras / IWGIA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas), 1997.

SAMPAIO, Francisco José Marques. **Responsabilidade civil e reparação de danos ao meio ambiente.** Rio de Janeiro: Lumèn Juris, 1998.

SANTOS, Antônio Silveira Ribeiro dos. O direito ambiental e a participação da sociedade. **Revista de Direito Ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 3, p. 217-223.

SANTOS, Cláudia Maria Cruz; DIAS, José Eduardo de Oliveira Figueiredo; ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **Introdução ao direito do ambiente.** Coordenação científica de José Joaquim Gomes Canotilho. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

SANTOS, Roberto. Ética ambiental e funções do direito ambiental. **Revista de direito ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, n.18, abril-junho de 2000, p. 241-250.

SAVIGNY, Friedrich Karl von. **Metologia jurídica.** Trad. Hebe A. M. Caletti Marengo. Campinas, SP: Edicamp, 2001.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. **O estado espetáculo.** Trad. Heloysa de Lima Dantas. Rio de Janeiro/São Paulo: Difel, 1978.

SÍCOLI, José Carlos Meloni. A tutela penal do meio ambiente. **Revista de direito ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 9, janeiro-março de 1998, p. 131-136.

SÍCOLI, José Carlos Meloni (coord.). **Legislação ambiental.** São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.

SILVA, Fernando Fernandes da. **As cidades brasileiras e o patrimônio cultural da humanidade.** São Paulo: Peirópolis: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

_____. Tutela internacional dos bens naturais brasileiros. In: PHILLIPI JR., Arlindo; ALVES, Alâôr Caffé (editores). **Curso interdisciplinar de direito ambiental.** Barueri, SP: Manoel, 2005, p. 587-605.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 13ª ed., São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. **Direito ambiental constitucional.** 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente.** São Paulo: Ed. Atlas, 2001.

TASSARA, Andrés Ollero. 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Revista de direito constitucional e internacional**, Ano II, n. 43, p. 57-72.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **O antigo regime e a Revolução**. 4ª ed., Brasília: UNB, 1997.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa. O dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 3, p. 65-71.

VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro (orgs.). **O novo em direito ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira: subsídios para a história do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

WILDE, Oscar. De profundis. In: ROLLEMBERG, Marcello (org.). **Sempre seu, Oscar: uma biografia epistolar**. São Paulo: Iluminuras, 2001.

Tombc. T01844
Valor
Proc. Bernardino F. F. Abreu
Data 18.02.05
Encaix
.....

Acevo 148781
Nº. ex. 124646

FIEO-BIBLIOTECA



T01844